



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

DICTAMEN N° 214/2021

OBJETO: Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía.

SOLICITANTE: Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio.

PONENCIA: Gallardo Castillo, María Jesús  
Rodríguez Vergara-Díaz, Ángel  
Tárrago Ruíz, Ana  
Linares Rojas, María Angustias  
Martín Moreno, José Luis. Letrado Mayor  
Del Castillo Gutiérrez. Letrado  
Requena López, Tomás. Letrado  
Roldán Martín, Ana I. Letrada  
Guisado Barrilao, José Mario. Letrado

**Presidenta:**

Gallardo Castillo, María Jesús

**Consejeras y Consejeros:**

Álvarez Civantos, Begoña  
Blanco Argente del Castillo, Eva  
Cabrera Mercado, Leandro  
Cañizares Laso, Ana  
Carrillo Donaire, Juan Antonio  
Dorado Picón, Antonio  
Escuredo Rodríguez, Rafael  
Gorelli Hernández, Juan  
Jareño Ródriguez-Sánchez, José M.  
López Cantal, Rafael  
López Fernandez, Soledad  
López-Sidro Gil, Joaquín José  
Moreno Ruiz, María del Mar  
Pérez Pino, María Dolores  
Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel  
Tárrago Ruíz, Ana  
Yélamos Navarro, Fernando

**Secretaria:**

Linares Rojas, María Angustias

El expediente referenciado en el objeto ha sido dictaminado por el Pleno del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día 8 de abril de 2021, con asistencia de los miembros que al margen se expresan.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 1/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



## ANTECEDENTES DE HECHO

El 5 de marzo de 2021 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.2 y al amparo del artículo 22, párrafo primero, de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía.

En aplicación de lo dispuesto en el artículo 20, párrafo segundo, de la citada Ley, la competencia para la emisión del dictamen solicitado corresponde al Pleno y de acuerdo con lo establecido en su artículo 25, párrafo primero, el plazo para su emisión es de treinta días.

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

**1.-** Con fecha 7 de mayo de 2019, el Consejo de Gobierno acuerda instar a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio a impulsar las actuaciones necesarias para la aprobación de la nueva Ley de urbanismo para Andalucía, al ser consciente de que "hay problemas y cuestiones que sólo pueden resolverse mediante una nueva Ley urbanística de Andalucía, y que la revisión de la LOUA es hoy una demanda generalizada por todos los sectores sociales y agentes implicados" (págs. 14-16).

Para el mejor fin del trabajo encomendado, mediante Orden de 9 de enero de 2020, la Consejera de Fomento, Infraestructu-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 2/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ras y Ordenación del Territorio dispuso la creación de un Comité de Personas Expertas, adscrito a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de asesoramiento y colaboración en la elaboración de la entonces denominada nueva Ley Andaluza del Suelo, definiendo sus funciones y objetivos, composición, vigencia, régimen de funcionamiento y habilitación del Comité (págs. 17-19).

**2.-** Con fecha 16 de enero de 2020, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio eleva propuesta para la formulación de consulta pública previa a la elaboración del Anteproyecto de Ley Andaluza del Suelo (págs. 20-24).

**3.-** Con fecha 27 de enero de 2020, la Excm. Sra. Consejera, vista la citada propuesta, y en virtud de las competencias atribuidas por el artículo 21.1 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dicta Orden autorizando la realización de la consulta pública previa durante el plazo de un mes desde el siguiente a la publicación en el portal web de la Junta de Andalucía (pág.25)

<http://juntadeandalucia.es/servicios/participacion/normativa/consulta-previa.html>, habilitando para la realización de aportaciones la dirección de correo electrónico [LAS.cpp.cfiot@juntadeandalucia.es](mailto:LAS.cpp.cfiot@juntadeandalucia.es).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 3/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Para la constancia de su publicación (desde el día 28 de enero de 2020 al 27 de febrero de 2020, ambos inclusive), el Jefe del Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo expide certificado con fecha 3 de marzo de 2020 (págs. 26-27), en virtud de lo establecido en el artículo 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en el que se hace constar que durante la sustanciación del trámite se han recibido un total de veintiocho aportaciones (págs. 28-305).

**4.-** A la vista de las alegaciones realizadas durante la consulta pública previa, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, junto con el Comité de Personas Expertas, elaboran el borrador 0 (fechado de 14 de abril de 2020) del Anteproyecto de Ley (págs. 388-473). Y con fecha 15 de abril de 2020, el Centro Directivo proponente lo remite mediante comunicación interior -de conformidad con el apartado 1.2 de la cláusula tercera del Acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban Instrucciones sobre el procedimiento para la elaboración de Anteproyectos de ley y disposiciones reglamentarias competencia del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía; y del apartado I del Anexo de la Instrucción de 22 de enero de 2015, de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, de coordinación para asegurar la homogeneidad en el tratamiento de la información por las distintas Consejerías- a los siguientes órganos (págs. 306-311): Secretaría General Técnica; Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio; y Viceconsejería.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 4/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al borrador del texto se adjuntan borradores de la siguiente documentación de la misma fecha: acuerdo de inicio de la Consejera; propuesta de acuerdo de inicio de la SGIMOT; memoria justificativa; memoria de evaluación de impacto de género; informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia; memoria económica; informe de valoración de cargas administrativas; formulario de evaluación de la competencia y memoria complementaria; memoria de análisis de impacto normativo; memoria sobre participación ciudadana; propuesta sobre ulteriores trámites (págs. 312-473).

5.- En los días subsiguientes, en cumplimiento de la instrucción tercera, apartado 1.2 g), del precitado acuerdo de 22 de octubre de 2002 del Consejo de Gobierno, la Viceconsejería da traslado del texto a las Consejerías que pudieran verse afectadas por la norma, a fin de recabar su conformidad expresa en el plazo de tres días hábiles, pudiéndose remitir en el citado plazo las observaciones de carácter general que estimen oportunas a estos efectos, con el ruego de remitir la respuesta mediante correo electrónico dirigido a la dirección: [viceconsejeria.cfiot@juntadeandalucia.es](mailto:viceconsejeria.cfiot@juntadeandalucia.es). Constan en el expediente los oficios remitidos a las diferentes Consejerías solicitando conformidad expresa (págs. 474-483).

En cumplimiento de lo solicitado, seguidamente prestan su expresa conformidad las siguientes Viceconsejerías: Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible ; Cultura y Patrimonio Histórico; Hacienda, Industria y Energía; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Educación y Deporte; Presidencia, Administración Pública e Interior; y Empleo, Formación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 5/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

y Trabajo Autónomo. Asimismo, consta la conformidad de la Dirección General de Emergencias y Protección Civil. Expresan su conformidad con observaciones los siguientes órganos: Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático; Secretaría General Técnica de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Dirección General de Personas con Discapacidad e Inclusión; Dirección General de Recursos Humanos y Función Pública; Viceconsejería de Salud y Familias; Viceconsejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (págs. 484-533).

6.- Con fecha 6 de mayo de 2020, y de conformidad con lo establecido en la instrucción tercera, apartado 1.2, del acuerdo de 22 de octubre de 2002, del Consejo de Gobierno, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, remite comunicación interior a la Viceconsejería, dando traslado del borrador del acuerdo de inicio, a fin de que, previos los trámites oportunos, sea elevado a la Sra. Consejera para su firma, acompañando además la siguiente documentación (págs. 534-706): propuesta de acuerdo de inicio de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio; memoria justificativa; memoria de evaluación de impacto de género; informe de evaluación del Enfoque de los Derechos de la Infancia; memoria económica; informe de valoración de cargas administrativas; memoria de evaluación de la competencia; memoria de análisis de impacto normativo; memoria sobre participación ciudadana; propuesta sobre ulteriores trámites; informe-valoración de las observaciones y conformidades recibidas

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 6/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sobre el borrador 0; Borrador 1 del Anteproyecto de Ley Andaluza del Suelo; solicitud de inclusión en el Orden del día de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras del Anteproyecto de Ley.

7.- Con fecha 14 de mayo de 2020, visto el Anteproyecto de Ley Andaluza del Suelo y la documentación que lo acompaña, de conformidad con lo establecido en el artículo 43.2, 3 y 7 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, la Excm. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, acuerda iniciar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley y elevarlo al Consejo de Gobierno, a fin de que lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, declarando la urgencia en su tramitación 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. Asimismo, se propone el modo de realización de los trámites de audiencia e información pública por plazo de un mes (si bien los plazos habrían de surtir efectos una vez levantada la suspensión establecida en la disposición adicional tercera del Real Decreto 463/2020, de 14 de marzo, por el que se declaró el estado de alarma ocasionado por el COVID-19). Al acuerdo de inicio se acompaña anexo relacionando las entidades y organismos a los que se concederá audiencia, sin perjuicio de lo cual, podrá concederse a otros organismos o entidades, así co-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 7/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mo recabar informes, cuando ello resultare necesario o conveniente (págs. 707-709).

**8.-** A partir de este momento de la tramitación se produce un cambio en el nombre del Anteproyecto de Ley, que pasa a denominarse "ANTEPROYECTO DE LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA", motivo por el que con fecha 17 de mayo de 2020 se elabora de nuevo toda la documentación anterior, es decir: memoria justificativa; memoria económica; memoria sobre los principios de buena regulación; memoria de análisis de impacto normativo; memoria de evaluación de la competencia; memoria de evaluación de impacto de género; memoria sobre participación ciudadana; informe de evaluación del enfoque de los derechos de la infancia; informe de valoración de cargas administrativas; y Borrador 1 del Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía, de 5 de mayo de 2020 (págs. 710-864).

**9.-** A la vista de la nueva documentación elaborada por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio dicta nuevo acuerdo de inicio -de 18 de mayo de 2020- (págs. 865-866), en los mismos términos que el anterior acuerdo de inicio, es decir, en los términos precisos para elevarlo al Consejo de Gobierno, a fin de que lo conozca y, en su caso, decida sobre ulteriores trámites, declarando la urgencia en su tramitación, 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 Go-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 8/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Asimismo, se concreta el alcance de la audiencia e información pública, por plazo de un mes, y los informe a recabar.

A continuación, figuran en el expediente las observaciones formuladas por el Secretariado del Consejo de Gobierno sobre el "Anteproyecto de Ley Andaluza de Suelo" (tres versiones, la primera de 6 de mayo de 2020 y las siguientes de 18 de mayo de 2020, la última con tachaduras y cambios resaltados; págs. 867-882). A la vista del informe del Secretariado del Consejo de Gobierno, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo realiza las correcciones necesarias sobre el Borrador 1 (05.05.20), generándose el documento denominado Borrador 1 (18.05.20).

**10.-** Tras estas actuaciones, la Excm. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio presentó la propuesta del Anteproyecto de Ley en la sesión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía de 18 de mayo de 2020, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma. Una vez examinada la propuesta del expediente normativo compuesto por el borrador del Anteproyecto y demás documentos exigidos en el precitado artículo 43 de la Ley 6/2006, el Consejo de Gobierno acordó continuar la tramitación, declarando la urgencia en su tramitación, conforme a la propuesta realizada, de todo lo cual queda constancia en la certificación del Secretario del Consejo de Gobierno de misma fecha (págs. 963-964). Seguidamente se redacta nueva versión del texto (LISTA Borrador 1; págs. 978-1068).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 9/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Según lo expresado se acordó conceder audiencia a las entidades y organismos que se relacionan a continuación: todas las Consejerías de la Junta de Andalucía; Administración General del Estado y sector público estatal relacionado con la materia; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Consejos y Colegios profesionales andaluces relacionados con la materia; Confederación de Empresarios de Andalucía; Organizaciones sindicales más representativas en la Comunidad Autónoma; Asociaciones y confederaciones de promotores y constructores; Asociaciones de ecologistas con mayor implantación en Andalucía; Confederaciones vecinales andaluzas; Asociaciones más representativas de propietarios de viviendas irregulares; Confederaciones de consumidores con mayor implantación en Andalucía; y Asociaciones de defensa del Patrimonio Histórico Andaluz con mayor implantación en la Comunidad Autónoma.

**11.-** Seguidamente, y en cumplimiento de lo acordado por el Consejo de Gobierno, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, dicta resolución de 19 de mayo de 2020, acordando someter el Anteproyecto de Ley a los trámites de audiencia e información pública durante el plazo de un mes. La resolución fue publicada en el BOJA extraordinario nº 29, de 23 de mayo de 2020 (págs. 1069-1078). El texto del Anteproyecto de Ley estuvo expuesto en el Portal de la Junta de Andalucía (el plazo de participación se fija desde el 2 de junio hasta el 1 de julio), facilitándose el siguiente enlace web del Portal de Transparencia:  
<https://juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/196232.html>

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 10/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Para la presentación de alegaciones al Anteproyecto (sin perjuicio de la posibilidad de presentación en formato papel en las oficinas de registro), se indicó, preferentemente, el Registro Electrónico de la Junta de Andalucía, a través de la presentación electrónica general, disponible también en el siguiente enlace;

<https://juntadeandalucia.es/servicios/ayuda/presentacion-electronica.html>.

Seguidamente, con fecha 25 de mayo de 2020, se envió el texto a las diferentes Consejerías de la Junta de Andalucía mediante oficio, adjuntado enlace para su descarga, con la indicación de que las aportaciones a realizar deben dirigirse a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, pudiendo presentarse en el Registro Electrónico de la Junta de Andalucía, o bien en la dirección de correo electrónico: [dgotu.cfiot@juntadeandalucia.es](mailto:dgotu.cfiot@juntadeandalucia.es). Constan en el expediente los oficios de remisión a las siguientes Consejerías: Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Administración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Hacienda, Industria y Energía; Educación y Deporte; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Salud y Familias; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Cultura (págs. 1079-1146).

Asimismo, se solicitó la emisión de informe a la Agencia de Defensa de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, al Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, a la Se-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 11/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cretaría General de Administración Pública y a la Dirección General de Presupuestos (págs. 1069-1075).

En cumplimiento de lo anterior, el Centro proponente dirige oficios a las entidades relacionadas en el punto anterior, de todo lo cual queda constancia en el expediente, así como de los acuses de recibo por los receptores: Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; 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; Colegio de Ambientólogos de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla; Confederación de Empresarios de Andalucía CEA; Comisiones Obreras de Andalucía CC.OO.; Unión General de Trabajadores de Andalucía UGT; Fadeco Promotores y Fadeco Contratistas; 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; Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía CAVA - publicado en BOE nº 173 de 22 de junio de 2020-; Confederación Andaluza Vecinal CONAVE; Asociación Save Our Homes de la Axarquía SOHA; Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No AUAN.

Mediante diligencia de 16 de febrero de 2020, la Jefa del Gabinete Órganos Urbanísticos hace constar que conforme al ar-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 12/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

título 43.5 de la Ley 6/2006 y al artículo 133.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, se ha concedido trámite audiencia a las entidades, órganos, organizaciones y asociaciones mencionadas al objeto de que pudieran hacer valer durante el periodo de información pública sus intereses (págs. 1177-1178).

**12.-** En cuanto al resultado del trámite de audiencia, consta en el expediente la presentación de alegaciones y observaciones con la siguiente procedencia (62 alegaciones; págs. 1179-2398): Ayuntamiento de Los Guájares; Ayuntamiento de Benamaurel; Ayuntamiento de Alhama de Granada; Vázquez Estudio Jurídico; Colegio de Economistas de Granada; Eduardo Zurita Povedano, técnico del Ayuntamiento de Almuñécar; Ayuntamiento de Huéscar; Ayuntamiento de Cortes de Baza; Colegio de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias, de Granada, Almería y Jaén; Ayuntamiento de Cádiar; Ayuntamiento de Granada; COCEMFE Andalucía Inclusiva; [REDACTED]; [REDACTED]; Asociación Nacional de Estaciones de Servicio Automáticas; AFA Andalucía; [REDACTED]; Colegios Oficiales de Doctores y Licenciados en Filosofía y Letras y en Ciencias; Consejo del Movimiento Ciudadano; Ayuntamiento Dehesas de Guadix; Colegio de Ingenieros Técnicos Agrícolas; Colegio Oficial de Ingenieros Agrónomos; AMINER; Colegio Oficial de Biólogos De Andalucía; Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo; Asociación Española de la Banca; [REDACTED] Ayuntamiento Villa de Galera; Ayuntamiento de Castilléjar; Ayuntamiento de Cuevas del Campo; [REDACTED]; [REDACTED]; Presidente de la CER-A de Ordenación del Territorio [REDACTED]; Asociación Solar de la Indus-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 13/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tria Térmica; Ayuntamiento de Cúllar; Ayuntamiento de Galera; Ayuntamiento de Fonelas; [REDACTED]; Equo Verdes; [REDACTED]; Ayuntamiento de Orce; Grupo Ecologistas Mediterráneo; Ayuntamiento de Villanueva de las Torres; [REDACTED] Plataforma de Edificación Passivhaus; Colegio Secretarios Tesoreros Interventores de la Administración Local; [REDACTED] Colegio Oficial de Ingeniería Geomática y Topográfica; Diputación de Granada; ENDESA, S.A.; Diputación de Córdoba; [REDACTED] Ayuntamiento de Lepe; [REDACTED] TEATINOS; Colegio Oficial de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Córdoba; Colegio Oficial de Arquitectos de Cádiz; Cámaras de Comercio de Andalucía; COA de Granada; Digitales, Asociación Española para la Digitalización; [REDACTED].

No formulan alegaciones ni respuesta al trámite de audiencia concedido las siguientes entidades: Dirección General de Vivienda y Suelo del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla; Unión General de Trabajadores de Andalucía UGT; Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía CAVA; Unión de Consumidores de Andalucía UCA-UCE; Confederación Andaluza Vecinal CONAVE; y Confederación de Asociaciones Vecinales de Andalucía.

Figuran en el expediente las observaciones y propuestas que realizan las siguientes Consejerías: Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Adminis-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 14/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN	[REDACTED]	<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Hacienda, Industria y Energía; Educación y Deporte; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Salud y Familias; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Cultura.

El periodo de información pública estuvo marcado por las medidas preventivas de salud pública establecidas como consecuencia de la crisis sanitaria provocada por el COVID-19. Por dicho motivo, 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 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, además de la página Web, también en medios de comunicación internos y externos; un vídeo promocional que fue difundido en redes sociales; y jornadas técnicas entre colectivos profesionales, agentes sociales y económicos, así como Administraciones Públicas, realizándose 21 jornadas de difusión, a las que asistieron más de 1.600 personas, en todas las provincias de Andalucía.

**13.-** En cuanto a los informes recabados, se reciben con la siguiente procedencia y fecha:

- Unidad de Igualdad de Género, 28 de mayo de 2020 (págs. 1146-1148).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 15/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Consejo de la Competencia de Andalucía, 17 de agosto de 2020 (págs. 2456-2498).

- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, 15 julio de 2020 (págs. 2403-2417). Consta valoración por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio con fecha 26 de agosto de 2020 (págs. 2501-2514).

- Secretaría General de Administración Pública, 17 de junio de 2020 (págs. 1161-1171).

- Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía, ACREA (informe-propuesta 7/2020, de 28 de julio de 2020; págs. 2418-2454).

Respecto del informe de la Dirección General de Presupuestos, mediante sendos oficios de 29 de junio y de 4 de septiembre 2020, se requiere la aclaración y justificación de determinados aspectos económico-financieros contenidos en la memoria económica del Anteproyecto de Ley, y en respuesta a los mismos se elabora memoria económica complementaria. No obstante, transcurrido ampliamente el plazo de emisión del informe sin haberse recibido el mismo, teniendo en cuenta que el Consejo de Gobierno declaró la urgencia en la tramitación del Anteproyecto de ley, se prosigue con las actuaciones. Finalmente, la Dirección General de Presupuestos emite su informe con fecha 20 de octubre de 2020 (págs. 3246-3257).

**14.-** Una vez finalizados los trámites de información pública y audiencia, y solicitados los informes previstos legalmente como preceptivos, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio valora las alegaciones y sugerencias recibidas, según consta en su informe de 20 de oc-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 16/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tubre de 2020 (págs. 2713-3245), tras lo cual se elabora el Borrador 2 del Anteproyecto (págs. 2577-2711).

Cumplimentado lo anterior, y en aplicación del artículo 43.4 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, la citada Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio remite a la Secretaría General Técnica el Borrador 2, junto con el informe sobre el trámite de audiencia e información pública y el expediente completo tramitado, a fin de que se emita el preceptivo informe por dicho órgano (pág. 2712). El informe fue emitido con fecha 23 de octubre de 2020 (págs. 3260-3276) y valorado a continuación (el 30 de octubre de 2020) por el Centro Directivo proponente (págs. 3277-3285), tras lo cual se redacta nuevo texto, borrador 3 (págs. 3286-3419), para su remisión al Gabinete Jurídico.

**15.-** Con fecha 22 de diciembre de 2020 emite su preceptivo informe el Gabinete Jurídico, SSCC 2020/138 (págs. 3428-3523).

**16.-** En relación con diversas consideraciones realizadas por el Gabinete Jurídico en su informe SSCC 2020/138, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de conformidad con lo establecido en los artículos 33 y 80 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, con fecha 20 de enero de 2021, solicita la emisión de informe a los siguientes órganos, a los efectos de que se remita, en el plazo de 5 días hábiles, nueva propuesta de redacción al respecto adaptada a las consideraciones jurídicas del informe o, en su caso, justificación razonada de su no aceptación:

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 17/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- A la Dirección General de Calidad, Innovación y Fomento de Turismo, sobre la disposición final sexta del Anteproyecto (págs. 3256-3258).

- A la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la disposición final quinta (págs. 3259-3532).

- A la Secretaría General de Medio Ambiente, Agua y Cambio Climático, de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, sobre la disposición final tercera, en cuanto a la nueva redacción del artículo 40 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental de Andalucía (págs. 3533-3539).

Asimismo, y en la misma fecha (20 de enero de 2021), dado que el citado borrador incorpora previsiones con incidencia en las funciones de los profesionales colegiados (artículos 9.2 y 140.3), se dirige oficio, junto con Borrador 3, solicitando la emisión de informe a las siguientes entidades: Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Abogados (págs. 3540-3541); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos (págs. 3542-3543); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos (págs. 3544-3545); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales (págs. 3546-3547); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Técnicos Industriales (págs. 3548-3549).

En respuesta a lo solicitado, y en relación con la modificación de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía, la Dirección General de Planificación y Recursos Hídricos

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 18/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

remite escrito con diferentes observaciones (25 de enero de 2021).

En cuanto a los colegios profesionales, se reciben las aportaciones de los siguientes: Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales (págs. 3555-3560); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos (págs. 3561-3599); Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos (págs. 3600-3605); y Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Ingenieros Industriales (págs. 3606-3612).

**17.-** Con fecha 3 de febrero se solicita informe a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, en relación con la modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, prevista en el apartado 6 de la disposición final cuarta del Anteproyecto de Ley, dado que modifica el artículo 16 y sobre la que el Gabinete Jurídico, en su informe SSCC 2020/138, realiza diversas observaciones, por lo que se pide a la citada Agencia que preste su conformidad o en su caso, realice nueva propuesta normativa (págs. 3610-3612).

**18.-** A continuación, constan en el expediente sendos informes de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio (fechados el 11 de febrero de 2021), en los que se realiza valoración de l informe SSCC 2020/138 emitido por el Gabinete Jurídico (págs. 3613-3735) y de los informes preceptivos emitidos por los Consejos Andaluces de Colegios Profesionales precitados anteriormente (págs. 3736-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 19/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

3740). Seguidamente se elabora el borrador 4 (págs. 3741-3879) adaptado a las anteriores observaciones aceptadas, que es remitido por el canal de comunicación electrónica ECO a la Viceconsejería, solicitando la inclusión del Anteproyecto de Ley en el orden del día de la siguiente Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (pág. 3880).

**19.-** En relación con las consultas efectuadas anteriormente a diversas Consejerías de la Junta de Andalucía sobre eventuales modificaciones normativas que afectarían a sus competencias respectivas, se reciben diversas observaciones y propuestas (págs. 3881-3943 y 3952-3961) con la siguiente procedencia: Dirección General de Calidad Ambiental y Cambio Climático; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía; Dirección General de Economía Digital e Innovación; Oficina para el Plan de Vías Pecuarias dependiente de la Dirección General del Medio Natural, Biodiversidad y Espacios Protegidos de la Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Viceconsejería de la Consejería de Salud y Familias; Consejería de Hacienda y Financiación Europea; Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; Viceconsejería de la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Dirección General de Patrimonio; y observaciones consensuadas por las Consejerías de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible, y Hacienda y Financiación Europea en relación con la disposición adicional 4ª sobre vías pecuarias y el inventario general.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 20/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**20.-** Con fecha 25 de febrero de 2021, el Secretariado del Consejo de Gobierno emite sus observaciones sobre el texto del Anteproyecto de Ley, en dos documentos, el primero referido al análisis del texto hasta el título IV, y el segundo desde el título V hasta el final (págs. 3944-3951). No obstante, constan asimismo observaciones de 18 de mayo de 2020, con ocasión de la sesión del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, de fecha 18 de mayo de 2020, por la que declaró la urgencia de su tramitación, acordando someter el Anteproyecto a los trámites de audiencia e información pública (págs. 867-975).

**21.-** Previamente a la celebración de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, y tras celebrarse una reunión con el Gabinete Jurídico (23 de febrero de 2021) para abordar las cuestiones de mayor controversia, dicho órgano realizó diversas observaciones con respecto a algunos preceptos de la propuesta remitida tras la citada reunión (págs. 3962-3965).

**22.-** Se incorpora al expediente acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía (Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias), en el que ambas partes coinciden en considerar resueltas las discrepancias manifestadas en relación con 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, adquiriendo además recíprocos compromisos (págs. 3966-3970).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 21/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**23.-** El texto fue examinado en la sesión de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras de 25 de febrero de 2021. A este respecto consta que el Viceconsejero de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio expuso el contenido del Anteproyecto de Ley, formulándose varias observaciones (sobre los artículos 7 y 148.3), acordándose seguidamente solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía.

**24.-** Finalmente, se integra en el expediente la siguiente documentación:

- Certificado de 2 de marzo de 2021, del Secretario General Técnico de la Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior y Secretario de la Comisión General de Viceconsejeros Y Viceconsejeras, relativo a la sesión de 25 de febrero (págs. 3971-3972).
- Sendos informes de 4 de marzo de 2021, de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio: El primero acordando incluir en el texto el acuerdo alcanzado en la Comisión Bilateral de Cooperación entre la Administración General del Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía (págs. 3973-3975); y el segundo, realizando valoración de las observaciones realizadas en la Comisión General de Viceconsejeros Y Viceconsejeras (págs. 3976-4011).
- Borrador LISTA 5, con control de cambios (págs. 4012-4153) y borrador 5 en limpio (págs. 4154-4294).
- Diligencia de 4 de marzo de 2021 del Jefe de Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo, relativa al cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa en la tra-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 22/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



mitación del procedimiento para la elaboración de la citada norma, en la que se relaciona la documentación que ha sido publicada, de conformidad con el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (págs. 4295-4296).

25.- El texto sometido a dictamen de este Órgano Consultivo (borrador 5) consta de exposición de motivos, título preliminar y 178 artículos, organizados en ocho títulos, con nueve disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cinco disposiciones finales.

## FUNDAMENTOS JURÍDICOS

### I

La Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio solicita dictamen sobre el "Anteproyecto de Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía".

Antes de examinar los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma en la materia, y el marco constitucional y estatutario que debe inspirar una regulación de estas características, exponemos, sucintamente, el contenido del Anteproyecto de Ley, que consta de exposición de motivos, un título preliminar y 178 artículos, organizados en ocho títu-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 23/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los, además de nueve disposiciones adicionales, nueve transitorias, una derogatoria y cinco finales.

El título preliminar (disposiciones generales) define el objeto de la Ley y se refiere a los principios y fines de la ordenación y la actividad urbanística, las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, las normas de aplicación directa, la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, la cooperación, colaboración y coordinación interadministrativas, la colaboración público-privada, la participación ciudadana y el sistema de información territorial y urbanística.

El título I regula el régimen del suelo, estableciendo su clasificación (capítulo I); régimen urbanístico (capítulo II); y usos y actividades del suelo rústico (capítulo III).

El título II se ocupa del régimen de las actuaciones de transformación urbanística y de actuaciones urbanísticas. En este sentido, establece los principios generales de las actuaciones (capítulo I), para después precisar las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano (capítulo II) y en suelo rústico (capítulo III).

El título III, (bajo la rúbrica "La Ordenación Territorial"), desarrolla los principios y directrices generales en la materia, (capítulo I), refiriéndose a las directrices para la protección del litoral y del paisaje. El capítulo II del mismo título regula los instrumentos de ordenación territo-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 24/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rial, aludiendo al plan de ordenación del territorio de Andalucía, los planes de ordenación del territorio de ámbito sub-regional, y los instrumentos de desarrollo y gestión territorial. El capítulo III se refiere a los planes y actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio (definición, elaboración, tramitación), a las declaraciones de interés autonómico y a las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio. El capítulo IV regula los efectos y vigencia de los instrumentos de ordenación territorial, incluyendo el procedimiento para su revisión y modificación.

El título IV ("La Ordenación Urbanística"), se estructura en dos capítulos. El capítulo I, contiene disposiciones generales sobre instrumentos de ordenación urbanística, directrices y contenido documental (sección primera); seguidamente detalla los tipos de instrumentos de ordenación urbanística general (plan general de ordenación municipal, plan de ordenación intermunicipal y plan básico de ordenación municipal) (sección segunda), para abordar, en la sección tercera, los instrumentos de ordenación urbanística detallada (planes de ordenación urbana; planes parciales de ordenación; planes de reforma interior; estudios de ordenación; planes especiales y estudios de detalle). El referido capítulo I finaliza con los instrumentos complementarios (catálogos, ordenanzas municipales de edificación y de urbanización y normas directoras). Por su parte, el capítulo II, a través de cuatro secciones, concreta la tramitación, así como la aprobación y vigencia de los instrumentos de ordenación urbanística (competencias, actos

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 25/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

preparatorios, procedimiento, publicidad, publicación y entrada en vigor).

El título V regula la ejecución urbanística, estructurándose en seis capítulos con el siguiente contenido: El capítulo I, compuesto de tres secciones, establece las disposiciones generales en la materia y el régimen de parcelación, reparcelación, equidistribución de cargas y beneficios de las actuaciones urbanísticas, regula la figura del agente urbanizador y las obras de urbanización. El capítulo II, dividido en cuatro secciones, se refiere a ejecución de las actuaciones sistemáticas, estableciendo definiciones generales sobre unidades de ejecución y los distintos sistemas de actuación, para regular después los sistemas de compensación, expropiación y cooperación. El capítulo III regula la ejecución de actuaciones asistemáticas. El capítulo IV se ocupa de las formas de obtención y ejecución del suelo destinado a sistemas generales y locales, refiriéndose a la ocupación y expropiación de los terrenos destinados a los mismos, incluyendo la ocupación directa y la correspondiente indemnización por ocupación temporal. El capítulo V concierne a la ejecución en áreas de gestión integrada. El capítulo VI se destina a regular la expropiación forzosa por razón de urbanismo, con disposiciones sobre supuestos expropiatorios, procedimientos, tasación conjunta, justiprecio y pago en especie, órganos competentes para su fijación, bonificación por avenencia, liberación de la expropiación, reversión y retasación de los bienes y derechos expropiados, así como sobre beneficiarios de la expropiación por razón de urbanismo. El capítulo VII establece los instrumentos

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 26/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de intervención en el mercado del suelo, abordando en la sección primera la regulación de los patrimonios públicos de suelo (clases, bienes integrantes, destinos y reservas), mientras que la sección segunda regula los derechos de superficie, tanteo y retracto y la delimitación de áreas.

El título VI (sobre la actividad de edificación) se estructura en tres capítulos. El primero se refiere a la ejecución de las obras de edificación, tanto en suelo urbano como en suelo rústico, y regula la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación. El capítulo II enumera los medios de intervención administrativa sobre la actividad de la edificación (actos sujetos a licencia, declaración responsable y comunicación previa, competencia y procedimiento, eficacia temporal y caducidad de dichos medios, así como acceso a suministros, publicidad e información en las obras). Dicho título se cierra con el capítulo III, relativo a la conservación y rehabilitación de edificaciones (deberes, inspección técnica y situación legal de ruina).

Por su parte, el título VII regula la disciplina territorial y urbanística, ocupándose de las potestades administrativas (capítulo I), la potestad inspectora (capítulo II), el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística (capítulo III) y el régimen sancionador (capítulo IV).

Finalmente, tal y como se destaca en la exposición de motivos, el título VIII regula las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en situa-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 27/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ciones, en las que, por haber transcurrido el plazo para ejercitar la acción de restablecimiento de la legalidad, no cabe adoptar medidas disciplinarias y de restablecimiento de la legalidad urbanística, pero sí medidas que permitan minimizar o reducir el impacto de esas actuaciones. En este sentido, dicho título regula el régimen aplicable a las edificaciones irregulares, precisando los efectos de la declaración de asimilado a fuera de ordenación. Asimismo, regula el plan especial de adecuación ambiental y territorial de viviendas irregulares y, finalmente, la eventual incorporación de dichas edificaciones al planeamiento urbanístico.

Las disposiciones adicionales del Anteproyecto de Ley regulan las reservas para sistemas general es y locales y legislación sectorial (primera); seguimiento de la actividad de ejecución urbanística (segunda); actualización de la cuantía de las multas (tercera); desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico (cuarta); Comisiones Provinciales de Valoraciones (quinta); creación del cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda (sexta); normalización y difusión de los instrumentos de ordenación (séptima); el Registro de entidades colaboradoras (octava); y la licencia o declaración responsable para escrituras públicas y asientos registrales (novena). Entre las novedades que incorporan, la exposición de motivos destaca la creación del Cuerpo de Subinspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de la Junta de Andalucía, concebido como apoyo del Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda ya existente, con el fin de garantizar

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 28/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

una mayor presencia en el territorio, de manera que se puedan detectar las actuaciones irregulares con mayor rapidez y evitar la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico.

Las disposiciones transitorias contemplan la adaptación a la Ley del planeamiento en vigor. En este sentido se regulan cuestiones que atañen a la aplicación de la Ley tras su entrada en vigor (transitoria primera); vigencia, innovación y adaptación de los planes e instrumentos vigentes (segunda); planes e instrumentos en tramitación (tercera); aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística general (cuarta); ordenación urbanística en los municipios sin planeamiento general (quinta); régimen de las edificaciones terminadas antes de la entrada en vigor de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, y de aquellas para las que hubiera transcurrido el plazo para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística a la entrada en vigor de la Ley 8/1990, de 25 de julio (sexta); plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística en la zona de influencia del litoral (séptima); normativa aplicable con carácter supletorio (octava); y Comisiones de Valoraciones (novena).

La disposición derogatoria única que contiene el Anteproyecto de Ley deroga expresamente las siguientes normas: a) Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante LOTA); b) Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA); c) Disposición Adicional Segunda de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 29/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley 17/1999, de 28 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas; d) Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía; e) 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; f) Decreto 150/2003, de 10 de junio, por el que se determinan los municipios con relevancia territorial, a efectos de lo previsto en la Ley 7/2002 (LOUA); g) Norma 45.4.a del Decreto 206/2006, de 28 de noviembre, por el que se adapta el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía; h) Decreto 11/2008, de 22 de enero, por el que se desarrollan procedimientos dirigidos a poner suelo urbanizado en el mercado o con destino preferente a la construcción de viviendas protegidas, i) Orden de 13 de marzo de 2007 por la que se crea el Observatorio Territorial de Andalucía y se regula su organización y funcionamiento y la Orden de 23 de febrero de 2009, que modifica la anterior.

El Anteproyecto de Ley concluye con cinco disposiciones finales con el siguiente alcance: habilitación para el desarrollo reglamentario (disposición final primera); modificación del párrafo e) del artículo 17.10 de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía, de modo que la consulta preceptiva contemplada en dicho precepto queda referida la modificación de los instrumentos de ordenación urbanística que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, así como a los supuestos de suspensión de los instrumentos de ordenación urbanística general que competen al

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 30/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejo de Gobierno (disposición final segunda del Anteproyecto de Ley); modificación, a través de la disposición final tercera, de la Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía (en concreto, los artículos 42 -Informes de la Administración hidráulica-, 59 -Zonificación del riesgo de inundación- y 62 -Elaboración y aprobación de los Instrumentos de Prevención del Riesgo de Inundación); y modificación del artículo 56 de la Ley 16/2011, de 23 de diciembre, de Salud Pública de Andalucía (disposición final cuarta). La disposición final quinta se refiere a la entrada en vigor.

A la vista del contenido del Anteproyecto de Ley, nos referimos, en primer lugar, al marco constitucional y estatutario al que debe supeditarse la regulación proyectada, para examinar después los títulos competenciales con los que cuenta la Comunidad Autónoma para aprobarla, sin perjuicio de los títulos competenciales del Estado y del respeto de la autonomía local.

**1. Urbanismo y ordenación del territorio: objetivos, principios y derechos constitucionales y estatutarios a los que atañe la regulación.**

Aunque resulte obvio, conviene subrayar que una disposición reguladora de la ordenación territorial y urbanística, que comprende la clasificación, usos y transformación del suelo, así como la actividad edificatoria, resulta de crucial importancia para la satisfacción de las necesidades vitales, el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 31/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



desarrollo económico sostenible y la efectividad de diferentes derechos constitucionales y estatutarios.

**A) Urbanismo y ordenación del territorio como nociones diferenciadas, pero estrechamente relacionadas.**

Aunque no existe una definición constitucional del urbanismo, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, se refiere a su significado (FJ 6) en los siguientes términos: *«...disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico... Sin propósito definitorio, el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación.*

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

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 32/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Como indica dicha sentencia (*ibídem*), si bien la Constitución no define lo que haya de entenderse por urbanismo, sí proporciona, junto al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47, párrafo primero), una serie de importantes principios rectores de la política urbanística, a los que han de atenerse las Entidades Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias. En este sentido, tras mencionar los principios contenidos en los párrafos primero y segundo del artículo 47 de la Constitución (a los que después nos referiremos), el Tribunal Constitucional recuerda que el reconocimiento, el respeto y la protección de los mismos " *informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos* " (SSTC 19/1982, FJ 6, y 45/1989, FJ 4), con arreglo a lo establecido en el artículo 53.3, inciso primero, de la Constitución.

En lo que respecta a la ordenación del territorio, cabe señalar que aparece como materia distinta al urbanismo en el artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución Española de 1978. La STC 149/1991, de 4 de julio [FJ 1.b)] advierte que son escasas las precisiones que se encuentran en nuestra doctrina sobre el concepto mismo de ordenación del territorio, recordando que la STC 77/1984 (FJ 2) se limitó a afirmar que « *tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial*».

Dando cuenta de la amplitud y del carácter sustantivo de la ordenación territorial, la STC 149/1991 ( *ibidem*) señala lo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 33/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siguiente: « *La ordenación del territorio es, efectivamente, más una política que una concreta técnica y una política, además, de enorme amplitud. La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por la CEMAT (Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio) el 23 de mayo de 1983 [...] citada por muchos de los recurrentes, la define como "expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad" [...]*

*Esa enorme amplitud de su ámbito propio evidencia que quien asume, como competencia propia, la ordenación del territorio, ha de tomar en cuenta, para llevarla a cabo la incidencia territorial de todas las actuaciones de los poderes públicos, a fin de garantizar de ese modo el mejor uso de los recursos del suelo y del subsuelo, del aire y del agua y el equilibrio entre las distintas partes del territorio mismo [...]*»

En relación con el espacio físico sobre el que se proyecta la ordenación del territorio, la falta de definición constitucional y las diversas fórmulas adoptadas en los Estatutos de Autonomía, llegaron a originar dudas sobre si la ordenación del territorio comprende la ordenación del litoral, problema al que se refiere la STC 149/1991 (*ibidem*) [FJ 1.A)] al destacar que en los Estatutos de siete de las ocho Comunidades en ese caso recurrentes (todas ellas, salvo Cantabria) se menciona la competencia para la ordenación del litoral como distinta a la competencia para la ordenación del territorio, a la que viene a sumarse. En ese momento, como recuerda el Tribunal Constitucional, la competencia para la ordenación del litoral

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 34/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

figura como tal en los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y no en los de Asturias, Cantabria y Murcia. De modo absolutamente expresivo, según el Tribunal Constitucional, el Estatuto de Autonomía de Canarias menciona en un lugar (art. 29.1 ) la competencia sobre ordenación del territorio como competencia cuya titularidad se asume en ese momento y en otro distinto (art. 34) la competencia para la ordenación del litoral, que sólo se recibirá cuando sea otorgada por vía de delegación o transferencia. En cambio, el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares precisa (art. 10.3) que la ordenación del territorio incluye la del litoral. La referida sentencia del Tribunal Constitucional zanja la confusión, señalando que la interpretación más amplia y en definitiva más congruente con la Constitución lleva a considerar que *«el litoral forma parte del territorio de las Comunidades Autónomas costeras, de manera que su ordenación puede ser asumida por éstas como competencia propia desde el momento mismo de su constitución y sea cual hubiera sido la vía seguida para lograrla»*. Por dicha razón, prevalece la interpretación que priva de relevancia constitucional, en lo que toca a la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, a la distinción, innecesaria por tanto a estos efectos, entre "territorio" y "litoral", en congruencia con la propia definición del territorio de las Comunidades Autónomas en los Estatutos de Autonomía, considerando que el litoral forma también parte, sin duda alguna, del territorio de los municipios costeros.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 35/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La STC 149/1998, de 2 de julio, reitera (FJ 3) que, dejando al margen otros aspectos normativos y de gestión, el núcleo fundamental de esta materia « *está constituido por un conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo* » (SSTC 36/1994, FJ 3; y 28/1997, FJ 5).

Esta misma doctrina se reitera en las SSTC 57/2015, de 18 de marzo (FJ 14), y 20/2016, de 4 de febrero (FJ 4).

En efecto, la Carta Europea de Ordenación del Territorio ofrece la siguiente definición de la ordenación del territorio: *“Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”*.

Dicha concepción permite destacar que la ordenación del territorio está llamada a operar a escala regional y subregional, mientras que el urbanismo opera a escala municipal, lo que permite superar el estrecho marco de la planificación urbanística, en un mundo complejo cuyos fundamentos van más allá de la consideración aislada de los núcleos urbanos. De acuerdo con la referida Carta, la ordenación del territorio tiene por vocación el desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones, la coordinación de sectores e instancias decisoras, el desarrollo de infraestructuras y equipamientos que contribuyan

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 36/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



a la mejora de la calidad de vida, así como la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente. Por esta razón, la ordenación del territorio es vista por la doctrina como instrumento para el desarrollo territorial, cuyo logro es difícil sin la adecuada armonía de las políticas con incidencia sobre el territorio.

En este sentido, la Carta hace notar que " *El hombre y su bienestar, así como su interacción con el medio ambiente, constituyen el centro de toda preocupación de la ordenación del territorio, cuyo objetivo es el de ofrecerle un marco y una calidad de vida que aseguren el desarrollo de su personalidad en un entorno organizado a escala humana* ". A partir de esta premisa, en lo que se refiere al apartado objeto de análisis, podemos afirmar que la ordenación del territorio y el urbanismo, aun concebidos como materias diferenciadas que se proyectan sobre distintos niveles territoriales, comparten un mismo bloque de valores constitucionales y estatutarios, a los que nos referimos seguidamente.

**B) Guía jurídica de la regulación proyectada: objetivos, principios, derechos y deberes constitucionales y estatutarios.**

Numerosos objetivos y principios previstos en el Estatuto de Autonomía serían inviables o irrealizables sin una adecuada legislación en un ámbito de marcado carácter horizontal. La definición de la organización y estructura del territorio, la planificación de las ciudades, el establecimiento de los usos del suelo, la localización y características de los espacios

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 37/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

libres, servicios, viviendas, equipamientos, infraestructuras, actividades productivas y otros elementos clave para la vida colectiva, tienen una indudable conexión con numerosas políticas sectoriales de la propia Comunidad Autónoma y del Estado, más allá de su indudable dimensión social y económica. Precisamente por ello, la ordenación del territorio y del urbanismo no pueden concebirse de manera aislada de las políticas sectoriales que se desarrollan sobre el mismo espacio físico, ni pueden ignorar su impacto sobre los demás recursos naturales y el medio ambiente, así como sobre el patrimonio natural, paisajístico y cultural.

El artículo 47 de la Constitución Española proclama que todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, precisando, seguidamente, que los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. El mismo precepto dispone que la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos. Antes, el artículo 46 obliga a los poderes públicos a garantizar la conservación y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad. A su vez, el artículo 128.1 dispone que toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 38/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El propio título de la Ley proyectada, denominada de "Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía", evoca, de manera principal, la idea de utilización racional del suelo, que debe inspirar su régimen jurídico. A este respecto, el artículo 45 de la Constitución reconoce el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo (apdo. 1), al mismo tiempo que establece el deber de los poderes públicos de velar por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva. El artículo 28 del Estatuto de Autonomía para Andalucía consagra también el derecho a vivir en un medio ambiente equilibrado, sostenible y saludable, así como a disfrutar de los recursos naturales, del entorno y el paisaje en condiciones de igualdad, debiendo hacer un uso responsable del mismo para evitar su deterioro y conservarlo para las generaciones futuras, de acuerdo con lo que determinen las leyes (apdo. 1). El mismo artículo garantiza dicho derecho mediante una adecuada protección de la diversidad biológica y los procesos ecológicos, el patrimonio natural, el paisaje, el agua, el aire y los recursos naturales (apdo. 2), así como el derecho a acceder a la información medioambiental de que disponen los poderes públicos, en los términos que establezcan las leyes (apdo. 3). El derecho del artículo 28 tiene su envés en el artículo 36 del Estatuto de Autonomía, que contempla el deber de conservar el medio ambiente.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 39/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Al definir los objetivos básicos de la Comunidad Autónoma, el artículo 10.3 del Estatuto de Autonomía para Andalucía se refiere en su párrafo 5º al *“aprovechamiento y la potenciación de los recursos naturales y económicos de Andalucía bajo el principio de sostenibilidad”*. A su vez, el párrafo 7º del mismo apartado alude al objetivo básico de la *“mejora de la calidad de vida de los andaluces y andaluzas, mediante la protección de la naturaleza y del medio ambiente, la adecuada gestión del agua y la solidaridad interterritorial en su uso y distribución, junto con el desarrollo de los equipamientos sociales, educativos, culturales y sanitarios, así como la dotación de infraestructuras modernas ”*. El mismo artículo 10.3 contempla el objetivo básico de la *“consecución de la cohesión territorial, la solidaridad y la convergencia entre los diversos territorios de Andalucía, como forma de superación de los desequilibrios económicos, sociales y culturales y de equipación de la riqueza y el bienestar entre todos los ciudadanos, especialmente los que habitan en el medio rural ”* (párrafo 8º). Entre los principios rectores de las políticas públicas, el artículo 37.1 del Estatuto de Autonomía contempla el de *“respeto del medio ambiente, incluyendo el paisaje y los recursos naturales y garantizando la calidad del agua y del aire”*. En el mismo artículo y apartado se prevé el impulso y desarrollo de las energías renovables, el ahorro y eficiencia energética (párrafo 21º) y el *“uso racional del suelo, adoptando cuantas medidas sean necesarias para evitar la especulación y promoviendo el acceso de los colectivos necesitados a viviendas protegidas”* (párrafo 22º). Inmediatamente antes, el párrafo 21º alude al impulso y desarrollo de las energías re-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 40/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

novables, el ahorro y eficiencia energética. Asimismo, dada la trascendencia que el urbanismo tiene en este plano, cabe señalar que el 37.1.5.º consagra los principios de no discriminación de las personas con discapacidad, accesibilidad universal, igualdad de oportunidades y plena eliminación de las barreras.

Es especialmente importante recordar que el título VII del Estatuto de Autonomía se dedica al medio ambiente, contemplando la conservación de la biodiversidad, así como de la riqueza y variedad paisajística de Andalucía (art. 195), el uso sostenible de los recursos naturales y la reducción de emisiones contaminantes a la atmósfera (art. 196). Dicho título se refiere a la producción y desarrollo sostenible, con expresas referencias al turismo, la protección del litoral y la red de espacios naturales protegidos y al deber de los poderes públicos de Andalucía de impulsar las políticas y disponer de los instrumentos adecuados para hacer compatible la actividad económica con la protección del medio ambiente (art. 197). El mismo título prevé la protección ante la contaminación (artículo 201) y contempla el objetivo conjunto de fijar la población del mundo rural y de mejorar su calidad de vida (art. 202), así como la obligación de los poderes públicos de velar por un uso eficiente y sostenible del suelo, a fin de evitar la especulación urbanística y la configuración de áreas urbanizadas insostenibles (art. 203).

En este contexto damos por reproducido lo que dispone el artículo 25 del Estatuto de Autonomía en relación con el ejer-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 41/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, así como el artículo 33, sobre el acceso a la cultura, y al disfrute de los bienes patrimoniales, artísticos y paisajísticos de Andalucía. Sin perjuicio de lo anterior, debemos destacar que el referido artículo 25 del Estatuto de Autonomía consagra, en relación con la vivienda, derechos estatutarios y no un mero principio rector de las políticas en la materia (como hace el art. 47 de la Constitución). A este respecto, hay que hacer notar, además, que el artículo 38 establece que las leyes de desarrollo " *respetarán, en todo caso, el contenido de los mismos establecido por el Estatuto*".

Para finalizar este apartado, realizamos una mención particular al reconocimiento del derecho a la propiedad privada que se efectúa en el artículo 33 de la Constitución; derecho cuya función social delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes. En virtud del artículo 53.1 de la Constitución, la regulación de su ejercicio se reserva a la ley, que, en todo caso, debe respetar su contenido esencial.

Respetando dicho límite, la función social ha permitido al legislador configurar diferentes estatutos jurídicos del derecho de propiedad. En el caso de la propiedad inmobiliaria, ya la Ley del Suelo de 1956 subraya en su exposición de motivos que " *configura las facultades dominicales sobre los terrenos, según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo*", para precisar después que " *las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no dan lu-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 42/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*gar a indemnización". En este plano, la STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 2), se refiere a la transformación tan profunda que ha experimentado la propiedad privada , en su doble dimensión como institución y como derecho individual, que «impide concebirla hoy como una figura jurídica reconducible exclusivamente al tipo abstracto descrito en el art. 348 del Código Civil ». En este sentido, la sentencia señala lo siguiente: « la progresiva incorporación de finalidades sociales relacionadas con el uso o aprovechamiento de los distintos tipos de bienes sobre los que el derecho de propiedad puede recaer ha producido una diversificación de la institución dominical en una pluralidad de figuras o situaciones jurídicas reguladas con un significado y alcance diversos. De ahí que se venga reconociendo con general aceptación doctrinal y jurisprudencial la flexibilidad o plasticidad actual del dominio que se manifiesta en la existencia de diferentes tipos de propiedades dotadas de estatutos jurídicos diversos, de acuerdo con la naturaleza de los bienes sobre los que cada derecho de propiedad recae.»*

En el mismo sentido damos por reproducidas las consideraciones que realiza el Tribunal Constitucional en su sentencia 154/2015, de 9 de julio (FJ 4) que resuelve el recurso de inconstitucionalidad contra determinados preceptos de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para la vivienda protegida y suelo.

Por otra parte, la misma STC 37/1987 (*ibidem*), en respuesta a la impugnación de los recurrentes por supuesta infracción de la reserva de Ley, apoyada en el artículo 53.1 de la Cons-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 43/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

titución, establece las siguientes precisiones: « Resulta, sin embargo, evidente que el artículo 33.2 de la propia Constitución flexibiliza la reserva de Ley en lo que concierne a la delimitación del contenido de la propiedad privada en virtud de su función social, que debe ciertamente regularse por la Ley, pero también por la Administración "de acuerdo con las Leyes" cuando éstas recaben la colaboración reglamentaria de aquélla. Prohíbe esta concreta reserva de Ley toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o extra legem, pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal y lograr así la plena efectividad de sus mandatos, remisión inexcusable, por lo demás, cuando, como es el caso arquetípico de la propiedad inmobiliaria, las características naturales del bien objeto de dominio y su propia localización lo hacen susceptible de diferentes utilidades sociales, que pueden y deben traducirse en restricciones y deberes diferenciados para los propietarios y que, como regla general, sólo por vía reglamentaria pueden establecerse.»

Esta misma doctrina se reitera en la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 9), que rechaza la tacha de inconstitucionalidad del precepto impugnado por considerar que la llamada al reglamento se hace tras enunciar la Ley el criterio tanto de la valoración del terreno como de la posibilidad de corrección del mismo al alza, estableciendo el tipo de factor al que puede responder esa corrección y los límites de la misma, de ma-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 44/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



nera que no hay deslegalización alguna o remisión de la regulación a un reglamento independiente, sino búsqueda de la colaboración reglamentaria en la concreción del factor de corrección y en la determinación de la forma en que el mismo debe aplicarse y ponderarse en el expediente.

## **2. Títulos competenciales que amparan la regulación.**

Seguidamente examinamos los títulos competenciales que amparan la regulación objeto de dictamen.

### **A) Competencia exclusiva en materia de urbanismo y su coexistencia con otros títulos competenciales que se han de salvaguardar.**

La competencia de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo fue analizada por este Consejo en el dictamen 41/2002 (referido al Anteproyecto de Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía), considerando lo dispuesto entonces en el artículo 13.8 de la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre, del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Dicho precepto atribuyó a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de política territorial, fórmula comprensiva de "la ordenación del territorio y del litoral, el urbanismo y la vivienda".

Las consideraciones que expusimos en dicho dictamen siguen siendo válidas, por lo que reiteramos lo entonces dicho, *mutatis mutandis*, sin perjuicio de las adiciones o precisiones que derivan de la jurisprudencia constitucional.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 45/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Efectivamente, tal y como destacamos en el dictamen 41/2002, la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, que estimó parcialmente los recursos interpuestos por diversos Gobiernos y Parlamentos autonómicos, vino a reconocer que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo (FJ 5); planteamiento que le llevó a declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos, buena parte de los preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1992.

En dicho dictamen señalamos que la jurisprudencia constitucional se vio completada por la sentencia 164/2001, de 11 de julio, que sintetiza la doctrina referida y declara la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, así como de su disposición final única (en sus referencias a los artículos 38 y 16.1). Por el contrario, declara la constitucionalidad de otro grupo de preceptos impugnados incardinados en los títulos competenciales del Estado previstos en el artículo 149.1.1ª, 4ª, 18ª y 23ª, de la Constitución, al estimar el Tribunal Constitucional que el concreto ejercicio que de ellos se hace en la Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones no predetermina ni impone un determinado modelo urbanístico ni vacía la competencia de las Comunidades Autónomas en materia urbanística.

En nuestro dictamen 41/2002 subrayamos la imbricación que sobre este sector tienen diversos títulos competenciales, tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. Precisamente por ello, el Tribunal Constitucional reafirma la necesaria co-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 46/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

existencia de títulos competenciales en este ámbito en su sentencia 40/1998, de 19 febrero (FJ 29), al precisar que:

*«... el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos, se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas: así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1 CE) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 CE)... En otros casos, como recuerda dicha sentencia con cita de la STC 61/1997 (FJ 5), « la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material ». Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (art. 149.1.1.ª CE), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23.ª CE), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, FJ 8.º y 9.º).*

Como indicamos entonces, la STC 40/1998 (*ibidem*) advierte sobre la coexistencia de la competencia sobre urbanismo con otros títulos competenciales que se han de salvaguardar: «Lo

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 47/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mismo ocurre en los supuestos en los que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4.ª CE), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20 CE), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurren por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21.ª CE), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24.ª), etcétera.» Esta doctrina se reitera en la STC 204/2002, de 31 de octubre (FJ 7), y en la STC 245/2012, de 18 de diciembre (FJ 29), ya que en todos estos casos, como se advierte en la STC 40/1998 (FJ 29), «el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (SSTC 113/1983 y 77/1984)».

Se trata de una consolidada doctrina, como señala la STC 182/2016, de 3 de noviembre [FJ 4, con cita de la STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 8)], al recordar que «*la competencia exclusiva que en materia de ordenación del territorio y urbanismo tienen estatutariamente atribuidas las Comunidades Autónomas no autoriza a desconocer las competencias que con el mismo carácter de exclusivas, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 CE; su ejercicio puede lícitamente condicionar,*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 48/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*de esta suerte, la competencia de las Comunidades Autónomas [por todas SSTC 56/1986, de 13 de mayo, FJ 3; 149/1991, de 4 de julio, FJ 1B; 61/1997, de 20 de marzo, FJ 5; 40/1998, de 19 de febrero, FJ 29; y 151/2003, de 17 de julio, FJ 4].»*

Reiteramos que al profundizar en la consideración antes apuntada, el Tribunal Constitucional advierte (STC 61/1997, FJ 6) que: *«El orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el art. 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos de los que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso .»* Esta misma doctrina se reitera en la STC 14/2007, de 18 de enero.

Según el Tribunal Constitucional, a la luz del orden constitucional de competencias, cabe afirmar que: *« la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 49/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la Constitución Española es a las Comunidades Autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales Entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido más arriba expuesto» (FJ 6 de la STC 61/1997).*

Como recordamos en el dictamen 41/2002, sobre la base de tales premisas, en una interpretación sistemática, unitaria y coherente del bloque de constitucionalidad, la sentencia 61/1997 aborda el alcance de las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, 8.<sup>a</sup> y 18.<sup>a</sup> de la Constitución y su articulación con la competencia autonómica sobre urbanismo en los siguientes términos:

En relación con el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución, el Tribunal Constitucional precisa que "condiciones básicas" no es sinónimo de "legislación básica", "bases" o "normas básicas", ya que lo que el precepto atribuye al Estado es el establecimiento de las condiciones básicas que tiendan a garantizar la igualdad, lo cual no supone una normación completa y acabada del derecho y deber de que se trate. En consecuencia, las Comunidades Autónomas, en la medida en que tengan competencias sobre la materia, pueden aprobar normas atinentes al régimen jurídico del derecho afectado (en este caso sobre la propiedad del suelo). Por otra parte, las condiciones básicas

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 50/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no equivalen ni se identifican tampoco con el contenido esencial de los derechos (art. 53.1 CE).

Desde un punto de vista material, la competencia estatal "ex" artículo 149.1.1ª de la Constitución no opera como una especie de título horizontal, capaz de introducirse en cualquier materia o sector del ordenamiento por el mero hecho de que pudieran ser reconducibles, siquiera sea remotamente, hacia un derecho o deber constitucional. Antes al contrario, dicho título se proyecta sobre los derechos constitucionales en sentido estricto, así como sobre los deberes básicos, y sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce. El art. 149.1.1ª de la Constitución no debe ser entendido como una prohibición de divergencia autonómica, ni tampoco como un título residual. Las condiciones básicas que garanticen la igualdad, por definición, no pueden consistir en un régimen jurídico acabado y completo de los derechos y deberes constitucionales afectados (FJ 7).

En el ámbito examinado, « una primera interpretación literal del art. 149.1.1ª de la Constitución en relación con los preceptos enjuiciados permite entender que al Estado le compete regular las "condiciones básicas" que garanticen la «igualdad» de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la «igualdad básica» en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo» (FJ 8).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 51/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En cambio, apelando a lo que ya expuso en sus sentencias 194/1994 (FJ 4) y 43/1996 (FJ 2), el Tribunal Constitucional afirma que dicho precepto no habilita para efectuar una regulación uniforme de la propiedad privada ni su función social - pues no se trata de establecer una identidad de situaciones en cualquier zona del territorio nacional-, ni para regular la política autonómica sectorial correspondiente, puesto que tal resultado supondría vaciar de todo contenido la competencia autonómica. La STC 61/1997 precisa su alcance de manera más precisa al señalar: «Más en concreto, el indicado título competencial sólo tiene por objeto garantizar la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de propiedad urbana y en el cumplimiento de los deberes inherentes a la función social, pero no, en cambio, la ordenación de la ciudad, el urbanismo entendido en sentido objetivo. A través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma y la Administración Local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos.» (FJ 9).

En esta dirección, la referida sentencia señala lo siguiente: *«la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración, o los presupuestos previos -o delimitación negativa- para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, por ejemplo, son elementos que, en principio, pueden considerarse amparados por la competencia esta-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 52/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*tal que se localiza en el artículo 149.1.1°. Al mismo tiempo, el Estado tiene competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el cumplimiento de los deberes constitucionales y, en consecuencia, para regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación del dominio. » (FJ 10).*

En esta línea, en el dictamen 41/2002 subrayamos que el Tribunal Constitucional ha reconocido que el establecimiento de unas clases determinadas de suelo encaja en la competencia atribuida por dicho precepto, argumentando que sin dicha clasificación previa no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad urbana. Y a ello añade la consideración de que tal clasificación constituye presupuesto para la aplicación del sistema de valoraciones a efectos indemnizatorios. Ahora bien, citando nuestro dictamen 117/2000, dijimos igualmente que las condiciones básicas no pueden servir para configurar el modelo de urbanismo que las Comunidades Autónomas y la Administración local pretendan diseñar en el ámbito de sus respectivas competencias. El dictamen 41/2002 señala, asimismo, que siguiendo esta orientación, el Tribunal Constitucional precisa que « *para articular esta confluencia de títulos competenciales, las normas estatales emanadas bajo la cobertura del art. 149.1.1° CE pueden encontrar su mejor expresión a través de principios o reglas generales que, en definitiva, sirvan para garantizar la igualdad en las posiciones jurídicas fundamentales, sin menoscabo de la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, de la competencia de éstas para dictar también*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 53/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*normas sobre la propiedad urbana » (STC 61/1997, FJ 10). Al hilo de esta interpretación, que proscribte que el Estado afecte o prejuzgue aspectos que corresponden propiamente al "urbanismo", la sentencia 164/2001, de 11 de julio, estimó parcialmente los recursos interpuestos y declara que determinados artículos de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, no incurren en inconstitucionalidad siempre que se interpreten de conformidad con lo expresado en los fundamentos jurídicos 14, 16, 21, 29 y 30 de la sentencia, en cuanto aquellos contienen expresiones que a juicio del Tribunal suponen incursiones en la materia urbanística.*

Asimismo, como recordamos en el dictamen tantas veces referido, la citada sentencia 61/1997 (FJ 11) reconoce que entre los títulos competenciales del Estado susceptibles de afectar al urbanismo se encuentran los que se refieren a la legislación civil (art. 149.1.8ª) y a las "bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas", que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; al "procedimiento administrativo común" y, sobre todo, a "la legislación sobre expropiación forzosa" y al "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas" (art. 149.1.18º).

En este plano, la STC 14/2007, de 18 de enero, reconoce la posible concurrencia de distintos títulos competenciales del Estado en apoyo de una determinada regulación con incidencia en el urbanismo. Así, en relación con el alcance de la competencia estatal en materia de legislación sobre expropiación forzosa, la citada STC 14/2007 ( FJ 3), reiterando la doctrina

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 54/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

expuesta en la STC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6), subraya lo siguiente: «el constituyente [...] ha reservado en exclusiva al Estado la competencia sobre la legislación de expropiación (artículo 149.1.18.ª de la Constitución) y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica... la uniformidad normativa impuesta por la Constitución supone la igual configuración y aplicación de las mencionadas garantías expropiatorias en todo el territorio del Estado y, por ende, el estricto respeto y cumplimiento de los criterios y sistema de valoración del justiprecio y del procedimiento expropiatorio establecidos por Ley estatal para los distintos tipos o modalidades de expropiación. De este modo, la competencia exclusiva que al Estado reserva el art. 149.1.18.ª impide que los bienes objeto de expropiación puedan ser evaluados con criterios diferentes en unas y otras partes del territorio nacional y que se prive a cualquier ciudadano de alguna de las garantías que comporta el procedimiento expropiatorio». En esta dirección, la STC 14/2007 ( ibidem), recuerda que: «... en el ámbito específico del urbanismo las SSTC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 19), y 164/2001, de 11 de julio (FJ 34), establecen que la fijación por el Estado de criterios de valoración de suelo es reconducible tanto al artículo 149.1.18.ª CE, precepto con el que entroncan las valoraciones urbanísticas, como al art. 149.1.1.ª de la Constitución. En relación con este último precepto constitucional, y sin perjuicio de la prioritaria consideración del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada y su valoración se hallan estrictamente emparentados, desde un punto de vista material,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 55/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*con el contenido del derecho de propiedad cuyas condiciones básicas corresponde fijar al Estado...»*

Volvemos a señalar, como se hizo en el dictamen, 41/2002, que otro de los títulos en juego es el que versa sobre la materia de bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (ex art. 149.1.13.ª CE), « en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor económico y, en especial, como instrumento generador de empleo» (STC 152/1988, FJ 2), si bien tal posibilidad exigiría apreciar una conexión suficiente y justificada, pues en otro caso habrían de prevalecer las competencias sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, es decir, el título más directamente implicado, que no puede ser alterado por una aplicación expansiva del título genérico del artículo 149.1.13.ª (así se deduce de la sentencia 61/1997, FJ 24). Cabe señalar que esta doctrina ha sido reiterada por el Tribunal en diversas ocasiones. Así, en la STC 141/2014, de 11 de septiembre (FJ 5) se afirma lo que sigue:

*«[...] ya en la STC 61/1997, FJ 36, recordamos la doctrina establecida en las SSTC 152/1988, de 20 de julio, FJ 2; 95/1986, de 10 de julio, y 213/1994, de 14 de julio, y reiterada recientemente en la STC 139/2013, FJ 3, y afirmamos que este criterio resulta "también aplicable al sector de la vivienda y, en particular y dentro del mismo, a la actividad promocional, dada su más estrecha relación con la política económica general, en razón de la incidencia que el impulso de la construcción tiene como factor del desarrollo económico, y*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 56/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





*en especial, como factor generador de empleo". Y "si ello es así en la construcción de viviendas, con mayor razón cuando se trata de la política del suelo en su sentido más amplio, por su impacto directo sobre la política económica general", por lo que no cabe negarle al Estado "ex art. 149.1.13 CE toda competencia para fijar algunos criterios generales, cuando sólo el asentamiento de actividades industriales y empresariales y la construcción de viviendas tienen una repercusión de gran magnitud sobre la entera economía general". El problema radica únicamente, por lo que se viene de razonar, en el alcance de esta competencia estatal, habiéndose ya señalado que una interpretación restrictiva del art. 149.1.13.ª de la Constitución, "cuando afecta a la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas, ha de verse complementada además por una interpretación finalista o teleológica, de modo que tan sólo aquellas normas básicas que respondan efectiva y estrictamente a la planificación general de la actividad económica podrían encontrar cobijo en el referido título, que impide la producción de normas que, aunque relacionadas con esa planificación general, no guarden esa inmediata y directa relación con la dirección de la economía" (STC 61/1997, FJ 36; doctrina reiterada en STC 112/2013, FJ 3). » En la misma dirección dejamos citadas las SSTC 17/2016, de 4 de febrero (FJ 4) y 143/2017, de 14 de diciembre (FJ 2).*

**B) Competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y salvaguarda de diversos títulos competenciales del Estado que afectan al territorio.**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 57/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Anteriormente nos hemos referido al concepto de ordenación del territorio del que parte la jurisprudencia constitucional.

El artículo 33 del Anteproyecto de Ley define el concepto y alcance de la ordenación territorial en los siguientes términos:

*“1. Se entiende por ordenación del territorio, a los efectos de esta Ley, la función pública definida en el artículo 3.3, desarrollada a través de determinaciones, instrumentos de ordenación y proyectos que identifiquen y movilicen los recursos, oportunidades y potencialidades de desarrollo existentes en el ámbito territorial de referencia.*

*2. La ordenación del territorio opera al servicio del interés general y desde una escala supralocal, aportando a los instrumentos de ordenación urbanística y a la planificación sectorial el escenario de referencia territorial, en el marco de los instrumentos de ordenación previstos en esta Ley, teniendo en cuenta la caracterización y singularidad de los municipios.”*

La enorme amplitud del radio de acción del este título competencial exige su contemplación en armonía con otras competencias coexistentes sobre el mismo espacio físico.

En efecto, como advierte la STC 149/1998, de 2 de julio (FJ 3), con fines de acotación del ámbito material de dicho título desde la perspectiva competencial, hay que hacer notar que dentro del mismo *« no se incluyen todas las actuaciones de los poderes públicos que tienen incidencia territorial y afec-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 58/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*tan a la política de ordenación del territorio, puesto que ello supondría atribuirle un alcance tan amplio que desconocería el contenido específico de otros títulos competenciales, no sólo del Estado, máxime si se tiene en cuenta que la mayor parte de las políticas sectoriales tienen una incidencia o dimensión espacial (SSTC 36/1994, fundamento jurídico 3º; 61/1997, fundamento jurídico 16; 40/1998, fundamento jurídico 30)».*

En esta dirección, la STC 149/1998 (*ibidem*) precisa cuanto sigue a continuación: « Aunque hemos precisado igualmente que la ordenación del territorio es en nuestro sistema constitucional un título competencial específico que tampoco puede ser ignorado, reduciéndolo a simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, actuaciones por otros títulos; ordenación de l territorio que ha de llevar a cabo el ente titular de tal competencia, sin que de ésta no se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio (SSTC 149/1991, fundamento jurídico 1º B); 40/1998, fundamento jurídico 30).

»La multiplicidad de actuaciones que inciden en el territorio requiere la necesidad de articular mecanismos de coordinación y cooperación, pero no su incorporación automática a la competencia de ordenación del territorio, de manera que el competente en esta materia, al ejercer su actividad ordenadora, estableciendo los instrumentos de ordenación territorial, deberá respetar las competencias ajenas que tienen repercusión sobre el territorio, coordinándolas y armonizándolas desde el punto de vista de su proyección territorial (SSTC 149/1991,

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 59/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*fundamento jurídico 1º B]; 36/1994, fundamento jurídico 3º). Así pues, la exclusividad con la que las Comunidades Autónomas, como es el caso de la Comunidad Autónoma del País Vasco, han asumido la competencia en materia de ordenación territorial no autoriza a desconocer las que, con el mismo carácter, vienen reservadas al Estado en virtud del art. 149.1 C.E. (SSTC 56/1986, fundamento jurídico 3º; 149/1991, fundamento jurídico 1º B]), cuyo ejercicio puede condicionar ciertamente la competencia autonómica (STC 61/1997, fundamento jurídico 5º) [...]*

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

*»En suma, la actividad de planificación de los usos del suelo, así como la aprobación de los planes, instrumentos y normas de ordenación territorial se insertan en el ámbito material de la competencia sobre ordenación del territorio, cuyo*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 60/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*titular deberá ejercerla sin menoscabar los ámbitos de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 C.E. que afecten al territorio, teniendo en cuenta los actos realizados en su ejercicio y respetando los condicionamientos que se deriven de los mismos (STC 36/1994, fundamento jurídico 2º)».*

En el mismo sentido, ya en la STC 61/1997, de 20 de marzo (FJ 22) se destacó que no cabe negar «la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos...» Esta doctrina se reitera en la STC 46/2007, de 1 de marzo (FJ 3) y en la STC 65/2018, de 7 de junio (FJ 3).

En definitiva, como advertíamos en el dictamen 41/2002, no ha de perderse de vista la hipotética incidencia que sobre la ordenación del territorio y el urbanismo pueden tener otros títulos competenciales del Estado, tales como los previstos en el artículo 149.1.4ª, 13ª, 20ª, 21ª, 22ª, 23ª, 24ª, 25ª y 28ª de la Constitución. La constatación de que el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión e espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio con "la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo" (STC 149/1998, de 2 de julio, FJ 3, con cita, entre otras, de la SSTC 61/1997, FJ 22; en el mismo sentido se

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 61/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

pronuncian las SSTC 46/2007, de 1 de marzo, FJ 3, y STC 65/2018, de 7 de junio, FJ 9).

La técnica de atribución competencial empleada en el vigente Estatuto de Autonomía, con enunciación de materias y submaterias, da idea del enorme potencial de los títulos competenciales que ostenta la Comunidad Autónoma en el ámbito de regulación propio del Anteproyecto de Ley, sin perder de vista las advertencias realizadas por la jurisprudencia constitucional que hemos expuesto.

Así, en materia de ordenación del territorio, del litoral, y urbanismo, el artículo 56 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma las siguientes competencias:

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

*a) La planificación, la ordenación, la gestión, la inspección y el control de la vivienda; el establecimiento de prioridades y objetivos de la actividad de fomento de las Administraciones Públicas de Andalucía en materia de vivienda y la adopción de las medidas necesarias para su alcance; la promoción pública de viviendas; las normas técnicas, la inspección y el control sobre la calidad de la construcción; el control de condiciones de infraestructuras y de normas técnicas de habitabilidad de las viviendas; la innovación tecnológica y la sostenibilidad aplicable a las viviendas; y la normativa sobre conservación y mantenimiento de las viviendas y su aplicación.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 62/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

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

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

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

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 63/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

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

6. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de ordenación del litoral, respetando el régimen general del dominio público, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso: el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de tramitación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo-terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre en los términos previstos por la legislación general; la ejecución de obras y actuaciones en el litoral andaluz cuando no sean de interés general. Corresponde también a la Comunidad Autónoma la ejecución y la gestión de las obras de interés general situadas en el litoral andaluz, de acuerdo con lo establecido en el apartado 8 del presente artículo."*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 64/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





**C) Sobre el obligado respeto de la autonomía local reconocida en el artículo 137 de la Constitución y en el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía.**

La autonomía de las Entidades Locales " para la gestión de sus respectivos intereses " encuentra su plasmación constitucional en el artículo 137 de la Constitución. Asimismo, el artículo 140 de la Constitución garantiza la autonomía de los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena, atribuyendo su gobierno y administración a sus respectivos Ayuntamientos, elegidos democráticamente. En el mismo sentido, el artículo 89.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía dispone que "la Administración de la Comunidad Autónoma y las Administraciones locales ajustarán sus relaciones a los principios de información mutua, coordinación, colaboración y respeto a los ámbitos competenciales correspondientes determinados en el presente Estatuto, en la legislación básica del Estado y en la normativa autonómica de desarrollo, con plena observancia de la garantía institucional de la autonomía local reconocida por la Constitución y por la Carta Europea de la Autonomía Local".

El preámbulo de la referida Carta subraya el papel de la autonomía local y su contribución esencial en la construcción de una Europa basada en los principios de democracia y descentralización del poder, señalando la relevancia en este proceso de la "existencia de entidades locales dotadas de órganos de decisión democráticamente constituidos", que se benefician de "una amplia autonomía en cuanto a las competencias, a las modalidades de ejercicio de estas últimas y a los medios neces-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 65/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rios para el cumplimiento de sus funciones". En este sentido, la Carta prevé en su artículo 4, apartado 3, lo siguiente: " *El ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las autoridades más cercanas a los ciudadanos. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía.*"

A partir de estas premisas, resulta obvio que las competencias urbanísticas de los municipios son una de las principales manifestaciones de la autonomía local, pues pocos asuntos atañen más al núcleo de sus intereses que los relativos a la conformación de las ciudades.

En esta dirección, la STC 240/2006, de 20 de julio (FJ 10), reafirma la doctrina según la cual « *la autonomía local se proyecta sobre intereses locales y competencias municipales, siendo indiscutiblemente el urbanismo un asunto de interés de los municipios sobre el cual, por tanto, se extienden sus competencias*» (STC 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39).

Como ya indicamos en el dictamen 41/2002, el Tribunal Constitucional viene subrayando que el legislador debe respetar la garantía institucional de la autonomía local, que opera como un límite infranqueable. Sin rebasarlo, caben distintas opciones políticas. En efecto, la sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 julio (FJ 4), afirma que « *la Administración territorial a la que el constituyente encomendó la competencia normativa en urbanismo (las Comunidades Autónomas,*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 66/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*según el art. 148.1.3ª CE, pero también el Estado, cuando resulte habilitado al efecto por otros títulos competenciales) está legitimada para regular de diversas maneras la actividad urbanística, y para otorgar en ella a los entes locales, y singularmente a los Municipios, una mayor o menor presencia y participación en los distintos ámbitos en los cuales tradicionalmente se divide el urbanismo (planeamiento, gestión de los planes y disciplina), siempre que respete ese núcleo mínimo identificable de facultades, competencias y atribuciones (al menos en el plano de la ejecución o gestión urbanística) que hará que dichos entes locales sean reconocibles por los ciudadanos como una instancia de toma de decisiones autónoma e individualizada».*

Reiterando dicha doctrina, la STC 51/2004, de 13 de abril (FJ 9), precisa que: « ...la autonomía local consagrada en el art. 137 CE (con el complemento de los arts. 140 y 141 de la Constitución) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas Administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que esta-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 67/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*blezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los arts. 137, 140 y 141 de la Constitución. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno.» En el mismo sentido se pronuncia la STC 240/2006 (FJ 10), ya citada.*

En este plano, recordamos que el artículo 92 del Estatuto de Autonomía para Andalucía garantiza a los municipios un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía, y con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad. Numerosas competencias reconocidas como propias en el apartado 2 de dicho artículo guardan relación con el Anteproyecto de Ley objeto de dictamen, especialmente las que se refieren a la "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística"; la planificación, programación y gestión de viviendas y participación en la planificación de la vivienda de protección oficial.

El artículo 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone lo siguiente: " Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 68/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.”*

Como recuerda la STC 214/1989, de 21 de diciembre (FJ 3). En dicha norma «se condensa en la misma el criterio de que corresponde al legislador estatal la fijación de los principios básicos en orden a las competencias que deba reconocerse a las Entidades locales, estableciendo, y garantizando, al fin, “su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses” y fijando al respecto unas directrices para llevar a cabo la asignación de tales competencias, directrices que se concretan en atender, en cada caso, a las características de la actividad pública y a la capacidad de gestión de la Entidad local, de acuerdo con los principios de descentralización y máxima proximidad de la gestión administrativa de los ciudadanos ». Fijados esos criterios -que inquestionablemente se mueven en el plano de los principios generales-, tal y como indica el Tribunal Constitucional, la LRBR precisa algo más al delimitar las materias en las que necesariamente, de acuerdo con los principios señalados, a las Entidades locales deberán atribuírseles competencias, e inclu-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 69/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

so, especificando para los municipios los servicios mínimos que, en todo caso deberán prestar.

Pues bien, según prescribe el artículo 25.2.a) de la citada Ley 7/1985, el Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de urbanismo: " *planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.*"

A su vez, la Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía, cuyo artículo 6.2 atribuye a las competencias locales que determina dicha Ley la consideración de propias y mínimas, susceptibles de ser ampliadas por las leyes sectoriales, reconoce a los municipios en su artículo 9 las siguientes competencias propias:

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

*a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.*

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

*c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 70/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

d) *Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.*

e) *Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*

f) *Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.*

g) *Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

h) *Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.*

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

a) *Promoción y gestión de la vivienda.*

b) *Elaboración y ejecución de los planes municipales de vivienda y participación en la elaboración y gestión de los planes de vivienda y suelo de carácter autonómico.*

c) *Adjudicación de las viviendas protegidas.*

d) *Otorgamiento de la calificación provisional y definitiva de vivienda protegida, de conformidad con los requisitos establecidos en la normativa autonómica."*

De la jurisprudencia constitucional expuesta se desprende que, al determinar las competencias urbanísticas de los municipios, el legislador cuenta con diversas alternativas u opciones políticas legítimas. Volvemos a insistir en ello, como lo hace el Tribunal Constitucional en su STC 161/2019, de 12 de diciembre (FJ 5), al recordar, con cita de la STC 41/2016 (FJ 11) que « *La autonomía local permite configuraciones lega-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 71/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*les diversas, como recuerda, cuando afirma que "al distribuir poder local, el Estado y las comunidades autónomas disponen de "libertad de configuración", pero deben graduar 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 [STC 154/2015, FJ 6 a), citando las SSTC 32/1981, FJ 4; 170/1989, FJ 9; 51/2004, FJ 9; 95/2014, FJ 5; 57/2015, FJ 6, y 92/2015, FJ 4]"».*

Respetando el contenido mínimo de la autonomía local y los principios referidos, todas ellas tienen cabida en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía. Resulta significativa la evolución habida, en este plano, desde la etapa preconstitucional. La Ley del Suelo de 1956 atribuyó a los Ayuntamientos todas las facultades que siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos (art. doscientos dos), pero reservó al Estado la competencia para aprobar definitivamente los Planes (art. veintiocho), correspondiendo a los Ayuntamientos la formación de los planes municipales y a las Diputaciones Provinciales la formación de los planes provinciales (art. veinticuatro), dejando en manos de los Ayuntamientos la gestión y ejecución del planeamiento. Asimismo, destaca el papel del Estado en el control de la disciplina urbanística. Un esquema similar se mantuvo en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976.

El Estado descentralizado nacido de la Constitución de 1978 y de los Estatutos de Autonomía supuso un nuevo escena-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 72/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rio, de manera que la aprobación definitiva de los planes corresponde a los órganos que determinen las leyes autonómicas.

Expuesto lo anterior, nos detenemos en diversos aspectos relacionados con la intervención de la Administración autonómica en materia de planeamiento y disciplina urbanística, que han suscitado diversas impugnaciones ante el Tribunal Constitucional, pese al evidente protagonismo adquirido por los municipios en esta materia a partir del reconocimiento constitucional de la autonomía local.

Desde la perspectiva de la legitimidad constitucional de los controles sobre la actividad local, la STS 154/2015, de 9 de julio, recuerda en su fundamento jurídico 6.b) que la STC 4/1981 (FJ 3), al perfilar el significado de la garantía constitucional de la autonomía local con relación a los controles que incluían varias leyes estatales (especialmente el Texto Articulado y Refundido de las Leyes de Bases de Régimen Local, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955), señala que « *los controles administrativos sobre la actividad local deben estar previstos en normas legales; ser concretos y precisos, no "genéricos e indeterminados que sitúen a las Entidades locales en una posición de subordinación o dependencia cuasi jerárquica de la Administración del Estado u otras Entidades territoriales"; y tener por objeto actos en los que incidan intereses supralocales, velando por la legalidad de la actuación local; el control de oportunidad de las decisiones correspondientes a la gestión de los intereses locales es incompatible con la autonomía local, salvo que concurra una justificación constitu-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 73/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*cional, de otro modo la toma de decisión vendría a compartirse con una Administración no directamente relacionada con los intereses locales involucrados».*

Por ello, la STC 154/2015 (*ibidem*) advierte que: «...el legislador autonómico debe respetar la Ley reguladora de las bases de régimen local y, por tanto, el modelo de control de la actividad local que esta ha establecido en cuanto expresión de autonomía local legalmente garantizada. Como consecuencia de ello, este Tribunal ha declarado la inconstitucionalidad de previsiones autonómicas en materia de urbanismo que permitían que la Administración de la Comunidad Autónoma suspendiese acuerdos locales o ejerciese competencias municipales por sustitución sin ajustarse a aquellas previsiones básicas. » La propia sentencia 154/2015 alude a diferentes competencias autonómicas en este ámbito que no pueden considerarse contrarias a la autonomía local y, entre ellas, las que atribuyen a la Administración autonómica, en lugar de a los Ayuntamientos, la competencia de aprobación definitiva del planeamiento derivado (planes parciales y planes especiales de desarrollo del plan general de ordenación urbana). En este sentido, la sentencia recuerda que el Tribunal Constitucional declaró en su día (STC 159/2001, de 5 de julio, FJ 12) que dicha aprobación no constituye estrictamente un control administrativo, por lo que debe examinarse sólo a la luz de la garantía constitucional de la autonomía local.

En este contexto, la STC 154/2015 (FJ 7) señala lo siguiente:

FIRMADO POR	M <sup>º</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 74/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*«A este respecto, corresponde insistir en que las Comunidades Autónomas pueden aplicar directamente el régimen de controles que ha establecido agotadoramente la legislación básica estatal y, si regulan el ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales, pueden sólo concretar el previsto en esa legislación básica, pero ajustándose fielmente a sus "elementos relevantes". Ciertamente, no puede excluirse en abstracto que las competencias autonómicas puedan llegar a resultar afectadas en supuestos tipificados por la Ley controvertida ni, en consecuencia, que la Administración de la Junta de Andalucía pueda llegar a estar habilitada para tutelar intereses supramunicipales ejerciendo el control regulado en el artículo 60 de la LBRL. Ahora bien, el legislador andaluz se ha separado de un elemento relevante de esta determinación básica al delimitar los presupuestos habilitantes de la intervención autonómica sustitutiva a partir de un criterio diferente al de la afectación competencial, por más que en casos concretos pudiera llegar a aceptarse el ejercicio autonómico de la potestad de control ex art. 60 LBRL. De modo que también por esta razón el art. 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía incurre en inconstitucionalidad; declaración que también ha de extenderse al art. 195.1 b) de la misma Ley en la medida en que dicho precepto, en conexión con el anterior, atribuye a la Consejería competente en materia de urbanismo la iniciación y resolución de los expedientes sancionadores cuando el acto o uso del expediente sea alguno de los contemplados en los tres párrafos del art. 188.1, que hemos declarado inconstitucional.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 75/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*»Consecuentemente, procede declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 188.1 y 195.1 b), párrafos primero y segundo, de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía en la redacción dada por los apartados 11 y 13, respectivamente, del art. 28 de la Ley andaluza 13/2005.»*

Asimismo, la STC 154/2015 (FJ 7) declara inconstitucional y nulo el inciso "o la Consejería con competencias en materia de urbanismo, en su caso" del artículo 183.5 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, en la redacción dada por el artículo 28.9 de la Ley andaluza 13/2005, y lo hace sobre la base de los siguientes razonamientos:

*«... el artículo 183.5, leído en conexión con el artículo 188.3, establece un control administrativo de la actividad local que permite a la Consejería acordar por sí la demolición en los supuestos de las letras a), b) y c) del art. 188.1 si en el plazo de un mes el Alcalde no atiende el requerimiento previo "para la adopción del pertinente acuerdo municipal" (art. 188.3 de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía). Corresponde, pues, contrastar este control administrativo con el artículo 60 de la LBRL y verificar si el primero se ajusta a los elementos relevantes que regula el segundo.*

*«En la letra a) del este fundamento jurídico hemos declarado la inconstitucionalidad y nulidad del artículo 188.1 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía razonando que no asegura que la adopción por parte de la Administración autonómica de medidas cautelares de suspensión en sustitución del Ayuntamiento se produzca ante la afectación de las competencias autonómicas, que es lo que exige la el artículo 60 LBRL;*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 76/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*el criterio de la gravedad que traslucen sus letras a), b) y c) no se corresponde con el de la afectación de las competencias autonómicas que recoge el art. 60 LBRL. Ello es relevante ahora porque la previsión que estamos examinando (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), leída en conexión con el art. 188.3 de la misma Ley, se apoya en el artículo 188.1 para delimitar los supuestos en que la Administración autonómica puede ordenar por sí la demolición previo requerimiento infructuoso al Alcalde. De modo que la Ley de ordenación urbanística de Andalucía se ha separado del criterio de la afectación de las competencias autonómicas que impone el artículo 60 de la LBRL también cuando regula la adopción por sustitución de las "medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada" (art. 188.3 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía), en general, y la "demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística" (art. 183.5 de la Ley de ordenación urbanística de Andalucía).»*

Desde la perspectiva aquí analizada, la exposición de motivos del Anteproyecto de Ley destaca que la norma supone una apuesta por la defensa de la autonomía local, ampliando las competencias que tienen la consideración de propias y mínimas en la legislación vigente, "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" y "la ordenación de la ciudad consolidada y las deci-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 77/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

siones sobre su transformación deben corresponder prioritariamente a los Ayuntamientos". Del mismo modo, la exposición de motivos destaca que la diversidad de municipios requiere un régimen y sistemas de planeamiento ajustados a la caracterización propia según tamaño, localización, topografía, entre otros factores. En ese sentido, entre otros extremos se justifica un tratamiento singular, más ágil y simplificado, en el caso de municipios con una población inferior a 10.000 habitantes, no incluidos en la franja litoral y no pertenecientes a una aglomeración urbana.

Dicho propósito es congruente con el espíritu que anima el artículo 98.2 del Estatuto de Autonomía para Andalucía (aun referido de manera específica a la "ley de régimen local"), que obliga a considerar las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y capacidad de gestión de los distintos entes locales. En el mismo sentido, nos remitimos a lo dispuesto en el artículo 2 de la Ley 7/1985, relativo a las competencias de los municipios.

Por otro lado, el Anteproyecto de Ley es consecuente con la declaración que realiza en su exposición de motivos, al señalar que no hay que olvidar el importante papel que, en urbanismo desempeñan las Diputaciones Provinciales, especialmente en el caso de municipios de pequeña población. A estos efectos, se recuerda que el artículo 96.3.a) contempla entre las competencias de las Diputaciones las de asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 78/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la Comunidad Autónoma. En el mismo sentido, damos por reproducido el artículo 36.1.b) de la Ley 7/1985.

Desde esta óptica, *prima facie*, puede afirmarse que la regulación proyectada obsequia la autonomía local, otorgando a los municipios mayores competencias, sin que ello suponga, ni pueda suponer, el menoscabo de las competencias autonómicas y de los bienes jurídicos que la Comunidad Autónoma de Andalucía está llamada a tutelar.

Por lo demás, debe recordarse que el artículo 60.1.b) dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución y el principio de autonomía local, incluye: "*La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III*".

Por lo demás, como hicimos en el dictamen 41/2002, resaltamos que el contenido del Anteproyecto de Ley sometido a dictamen guarda conexión con otras competencias estatutariamente asumidas. Entre otras, destacamos las que se proyectan sobre las siguientes materias:

– El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 79/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos (art. 47.1.1.ª).

– Las potestades de control, inspección y sanción en los ámbitos materiales de competencia de la Comunidad Autónoma, en lo no afectado por el artículo 149.1.18.ª de la Constitución (art. 47.1. 3.ª)

– La competencia ejecutiva en materia de expropiación forzosa, que incluye en todo caso: a) Determinar los supuestos, las causas y las condiciones en que las Administraciones andaluzas pueden ejercer la potestad expropiatoria. b) Establecer criterios de valoración de los bienes expropiados según la naturaleza y la función social que tengan que cumplir, de acuerdo con la legislación estatal. c) Crear y regular un órgano propio para la determinación del justiprecio y fijar su procedimiento (art. 47.3).

– Las facultades para incorporar a su legislación aquellas figuras jurídico-privadas que fueran necesarias para el ejercicio de sus competencias, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.6.ª y 8.ª de la Constitución. Sobre este particular damos por reproducido lo expuesto en el dictamen 41/2002 (en la línea expuesta en los dictámenes 6 y 7/1994; 82 y 102/1997 y 98/1998), así como en las SSTC 37/1987, de 26 de marzo (FJ 6) y 251/2006, de 25 de julio (FJ 6).

– Aguas (art. 50).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 80/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- Medio ambiente, espacios protegidos y sostenibilidad. (art. 57).
- Salud (art. 55).
- Régimen local (art. 60).
- Transportes y comunicaciones (art. 64).
- Cultura y patrimonio (art. 68).
- Turismo (art. 71)
- Función pública (art. 76). En este punto recordamos que se crea el Cuerpo de Sub inspección de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda.

A la vista de las consideraciones que hemos realizado sobre el orden constitucional de competencias, sin perjuicio de las observaciones que puedan realizarse en el fundamento jurídico III de este dictamen y de las advertencias sobre la necesidad de respetar los títulos competenciales coexistentes del Estado que hemos mencionado, cabe concluir que la Comunidad Autónoma goza de títulos competenciales suficientes para aprobar la disposición legal objeto de dictamen.

**II**

En lo que respecta al procedimiento de elaboración del Anteproyecto de Ley, el examen de la documentación remitida por la Consejería consultante permite afirmar que la tramitación se ajusta a las prescripciones contenidas en el artículo 43 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 81/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Autónoma de Andalucía, y a las restantes disposiciones legales y reglamentarias de necesaria observancia.

El Centro Directivo encargado de la tramitación destaca que se han observado las normas contenidas en el título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en el que se regula "la iniciativa legislativa y la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones"). A este respecto, damos por reproducidas las consideraciones que este Consejo Consultivo viene realizando sobre el alcance de la STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, incluyendo las que se refieren a la virtualidad que ha de concederse a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, más allá del pronunciamiento que se realiza en la referida sentencia desde el punto de vista competencial.

En cuanto a la tramitación, consta que el Anteproyecto de Ley fue sometido a consulta pública previa en el portal de la Junta de Andalucía desde el día 28 de enero hasta el 27 de febrero de 2020, ambos inclusive, de conformidad con el artículo 133 de la Ley 39/2015. Constan numerosas propuestas y alegaciones en este trámite, conforme al certificado de 3 de marzo de 2020 del Jefe de Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo y la amplia difusión que se hizo del mismo en redes sociales y la realización de jornadas formativas con el fin de dar a conocer el contenido de la iniciativa normativa. Además, en la memoria sobre participación ciudadana y demás actuaciones previas, de 6 de mayo de 2020, se relacionan las

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 82/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aportaciones realizadas en la consulta y se exponen los objetivos básicos para la futura normativa territorial y urbanística. Asimismo, en sede de audiencia e información pública también se recibieron diferentes sugerencias y alegaciones, siempre enriquecedoras en una democracia que debe primar la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y en la elaboración de las normas que les conciernen. Por ello, volvemos a destacar el potencial que ofrecen los medios electrónicos en este plano.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el procedimiento se inició el 18 de mayo de 2020, mediante acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, a propuesta de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, de conformidad con lo exigido en el artículo 43.2 de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma, memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma, y memoria económica, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica e informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera. Consta, asimismo, que se elaboró memoria económica complementaria con fecha 26 de agosto de 2020 y una segunda memoria complementaria de 8 de octubre de 2020, ambas en respuesta al requerimiento efectuado por la Dirección General de Presupuestos.

También figura, debidamente cumplimentado, el anexo I sobre criterios para determinar la incidencia del Anteproyecto

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 83/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de Ley en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.1) de la Ley 6/2007, de 26 de junio, de Promoción y Defensa de la Competencia de Andalucía.

Del mismo modo se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Anteproyecto de Ley (fechado el 17 de mayo de 2020), de conformidad con el artículo 43.4 de la Ley 6/2006. El informe razona que la norma proyectada no genera cargas administrativas para los ciudadanos y empresas afectadas por la misma que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas, sino que las reduce, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación vigente.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia, fecha y fundamento: Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (22 de diciembre de 2020), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 43.4 de la Ley 6/2006 y 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre; Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (23 de octubre de 2020), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 43.4 de la citada Ley 6/2006; Dirección General de Presupuestos (20 de octubre de 2020), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Secretaría General para la Administración Pública (19 de junio de 2020),

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 84/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en virtud del artículo 33 de la Ley 9/2007, de 22 de octubre, de la Administración de la Junta de Andalucía, y en el artículo 2.c) del Decreto 260/1988, de 2 de agosto, por el que se desarrollan atribuciones para la racionalización administrativa de la Junta de Andalucía; Consejo de la Competencia de Andalucía (informe nº 9/2020, de 17 de agosto de 2020), evacuado de conformidad con lo previsto en el artículo 3, letra i) de la Ley 6/2007.

Asimismo, el 17 de mayo de 2020 se emitió el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite, cumpliéndose así lo dispuesto en los artículos 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género en Andalucía, y 43.2 de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. En relación con dicho informe consta que emitió informe de observaciones, con fecha, 28 de mayo de 2020, la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012.

Del mismo modo, consta emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (17 de mayo de 2020), de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula. En él se indica que dados los términos y el alcance del Anteproyecto de Ley, así como las medidas que contiene, referidas a aspectos meramente territoriales y urbanísticos, se considera que dichas disposiciones carecen de alcance o repercusión sobre los derechos de la infancia.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 85/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La Consejería proponente elevó el texto al Consejo de Gobierno, a fin de que éste lo conociera y, en su caso, decidiera sobre ulteriores trámites, sin perjuicio de los legalmente preceptivos, de conformidad con lo previsto en el artículo 43.3 de la Ley 6/2006. En este sentido, consta que el Consejo de Gobierno acordó, con fecha 18 de mayo de 2020, que se continuara la tramitación del texto hasta su definitivo análisis como Proyecto de Ley.

El expediente incorpora el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, de 15 de julio de 2020, según lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010.

Por otra parte, se acredita que el texto se sometió a información pública (desde el 2 de junio al 1 julio de 2020; BOJA extraordinario núm. 29, de 23 de mayo de 2020). Asimismo, hay que subrayar la amplitud con la que se ha realizado el trámite de audiencia, a través de las entidades, organizaciones y asociaciones cuyos fines guardan relación directa con el objeto de la disposición, cumpliéndose lo previsto en el artículo 43.5, en relación con el artículo 45.1.c) de la Ley 6/2006.

En la medida en que se contemplan disposiciones que afectan a diversos colectivos de profesionales colegiados, han emitido sus correspondientes informes los Consejos Andaluces de los Colegios Profesionales de Abogados, Aparejadores y Arquitectos Técnicos, Arquitectos, Ingenieros Industriales e Ingenieros Técnicos Industriales, a los que corresponde

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 86/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

informar a petición del órgano competente conforme al artículo 6 de la Ley 6/1995 de 29 de diciembre, de Consejos Andaluces de Colegios, de los Anteproyectos de ley, proyectos de reglamentos y normas, en general, que puedan afectar a las condiciones generales del ejercicio profesional y sobre las funciones, honorarios, cuando se fijan por tarifa o arancel, y el régimen de incompatibilidades que afecten a la profesión respectiva.

El Anteproyecto de Ley fue examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 25 de febrero de 2021), de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley 6/2006, en relación con el artículo 1 del Decreto 155/1988, de 19 de abril, por el que se establecen normas reguladoras de determinados órganos colegiados de la Junta de Andalucía.

Mediante diligencia de 4 de marzo de 2021 se hace constar la publicación de la documentación correspondiente en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía. La consulta de dicha Sección permite comprobar que se ha dado cumplimiento también a lo previsto en el artículo 7.b) de Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, en el que se establece el deber de publicar los "Anteproyectos de Ley" cuando se solicitan los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 87/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Tratándose de un expediente complejo y voluminoso, hay que destacar el esfuerzo realizado por la Consejería proponente para documentar y ordenar debidamente las actuaciones antes descritas. Merece un juicio positivo la pulcritud y rigor con el que se ha realizado dicha tarea. No obstante lo anterior, se echa en falta un índice electrónico detallado para la consulta de los distintos documentos que componen el expediente.

Además, hay que valorar positivamente el detenido examen de las observaciones y sugerencias formuladas a lo largo del procedimiento, que han sido consideradas por el Centro Directivo encargado de la tramitación, dejando expresa constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Como hemos expuesto en otras ocasiones, con independencia de que no siempre pueda compartirse el parecer del Centro Directivo responsable de la elaboración de la norma, y de que hubiera sido deseable una valoración más precisa en algunos casos, la labor realizada por la Secretaría General merece un especial reconocimiento por parte de este Consejo Consultivo. Como venimos destacando en nuestros dictámenes, no se trata de una labor rutinaria que se cumple, sin más, desde el punto de vista formal, sino de una tarea fundamental que dota de sentido al conjunto de trámites realizados para que el texto responda a las normas que necesariamente han de ser observadas y sea producto de un ejercicio de transparencia y participación.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 88/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





### III

El articulado del Anteproyecto de Ley resulta acorde con los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma examinados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, sin perjuicio de las observaciones puntuales que al respecto se realicen.

La exposición de motivos da cumplida cuenta de la necesidad de revisar el marco normativo de la ordenación del territorio y urbanismo, dado el tiempo transcurrido desde la aprobación de las Leyes 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante LOUA), y 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTA). Además de las modificaciones introducidas en ambas Leyes a lo largo de este tiempo y de la detección de aspectos necesitados de revisión, la conformación de la disposición legal en proyecto se explica –como señala la exposición de motivos– por las modificaciones habidas desde entonces en la legislación básica de suelo y rehabilitación urbana y el nuevo marco sobre procedimiento administrativo, transparencia, evaluación ambiental, cambio climático y vivienda.

La exposición de motivos destaca que el texto sometido a dictamen retoma en parte el texto de borradores ya elaborados en la anterior legislatura, pero incorpora cambios sustanciales. En este sentido, se subraya que “se parte de un enfoque diferente, positivo y realista, sobre cómo debe ser nuestro modelo urbanístico”, añadiendo que “no se trata de desregula-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 89/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rizar el urbanismo, sino de flexibilizarlo, estableciendo unas reglas claras y sencillas, adaptadas a la realidad actual, fáciles de entender y fáciles, por tanto, de aplicar". Desde esta perspectiva, el Consejo Consultivo valora positivamente la idea de la simplificación, que entronca con los principios y objetivos del Estatuto de Autonomía expresados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, y con el propósito de promulgar normas aptas para lograr una actuación administrativa ágil, eficaz y transparente. En este sentido, ha sido frecuente la crítica a la normativa urbanística y de ordenación del territorio por la complejidad de las técnicas que se emplean y el modo en que se describen, pese a su enorme trascendencia sobre la calidad de vida de los ciudadanos. Por ello debe saludarse positivamente el loable propósito simplificador para permitir también la adecuación de los instrumentos que se regulan a la capacidad de gestión de las Administraciones Públicas y lograr que las normas sean más asequibles e inteligibles para los ciudadanos, aunque la meta sea difícil por el empleo de técnicas y términos que no están al alcance de la generalidad de los interesados.

Desde la óptica de las competencias, principios y derechos analizados en el primer fundamento jurídico de este dictamen, no puede sino compartirse el objetivo de que la planificación y gestión de las ciudades pueda adaptarse con flexibilidad a los cambios de la sociedad y a las nuevas necesidades sociales y de desarrollo económico, lo cual es compatible con la consideración de la sostenibilidad en la ordenación territorial y en la actividad urbanística como objetivo cardinal de la regu-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 90/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

lación, velando por el uso racional de los recursos naturales, el derecho a una vivienda digna y el fomento de la calidad de vida de todos los ciudadanos.

En esta dirección, la normativa proyectada opta por la continuidad de la apuesta por el modelo de ciudad compacta [plasmada en la LOUA y en la norma 45 del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA)], en línea con lo que defienden los expertos y organizaciones internacionales en la materia, evitando el consumo innecesario de suelo y las externalidades negativas derivadas.

Ya advertimos también de la existencia de un nuevo enfoque en lo que a la delimitación competencial se refiere, asignando un mayor protagonismo a los municipios, aspecto sobre el cual reiteramos que se trata de una opción política que tiene cabida dentro del margen de libre configuración que el bloque de la constitucionalidad permite al legislador andaluz. Lo mismo puede afirmarse de las restantes novedades que examinamos, que se enmarcan en las competencias autonómicas en la materia.

Expuesto lo anterior se formulan las siguientes consideraciones y observaciones que seguidamente exponemos, comenzando por las más generales. Algunas se formulan en relación con normas que conservan la misma redacción empleada en la normativa vigente, en la medida en que pueden ser objeto de mejora desde el punto de vista de la técnica normativa, ganando en claridad y en precisión.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 91/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**1.- Observación general de redacción.** Aunque en términos generales debe valorarse el especial esfuerzo realizado por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio para lograr una redacción cuidada en los aspectos gramaticales, clara y comprensible, debería efectuarse una última revisión del texto para mejorarlo en los aspectos indicados, especialmente en el empleo de la mayúscula inicial, signos de puntuación, y discordancias de género y número. A título meramente ejemplificativo, y sin perjuicio de las consideraciones contenidas en las observaciones que después se harán, exponemos lo siguiente:

Al mencionar, por primer a vez, determinadas siglas (LOUA, LOTA...) deberían ir precedidas del nombre completo al que aluden, seguido de dichas siglas entre paréntesis.

- En el artículo 13.1.a ) debería escribirse "ordenación urbanística", en vez de "ordenación urbanístico".

- En el artículo 89.3.a) se podría suprimir "del momento", por innecesario, simplificando así la redacción del precepto.

- En el artículo 96.2 debería suprimirse la primera coma. Por el contrario, en el artículo 128.f) debería insertarse una coma entre "dotacionales" y "arrendamiento".

- En el artículo 103, apartado 7, en vez de aludir a "La solicitud de la iniciativa", debería emplearse una expresión más precisa.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 92/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- El artículo 128, párrafo f), se refiere a "los ingresos procedentes de la concesión o autorización sobre los bienes dotacionales arrendamiento o intereses bancarios ". Para comprender mejor dicho precepto, debería insertarse coma tras el adjetivo "dotacionales".
- En el artículo 138, apartado 8.d), debería escribirse "seis meses", en vez de "6 meses".

- En lo que respecta al empleo de mayúscula inicial, debería seguirse una misma regla para términos idénticos, de acuerdo con lo que el Consejo Consultivo viene indicando al respecto, subrayando la relevancia que se concede a esta cuestión en el lenguaje jurídico. Así, en el Anteproyecto de Ley unas veces se escribe "administraciones" o "administraciones públicas" (exposición de motivos y art. 139.3.b), mientras que otras veces el texto alude a las "Administraciones públicas" [arts.4.2-g), 51.4, 89.1, 137.2.g), 147, 148.3, 158, y 170, entre otros] y más frecuentemente a las "Administraciones Públicas" [en la propia exposición de motivos y en los arts. 10, apartados 1.a) y 4, 11.3, 22.5, 31.2.3º, 39.2.e), 46.3.b), y 80.b)]. En diferentes ocasiones hemos referido que la expresión "Administraciones Públicas", escrita con mayúscula inicial en ambos términos (el segundo también forma parte de la denominación), resulta correcta y así se ha escrito tradicionalmente en el Derecho Administrativo, siendo regla general en la legislación reguladora del procedimiento administrativo común y en la de régimen jurídico del sector público. En cualquier caso, reiteramos que debería seguirse una misma regla,

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 93/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

evitando la falta de criterio (a veces en un mismo apartado, como sucede en el artículo 8.3, se escribe "administraciones públicas" y "Administraciones públicas"). Por la misma razón, el término Ayuntamientos, que figura escrito con mayúscula inicial en la práctica totalidad del articulado, pero en ocasiones se escribe "ayuntamientos" (art. 144.4). Del mismo modo, debería escribirse "Derecho Público" (expresión correctamente escrita en el artículo 127.1), en vez de "derecho público" (arts. 98.5, 103.1, y 130.5). En la mayoría de las ocasiones se escribe, correctamente, Corporaciones Locales, sin embargo, en la exposición de motivos se escribe en una ocasión "corporaciones locales". En la misma línea, observamos que en un mismo artículo se escribe "Entidad de Urbanización" y "entidad de urbanización" (art. 111).

La voz Derecho debe escribirse con mayúscula inicial cuando se refiere al conjunto de normas o principios y a las diversas ramas que los integran (Derecho Administrativo, por ejemplo), diferenciando dicho sustantivo del derecho subjetivo.

Con el propósito de eludir el llamado uso sexista del lenguaje se introducen numerosas expresiones que perjudican la correcta lectura y comprensión del texto. En este sentido, debería evitarse el desdoblamiento que se realiza al mencionar la denominación de una profesión o cargo. Así, en el artículo 10 se utiliza en varias ocasiones la fórmula "el Notario o Notaria" (también en el art. 91.4); fórmula que unas veces se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 94/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

escribe con mayúscula y otras con minúscula. Lo mismo sucede con la expresión registrador o registradora (art. 92.3).

En otras ocasiones se habla de personas propietarias, personas interesadas, personas responsables, personas infractoras, personas adquirentes, etc. Como dijimos en el dictamen 240/2018, estas expresiones no son las más adecuadas para cumplir con el propósito de evitar el llamado uso sexista del lenguaje, especialmente en una disposición legal cuya redacción resulta compleja por sus propias características. El artículo 101, apartado 4, párrafo primero, proporciona un ejemplo de las disfunciones que puede provocar el empleo de estas expresiones. En concreto, el precepto establece lo que sigue: *“Se seguirá el régimen de reparcelación forzosa respecto de las personas propietarias que no hayan efectuado opción alguna a la finalización del periodo de información pública del acuerdo de aprobación inicial de los estatutos y bases de actuación, los cuales compensarán los costes de urbanización imputables mediante cesión de parte del aprovechamiento lucrativo, de la edificabilidad o de las fincas resultantes de valor equivalente.”* Inicialmente, la redacción del precepto empleaba el sustantivo “propietarios”; en el texto antes transcrito dicho término se ha sustituido por “personas propietarias”, y esto ha producido una discordancia de género, al mantenerse la locución pronominal “los cuales”. Procede, pues, corregir dicha discordancia, de manera que el precepto resulte entendible.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 95/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- En el artículo 115.4 debería indicarse "apartado 2 del artículo 109", en vez de "apartado segundo del artículo 109".

- El artículo 116.1, párrafo segundo, debería referirse a "la persona", y no a "el persona".

- En el artículo 123.2 debería utilizarse la expresión "podrá realizarse", en lugar de "podrá producirse".

- En el art. 144.4, los verbos "estime" y "podrá" deberían redactarse empleando la tercera persona del plural.

En ocasiones se detecta la omisión de conjunciones y otros elementos de enlace. Así, podemos apreciar que se ha omitido la conjunción "y" en la expresión "suelo urbano consolidado no consolidado" (**párrafo tercero del expositivo III**).

Debería revisarse el empleo de la coma al usar determinados conectores del discurso. Así, la expresión "así como", contenida en el párrafo decimocuarto del expositivo III debería escribirse precedida de una coma. La misma omisión se detecta en los artículos 3.1.e), 9.1, 49.3, 61, apartados 2.d) y 6, 62.1.a).3º, 63.1.b), 70.3.a), 103.8, 130.2.a), 144, apartados 2 y 4, y 161.4.f).

**2.- Remisión reglamentaria.** Aunque el texto sometido a dictamen supondrá una reducción considerable de la regulación legal, en lo que se refiere a la materia urbanística, el Consejo Consultivo considera que, con carácter general y sin perjuicio

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 96/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de alguna observación concreta que pudiera realizarse, tal operación "deslegalizadora" no merece reproche desde el punto de vista constitucional.

Ahora bien, una cuestión no siempre analizada en el examen de una disposición normativa es la relativa a su eficacia. No se trata del principio de eficacia propio del procedimiento de elaboración normativa, cuyo examen se agota en la idoneidad meramente normativa de la disposición para disciplinar la realidad que constituye su objeto, sino que concierne tanto a la intensidad de la eficacia social pretendida (sería el caso de sanciones que no se corresponden con el nivel de vida de la ciudadanía y que por ello no cumplirán su función o de regulaciones tan intrincadas que prácticamente darían lugar a su incumplimiento), como también a su previo estadio de la eficacia aplicativa, esto es, que su diseño permita una efectiva y plena aplicación de sus previsiones.

Respecto a este último aspecto, cabe plantearse si las numerosas remisiones reglamentarias junto con el hecho de que la entrada en vigor de la Ley se produce a los veinte días de su publicación, no conducirán a problemas aplicativos, por más que se sigan aplicando los reglamentos existentes, pues esta aplicación se supedita, como es lógico, a su compatibilidad con las previsiones de la Ley, a la que no pueden contradecir. Ciertamente no es posible juzgar con certeza el alcance de ese problema, ni fijar un diagnóstico indubitado, pero sí debe valorarse, máxime en un ámbito tan sumamente complejo (sin juzgar si debiera serlo o no), como es el urbanístico.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 97/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Esta consideración, aun no siendo una observación propiamente dicha, es una llamada de atención sobre los problemas que puede generar la aplicación de una disposición de significativa virtualidad deslegalizadora, como la sometida a dictamen, a la espera del desarrollo reglamentario, y ello aun considerando lo establecido en la disposición final primera y en la disposición transitoria octava.

**3.- Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la "lex repetita".**

El Anteproyecto de Ley reproduce en ocasiones preceptos de la normativa estatal que resulta de aplicación directa a la Comunidad Autónoma, en concreto, preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado mediante Real Decreto-Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, y de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, entre otras.

Este Consejo Consultivo ha expuesto en reiteradas ocasiones el peligro del empleo de la *lex repetita* que constituye una deficiente técnica legislativa, aunque se emplee a menudo con la finalidad de poner al alcance del operador jurídico, en un mismo texto normativo con vocación integradora, la normativa autonómica y las normas estatales con directa incidencia sobre la materia regulada, proporcionando una visión sistemática sobre su régimen jurídico. Así en el dictamen 240/2018 se recuerda que dicha técnica no está exenta de riesgos (dictamen 570/2016 que, a su vez, se remite al dictamen 545/2016, en la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 98/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

línea del dictamen 277/2007 y otros anteriores), dada la posibilidad de que la reproducción matizada colisione o simplemente distorsione el significado de un precepto estatal. En los dictámenes citados se indica que este Consejo Consultivo no prejuzga las soluciones de técnica legislativa que pueden introducirse para salvar los inconvenientes que derivan de la denominada "lex repetita", pero, en todo caso, subraya con vehemencia que, cuando el legislador decida trasladar preceptos de general aplicación en toda España, debe ponerse el cuidado necesario en revisar la redacción que emplean los artículos afectados, pues el peligro radica en que una pequeña variación, aunque se trate de matices o precisiones aparentemente intrascendentes, puede alterar o reducir las determinaciones que el legislador estatal ha plasmado en los preceptos que se pretenden reproducir, tratándose como se trata de competencias que no corresponden a la Comunidad Autónoma. Así lo venimos indicando desde nuestro dictamen 24/2014.

A este respecto, la STC 62/2017, de 25 de mayo (FJ 7) señala lo siguiente: « la legislación autonómica puede incurrir en inconstitucionalidad mediata, no sólo cuando contradice la normativa básica estatal, también cuando penetra el espacio normativo que ha ocupado el legislador básico, aunque se limite a parafrasear o reproducir literalmente lo establecido en las bases. Tal es la doctrina constitucional relativa a las *leges repetitae*. Conforme a ésta, la legislación autonómica puede introducirse en el terreno de lo básico, pero sólo por excepción, cuando se limite a repetir las bases y únicamente si de ese modo contribuye a hacer inteligible el régimen auto-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 99/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*nómico de desarrollo [por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; 73/1997, de 11 de abril, FJ 4; 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8; 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a); y 18/ 2011, de 13 de marzo, FJ 18]” (STC 73/2016, de 14 de abril, FJ 10)».*

**4.- Denominación de la Ley.** Al señalar cómo debe ser la denominación de las leyes y reglamentos, la doctrina ha expuesto que los títulos de las disposiciones de carácter general cumplen un cometido fundamental que permite su identificación o singularización, dando cuenta de su contenido a los destinatarios de una manera cabal y precisa.

El Anteproyecto de Ley analizado se denomina “Ley del Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía”. Sin duda, resulta un título corto, a diferencia de otros plagados de excrecencias, y esto es positivo. También viene a subrayar uno de los objetivos prioritarios, la meta de la sostenibilidad del territorio (ambiental, social y económica), que en la memoria justificativa y en la exposición de motivos se señala que constituye un aspecto nuclear del Anteproyecto de Ley.

Sin embargo, dicha denominación no evoca su concreto contenido y podría inducir a error sobre el alcance de la regulación. Si se adoptara la denominación actual, la caracterización de la disposición proyectada como “Ley del Impulso” podría inducir a pensar que estamos ante una manifestación de las denominadas leyes de medidas, para estimular una actividad

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 100/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



o impulsar determinados objetivos, como sucede con las normas de coyuntura. Sin embargo, la disposición legal proyectada está pensada para regir con carácter estable e indefinido la ordenación del territorio y el urbanismo en Andalucía. En efecto, la exposición de motivos señala que "la Ley opta por integrar en un cuerpo legislativo único la regulación sobre la ordenación territorial que incluye la ordenación del litoral y urbanística en Andalucía, que hasta ahora se había materializado en dos disposiciones legislativas elaboradas con diferentes perspectivas". Siendo así, en congruencia con las reglas de técnica normativa antes aludidas, lo lógico es que se adoptara la siguiente o similar denominación: "Ley de Ordenación del Territorio y Ordenación Urbanística de Andalucía".

**5.- Exposición de Motivos.** El Consejo Consultivo aconseja realizar una última revisión de la exposición de motivos para corregir algunas expresiones y mejorar su comprensión mediante un mejor empleo más depurado de los signos de puntuación. A título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, realizamos las observaciones que siguen a continuación.

En el **párrafo primero del expositivo I**, se alude a "normativas autonómicas", expresión que no parece correcta en el contexto en que se inserta, ya que la palabra "normativa" es un sustantivo colectivo y designa a una pluralidad de normas. Por otro lado, la referencia no se pretende realizar, obviamente, a toda la normativa autonómica, sino a la que es propia de la materia objeto de la norma proyectada. Por ello debería

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 101/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

acotarse dicha referencia, utilizando la expresión "normativa autonómica en la materia" u otra similar.

En el **párrafo undécimo**, se señala lo siguiente: *"El desarrollo sostenible es el concepto nuclear del derecho ambiental de nuestro tiempo y los objetivos de desarrollo sostenible, recogidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de Naciones Unidas, que inciden con más intensidad en el urbanismo y en la ordenación del territorio, deben tener y tienen una especial incorporación a esta Ley, como son el Objetivo 11, que propone ciudades y comunidades sostenibles, es decir, conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles, a través de la regeneración y rehabilitación urbana y el Objetivo 13, Acción por el Clima, que adopta medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos"*. La redacción del texto es poco clara y resulta abigarrada. Para mejorar el sentido de la última frase tal vez bastaría con alterar el orden de misma, apelando a los objetivos 11 y 13 justo a continuación de la referencia a la Agenda 2030, aunque tampoco parece muy acertada la expresión "deben tener y tienen una especial incorporación a esta Ley", por lo que se sugiere dar una nueva redacción al texto, manteniendo la idea, pero simplificando la argumentación y dotándola de una mayor coherencia. En el mismo párrafo, debería sustituirse la expresión "smart cities" por ciudades inteligentes y sostenibles. El lenguaje jurídico tiene también un papel fundamental en la preservación del español como un tesoro, cuya riqueza semántica permite encontrar equi-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 102/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



valentes precisos y conocidos para describir palabras o expresiones acuñadas en inglés o en otras lenguas.

En el **párrafo cuarto del expositivo II**, la coma situada tras la palabra "planificador", debería insertarse después de "que".

Al abordar el primer objetivo de la norma proyectada, en el **párrafo decimoctavo del expositivo II**, se emplea la expresión "en lo que hace", excesivamente coloquial. Se aconseja su sustitución por la expresión "en lo que respecta" u otra similar, lo que conduciría igualmente a sustituir la palabra "requieren" por "exigen" u otra parecida.

En el **párrafo vigesimotercero del expositivo II**, dedicado a exponer el segundo objetivo de la norma, resulta inexacta la referencia que se hace al plazo de seis meses para el desarrollo reglamentario, debiendo completarse en los términos señalados en la disposición final primera, esto es, "en el plazo de seis meses desde la aprobación de esta Ley".

Por otro lado, el **párrafo vigesimoquinto del expositivo II**, que alude a los "instrumentos de ordenación territorial", no debería comenzar con la palabra "como".

En el **párrafo cuadragésimo segundo del expositivo II**, dedicado al "reparto competencial", la expresión "sin perjuicio que" debe completarse con la preposición de ("sin perjuicio de que"). Por otra parte en dicho párrafo se afirma lo siguiente:

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 103/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



“En este marco, no podemos olvidar el importante papel que, en urbanismo, desempeñan, junto a las corporaciones locales, protagonistas necesarios de los procesos urbanísticos, las Diputaciones Provinciales, especialmente en el caso de municipios de pequeña población”. La redacción no es correcta en la medida en que las Diputaciones Provinciales son también corporaciones locales, aunque lo sean supramunicipales.

En el **párrafo cuadragésimo octavo del expositivo II (dedicado al ámbito de la gobernanza)**, se incluye la expresión “y por otro”, sin que previamente se haya indicado que son dos los aspectos que se pretenden mejorar con la nueva regulación, por lo que dicha expresión mejoraría indicando antes “se persigue, por un lado, mejorar (...), y, por otro, mejorar (...)” o sustituyendo simplemente la expresión indicada por “así como mejorar” u otra similar.

En el **párrafo cuadragésimo noveno** se escribe “reto coordinación”, habiéndose omitido la preposición de enlace y el artículo correspondiente (“de la”).

En el **párrafo séptimo del expositivo III**, al aludir a las “actuaciones de transformación urbanística”, se ha omitido la contracción “del” al referirse a la “modificación planeamiento general”.

**6.- Artículo 1, apartados 1 y 2.** En lo que respecta al **apartado 1**, se considera innecesario hacer referencia a la finalidad perseguida (para una utilización racional y sostenible...), lo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 104/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





cual es más propio de la exposición de motivos de la norma que del articulado. Además, dicha finalidad viene expresada en el artículo 3, tanto en su apartado 1, en relación con la ordenación territorial [párrafo a)], como en el apartado 2, en relación con la ordenación urbanística [párrafo a)]. Por tanto, debería suprimirse el inciso "para una utilización racional y sostenible del suelo, del vuelo y del subsuelo en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de acuerdo con su función social y conforme al interés general".

Por otro lado, en cuanto al **apartado 2**, la expresión "se establece" resulta incorrecta, porque la ordenación territorial y urbanística no se establece por la norma proyectada ni por ninguna de las normas que se citan, debiendo sustituirla por "se sujetará", "se someterá" u otra expresión análoga, además de que este párrafo es en sí mismo innecesario por ser obvio, motivo por el que puede suprimirse sin que se altere en modo alguno la regulación que se pretende.

**7.- Artículo 2.** Se desconoce qué sentido tiene citar expresamente en el apartado primero el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía para Andalucía, en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio, y no el artículo 56.3 en relación con la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de urbanismo, que constituye precisamente el grueso de la regulación de la Ley cuyo Anteproyecto se somete a consulta. Aunque en realidad sea estrictamente innecesario citar el expreso precepto estatutario que funda la competencia autonómica, si es que se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 105/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



quiere mantener tal cita, debería aludirse igualmente al artículo 56.3 en el apartado 2, cuya redacción ofrece la impresión, además, de que la competencia originaria corresponde a los Municipios, cuando no es así, sin que ello suponga poner en tela de juicio la regulación que se contiene en la Ley en cuanto a las diferentes competencias locales. Por consiguiente, el apartado 2 debe terminar mencionando dicha competencia ("*...y el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía*").

**8.- Artículo 3, apartado 2.e).** En este artículo se recoge, como uno de los fines de la ordenación urbanística, "*integrar el principio de igualdad de oportunidades, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión, discapacidad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, en la ordenación urbanística, promoviendo la igualdad de género en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanísticas, y garantizando la accesibilidad universal*".

Es cierto que la Ley 7/2002 (LOUA), ya contemplaba en su artículo 3, entre los fines de la actividad urbanística, el principio reconocido en el artículo 14 de la Constitución Española [apartado 1, letra h)], y la promoción de la igualdad de género [apartado 2, letra i)] entre los fines de la ordenación urbanística establecida en los instrumentos de planeamiento. En concreto, en cuanto a este último principio, promover la igualdad de género, exige tener en cuenta "*las diferencias entre mujeres y hombres en cuanto al acceso y uso de los espacios, infraestructuras y equipamientos urbanos, garanti-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 106/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*zando una adecuada gestión para atender a las necesidades de mujeres y hombres”.*

En la norma ahora proyectada se hace una especial referencia al principio de igualdad de género mediante una previsión genérica, de hecho, es tan genérica. De hecho, es tan genérica que difícilmente se puede intuir en qué supuestos concretos la diferencia de género puede tener incidencia o influir en las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística. En el supuesto concreto que se cita , referido a la accesibilidad universal, no parece tener relevancia la diferencia entre sexos. Recordamos que el Estatuto de Autonomía contempla la perspectiva de la igualdad de género con carácter específico. Concretamente, en su artículo 15, en el que se establece que *"Se garantiza la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en todos los ámbitos"*. En este sentido, parece más adecuada la técnica actualmente empleada en la LOUA, al plasmar supuestos concretos en que sí pudiera ser operativo dicho principio, por lo que se sugiere dar una nueva redacción al precepto.

**9.- Artículo 5, apartado 2.** Si, aparte de indicar la preferencia del establecimiento de Normas, se alude a un contenido mínimo en los distintos planes que ha de revestir ese mismo carácter, podría adoptarse la siguiente o similar redacción: *"Reglamentariamente podrá establecerse, qué concretas determinaciones de los distintos instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo, deban revestir necesariamente el carácter de norma"*.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 107/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**10.- Artículo 7, apartados 1, 2 y 3.** La lectura de estos apartados suscita las observaciones que seguidamente exponemos.

**A)** En lo que respecta el **apartado 1**, hay que indicar que tras establecer que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se sujetan al régimen de la invalidez establecido por la legislación estatal, se dispone que " *serán en todo caso nulas de pleno derecho las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las normas sustantivas de las leyes*".

El precepto plantea varios problemas de distinta trascendencia:

- El primero es que incluso aceptando que solo la infracción de las "normas sustantivas de las Leyes" sea la determinante de la nulidad de pleno derecho, la expresión misma refleja una realidad normativa que no siempre es fácilmente apreciable, debido a las dificultades que puede entrañar la distinción en muchos casos entre lo sustantivo y lo procedimental.

- El segundo es que la regulación parece apuntar a una mayor trascendencia de lo sustantivo frente a lo que no lo es, lo que supone un juicio de valor inexacto en muchos casos, pues existen previsiones de forma y de tramitación que tienen relevancia constitucional (piénsese en la información pública o en el trámite de audiencia, por ejemplo).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 108/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- El tercero, y más importante, es que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística son disposiciones reglamentarias y el principio de jerarquía normativa (art. 9.3 de la Constitución) impone que aquéllas que sean contrarias a una disposición normativa superior, como lo es evidentemente la Ley, son nulas. En este sentido debe recordarse que, aunque se suele hablar de nulidad de pleno derecho (art. 47.2 de la Ley 39/2015), tal expresión tiene pleno sentido por su contraste con la anulabilidad, pero en el caso de las disposiciones normativas no existe la dicotomía nulidad de pleno derecho versus anulabilidad, esto es, las disposiciones normativas que contradigan otra de rango superior son lisa y llanamente inválidas.

Cosa distinta es que no toda infracción procedimental en que incurra un instrumento de ordenación territorial o urbanística lleve a la invalidez, como sucede con cualquier reglamento. Pero eso es algo que solo el examen de cada caso puede revelar (sentencias del Tribunal Supremo de 17 de junio de 1974, 28 de marzo de 1977, 27 de octubre y 12 de diciembre de 1978, 20 de junio de 1979, 9 de julio de 1980, 23 de marzo de 1981, 21 de diciembre de 1981, 8 de junio de 1982, 28 de septiembre de 1983, 24 de octubre, 30 de noviembre y 20 de diciembre de 1984, 15 de marzo de 1985). Lo que no puede establecerse por la Ley examinada es que solo la infracción del contenido sustantivo de la Ley lleve a la invalidez (llámese nulidad de pleno derecho o simplemente nulidad).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 109/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por tanto, el precepto debe expresar el sentido normativo que sigue: " serán en todo caso nulas las determinaciones de los instrumentos de ordenación que vulneren las leyes".

**B) Los apartados 2 y 3** prescriben lo siguiente:

"2. La invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de éste independientes de aquélla y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística.

3. La invalidez de un instrumento de ordenación no implicará la de otros o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional respecto a lo anulado. Se entiende que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional a efectos de este artículo cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos aun con la desaparición del texto anulado."

El informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía advierte de la posible inconstitucionalidad de estos apartados (también se refiere al apartado 1, que ya hemos examinado en la anterior observación) por considerar que podrían ser contrarios a la competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común (art. 149.1.18<sup>a</sup>). También se apunta que la regulación podría incidir en el título competencial del artículo 149.1.18.<sup>a</sup>, que atribuye al Estado la compe-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 110/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

tencia exclusiva sobre « *aplicación y eficacia de las normas jurídicas*».

La observación del Gabinete Jurídico no ha sido aceptada por el Centro Directivo encargado de la elaboración del Anteproyecto de Ley, por entender que los preceptos en cuestión estarían amparados en la competencia prevista en el artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía con respecto a la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística. Según dicho Centro Directivo, el propósito perseguido con la regulación es garantizar la seguridad jurídica. En concreto, se ofrecen las siguientes razones

“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 a la 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

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 111/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de reglas jurídicas del procedimiento administrativo general al complejo fenómeno normativo urbanístico”.

Abstracción hecha de la problemática competencial, a la que nos referiremos seguidamente, cabe afirmar que los preceptos comentados revisten una extraordinaria importancia desde el punto de vista del interés público y de la seguridad jurídica, pues están dotados de incuestionable racionalidad, son técnicamente aceptables y operan en el sentido que aconseja la experiencia del Derecho comparado y la evolución jurisprudencial que se atisba en la materia.

En efecto, ante una problemática común, las soluciones que se han adoptado en Francia, Alemania e Italia, por vía normativa o jurisprudencial, son similares a las que se postulan en el texto proyectado, y ello para evitar los efectos demoledores sobre la seguridad jurídica que se originan por la ordenación jerárquica de los instrumentos de planeamiento y el efecto en cascada que sigue a la declaración de nulidad de un plan, con la propagación del vicio de invalidez (que se traslada a los planes de desarrollo con reviviscencia de los anteriores).

En particular, las sucesivas reformas producidas en el Derecho francés han ampliado la operatividad del principio de subsanación de los vicios y la posibilidad de acotar la nulidad a las partes del plan afectadas por un concreto vicio, no extendiéndola a la totalidad del mismo. En este sentido, la doctrina cita, por su relevancia, el dictamen de 12 de diciem-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 112/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

bre de 1986, del Consejo de Estado francés, subrayando su sentido contrario a la nulidad en cascada, al considerar que los actos de autorización no constituyen medidas de aplicación del plan declarado nulo, de manera que esta "autonomía" permite la subsistencia del acto. En este orden de ideas, un importante sector doctrinal en España ha defendido la necesidad de evitar el efecto en cadena de la nulidad de un plan superior, de manera que la nulidad no se propague a los planes parciales, a las reparcelaciones, proyectos de urbanización y autorizaciones, defendiendo un modelo distinto al de la estructura jerárquica de los planes, en el que la validez íntegra de los planes inferiores depende de la de los planes superiores. Se trata de evitar que esa malla jerárquica rígida impida la aplicación de la nulidad parcial, pese a la existencia de partes de los planes que podrían individualizarse y considerarse independientes de las directamente afectadas por el vicio de nulidad, partes susceptibles de "gestión y ejecución autónomas", como dice el artículo 7.2 comentado.

La asunción dogmática de ese esquema rígido ha producido los perniciosos efectos que se describen en el expediente, quizá ligados a la concepción de un mito, como lo llamaba uno de los más insignes juristas españoles, refiriéndose al plan omnicomprendido y agotador, con las secuelas que ello ha tenido en la jurisprudencia sobre los efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos, y sobre los instrumentos de desarrollo y ejecución, considerados como instrumentos indisolublemente ligados al plan superior viciado de nulidad.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 113/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Frente a ese panorama, los operadores jurídicos y económicos demandan, con razón, mayor seguridad, evitando soluciones dogmáticas que parten de categorías jurídicas genéricas, sin tener en cuenta la especial naturaleza y las particularidades de los planes de ordenación, más allá de su consideración como normas jurídicas. La proposición de ley 122/000280, de Medidas Administrativas y Procesales para Reforzar la Seguridad Jurídica en el ámbito de la Ordenación Territorial y Urbanística, presentada en el Congreso de los Diputados en octubre de 2018, da idea de la importancia que tiene la problemática a la que nos venimos refiriendo. Dicha iniciativa pretendía modificar el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (LJCA), abordando, entre otros extremos, la nulidad parcial de los planes cuando el vicio afectara a concretas determinaciones de los mismos o incidiera sólo en áreas territoriales específicas. Su parte expositiva es diáfana: "En los últimos años han proliferado en varios Estados europeos, entre los que se encuentra España, las anulaciones de Planes de ordenación territorial y urbanística, amparadas en el dogma de la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales. El dilatado transcurso de tiempo que media entre la entrada en vigor de dichos Planes y las sentencias que los anulan, así como la reviviscencia de planes anteriores, provoca una crisis en el sistema que pone en riesgo la propia credibilidad del ordenamiento jurídico."

La regulación de la nulidad parcial y la aceptación de las técnicas de conservación de actos y trámites, tradicionalmente

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 114/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

descartadas por la jurisprudencia en este ámbito, se empiezan a abrir paso, como lo han hecho en Francia, siguiendo la doctrina del Consejo de Estado francés. En nuestro país son numerosos los autores que abogan por soluciones similares y, como bien se indica en el expediente, la propia jurisprudencia del Tribunal Supremo ha asumido la necesidad de matizar la doctrina que venía sentando el efecto de la nulidad en cadena, admitiendo que la declaración de nulidad pueda afectar a un determinado ámbito territorial o a concretas determinaciones del plan (en esta línea nos referiremos después a las SSTs de 4 de marzo 2020 y 27 de mayo de 2020), admitiendo en función de la naturaleza y alcance del vicio la disociación de la parte afectada de las que puedan mantenerse incólumes, tras la declaración de nulidad.

Expuesto lo anterior, abordamos el problema desde el punto de vista competencial, comenzando por señalar que, en principio, debemos descartar que los preceptos en cuestión deban relacionarse con la competencia prevista en el artículo 149.1.8ª de la Constitución. Como recuerda la STC 65/2020, de 18 de junio (FJ 7), el segundo inciso del artículo 149.1.8.ª reserva al Estado competencia exclusiva (“en todo caso”) sobre “las reglas relativas a la eficacia y aplicación de las normas jurídicas”. Señala dicha sentencia que ese título tiene el siguiente alcance: *« atribuye al Estado la ordenación con carácter general o con relación a una determinada especie o grupo de disposiciones, como pueden ser las tributarias, de los siguientes aspectos: (i) la aplicación de las normas jurídicas en el tiempo (STC 14/1986, de 31 de enero, FJ 6) o en el espa-*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 115/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*cio (STC 57/2015, de 18 de marzo, FJ 8); (ii) las reglas de interpretación de las normas jurídicas (STC 83/1986, de 26 de junio; FJ 3); y (iii) la definición de la figura del fraude de ley y la regulación de sus efectos (STC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 8). Todo ello sin perjuicio de que "las comunidades autónomas puedan incluir en sus normas privativas preceptos que en cada caso vengán a regular lo que afecte a la aplicación y eficacia de las mismas, con respeto de la ordenación emanada de la competencia exclusiva del Estado", pero sin disciplinar con carácter general lo que les es ajeno (STC 14/1986, FJ 6). En este sentido se dan por repro ducidos los argumentos vertidos sobre este particular en las SSTC 14/1986, FJ 6; 83/1986, FJ 3; 37/1987, FJ 8, y 57/2015, FJ 8.»*

Aun partiendo de la naturaleza normativa de los planes, dado que la regulación examinada se refiere a los instrumentos de ordenación en los términos que se han transcrito, entendemos que no se pone en cuestión el título competencial del artículo 149.1.8<sup>a</sup>. La Consejería proponente entiende que los aspectos sobre nulidad parcial que se disciplinan lo son de manera respetuosa con la regulación estatal prevista en el artículo 47 de la Ley 39/2015 y no en colisión con ella. La STC 14/1986, de 31 de enero (FJ 6) considera que las Comunidades Autónomas podrían incluir en sus privativas normas preceptos que en cada caso vengán a regular lo que afecte a la aplicación y eficacia de las mismas, con respeto de la ordenación emanada de la competencia exclusiva del Estado, pero no disciplinar, con carácter general, algo que les es ajeno. Por ello, debemos analizar

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 116/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

si los apartados 2 y 3 del artículo 7 del Anteproyecto de Ley lesionan la competencia estatal del artículo 149.1.18<sup>a</sup>.

En lo que atañe a esta observación, hay que tener en cuenta que el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución Española dispone que: *“ Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas [...]”*. Se trata de dos títulos competenciales diferentes, cuya delimitación ha sido efectuada por el Tribunal Constitucional en las sentencias a las que nos referimos seguidamente. En efecto, el Tribunal Constitucional distingue entre el título competencial relativo al *“procedimiento administrativo común”*, por un lado, y el título competencial relativo a las *“bases del régimen jurídico de las administraciones Públicas”*, por otro. Este último, como recuerda la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 4), permite *«establecer los elementos esenciales que garanticen un régimen jurídico unitario aplicable a todas las Administraciones Públicas»* (STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3). Como recuerda la STC 55/2018, de 24 de mayo (FJ 4), dicho título competencial permite al Estado establecer los principios y reglas básicos sobre los aspectos organizativos y de funcionamiento de todas las Administraciones Públicas, garantizando un régimen jurídico unitario para todas ellas (SSTC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 24). Incluye normas sobre la *«composición, estructura y competencias de los órganos de*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 117/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*las Administraciones Públicas » (SSTC 32/1981, FJ 6, 50/1999, FJ 3, 143/2013, de 11 de julio, FJ 5), « las potestades administrativas que se confieren a dichas entidades para el cumplimiento de sus fines » (STC 227/1988, FJ 24) o las “relaciones interadministrativas” (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 18). Asimismo, la STC 50/1999, FJ 3), precisa que la densidad de las bases podrá ser mayor cuanto más directa sea la finalidad de garantizar un trato común a los ciudadanos en sus relaciones con la Administración, de manera que no cabe atribuir a las bases estatales la misma extensión e intensidad cuando se refieren a aspectos meramente organizativos internos que no afectan directamente a la actividad externa de la Administración y a la esfera de derechos e intereses de los administrados, que en aquellos aspectos en los que se da esta afectación. De este modo, como recuerda la referida STC 55/2018, de 24 de mayo ( *ibidem*), la garantía de un tratamiento común ante las administraciones es «el objetivo fundamental, aunque no único, de las bases en esta materia»; su « establecimiento cabe, por tanto, que responda a otros intereses generales superiores a los de las respectivas Comunidades Autónomas, que hagan igualmente necesario y justificado el establecimiento de un común denominador normativo» (STC 130/2013, FJ 6).*

En cambio, la competencia estatal sobre el “procedimiento administrativo común” habilita la aprobación de « *normas establecidas con carácter general y abstracto, para toda suerte de procedimientos*» [STC 45/2015, FJ 6 c)]. En particular, para el establecimiento de los principios y reglas que « *definen la estructura general del iter procedimental que ha de seguirse pa-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 118/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ra la realización de la actividad jurídica de la Administración» (STC 227/1988, de 29 de noviembre, FJ 32). Este título competencial permite al Estado « la regulación del procedimiento, entendido en sentido estricto », comprendiendo la « iniciación, ordenación, instrucción, terminación, ejecución, términos y plazos, recepción y registro de documentos » (STC 50/1999, FJ 3). Es particularmente relevante subrayar que el procedimiento administrativo común también abarca, según la jurisprudencia constitucional, normas no estrictamente procedimentales, como las que « prescriben la forma de elaboración, los requisitos de validez y eficacia, los modos de revisión y los medios de ejecución de los actos administrativos, incluyendo señaladamente las garantías generales de los particulares en el seno del procedimiento » (STC 227/1988, FJ 32). Sin perjuicio de lo anterior, como subraya la ya mentada STC 55/2018 [FJ 4.b)], en cualquier caso hay que tener en cuenta que « no toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrativos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común, pues en tal caso se incluiría en este título competencial la mayor parte del Derecho Administrativo»; de manera que de la doctrina constitucional « no puede deducirse que forme parte de esta materia competencial toda regulación que de forma indirecta pueda tener alguna repercusión o incidencia en el procedimiento así entendido o cuyo incumplimiento pueda tener como consecuencia la invalidez del acto » (STC 50/1999, FJ 3). La STC 55/2018 precisa también (*ibidem*) que la competencia en materia de procedimiento administrativo común incluye asimismo la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 119/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aprobación de principios y reglas sobre cualquiera de aquellas cuestiones, pero establecidas con un grado intermedio de abstracción para alguna modalidad de actividad administrativa. Se trata de principios y « reglas de 'procedimiento administrativo común singular', entendido como el establecido también en la órbita del artículo 149.1.18.ª CE y de manera abstracta, pero para una forma específica de potestad o actividad de la Administración (STC 45/2015, FJ 6 c, citando la STC 130/2013, de 4 de junio, FJ 8, en relación con las normas de procedimiento de la Ley 38/2003, de 4 de junio, general de subvenciones) ». En esa dirección la referida STC 55/2018 recuerda que, de acuerdo con la STC 227/1988 (FJ 32), la competencia para establecer el régimen de los « procedimientos administrativos especiales » aplicable a las diversas formas de la actividad administrativa "ratione materiae" « es conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la administración ». En esa línea, la STC 33/2018, de 12 de abril, señala que « la regulación de estos procedimientos administrativos especiales no está, en nuestra Constitución, reservada al Estado... Por ello, en principio, 'cuando la competencia legislativa sobre una materia ha sido atribuida a una Comunidad Autónoma, a ésta cumple también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas de procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias » [STC 33/2018, FJ 5 b), con cita de la STC 227/1988, FJ 32].

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 120/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Pues bien, como hemos visto en relación con el “procedimiento administrativo común” (sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas), dicho título competencial del Estado alcanza al régimen de invalidez de los actos administrativos, sin que ello excluya la intervención del legislador autonómico con los matices que exponemos. De hecho, aunque es cierto que la intervención del legislador autonómico en la determinación de las causas de nulidad generó críticas de conocidos profesores y expertos en Derecho Administrativo, al describir las causas de nulidad de los actos administrativos, el legislador estatal adopta una cláusula de cierre para mencionar “ *cualquier otro que se establezca expresamente en una disposición con rango de Ley*” [antes art. 62.1.g) de la Ley 30/1992, de 26 de diciembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y, actualmente, art. 47.1.g) de la Ley 39/2015].

De ese modo, resulta posible que el legislador sectorial (estatal o autonómico) pueda configurar nuevas causas de nulidad, apreciando la especial gravedad de las infracciones del ordenamiento jurídico que puedan merecer dicha calificación de invalidez, en función de los bienes jurídicos tutelados, tal y como se aprecia en la legislación urbanística.

Como vimos al mencionar la sentencia 50/1999 (FJ 3), el Tribunal Constitucional no comparte la alegación del Abogado del Estado «*conforme a la cual toda previsión normativa que incide en la forma de elaboración de los actos administrati-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 121/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*vos, en su validez y en su eficacia o en las garantías de los administrados, debe ser considerada parte del procedimiento administrativo común...»*

En un ámbito conexo con el que estudiamos, la STC 109/2017, de 21 de septiembre (FJ 4), examina la impugnación de un precepto autonómico por regular la validez y eficacia de los actos administrativos en consideración a la omisión de un informe medioambiental; impugnación en la que el Abogado del Estado aduce que dicha regulación forma parte de la competencia del Estado conforme al artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución. Concretamente se trata del artículo 26.2 de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears, en el que se establece que: *“ Son nulos de pleno derecho y no tienen validez, los actos de adopción, aprobación o autorización de los planes, los programas y los proyectos determinados en el apartado 1 anterior, respecto de los que no se haya solicitado el informe de consulta mencionado.”*

La impugnación antes referida opera en un sector en el que el Estado ostenta competencias sustantivas específicas (legislación básica de protección del medio ambiente, al amparo del art. 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que puedan establecer las Comunidades Autónomas) y la norma recurrida entraría en contradicción con la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. La sentencia admite que cabría intervención autonómica en relación con la invalidez regulada si se dieran otros

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 122/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

presupuestos jurídicos, que no se dan en este caso por los siguientes motivos: «Se altera así el ejercicio de las competencias propias de cada Administración, pues es claro que el legislador autonómico no está regulando materias de su competencia, ya que no le corresponde fijar, siquiera sea en un caso concreto, el régimen de validez de los actos de la Administración del Estado[...] Por un lado, desplaza la competencia estatal sustantiva a cuyo amparo se realiza el proyecto sometido a examen [...] Por otro, no sería conforme a la finalidad pretendida por la regulación estatal que la Comunidad Autónoma pudiera prever cuales son las consecuencias de la omisión de la actuación estatal, pues la sanción que a tal omisión pudiera corresponder es una cuestión cuya regulación corresponde al Estado, tanto a través de la normativa general en materia de validez de los actos administrativos ex artículo 149.1.18 CE (por todas, STC 50/1999, de 6 de abril, FJ 3), como específicamente mediante el ejercicio de las competencias reconocidas en el artículo 149.1.23.ª CE, en relación específicamente con los procedimientos de evaluación de impacto ambiental.»

De lo anterior puede colegirse que si la sanción de nulidad hubiera operado sobre actos de la Administración autonómica y en materia de su específica competencia, la respuesta del Tribunal Constitucional hubiera sido distinta.

De todo lo anteriormente expuesto, cabe deducir que, aunque la jurisprudencia constitucional no permite establecer una conclusión definitiva al respecto, sí cabe afirmar que la observación que plantea el Gabinete Jurídico de la Junta de An-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 123/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

andalucía expresa una duda fundada sobre la posible inconstitucionalidad de la norma. A juicio de este Consejo Consultivo, la materia de la nulidad parcial de los planes, conservación de actos y convalidación puede ser regulada por el Estado al amparo de la competencia que ostenta sobre el procedimiento administrativo común. De hecho, ese fue el planteamiento que animó la proposición de ley a la que hemos aludido, que pretendía sentar con claridad la viabilidad de la nulidad parcial de los planes urbanísticos, evitando las consecuencias desproporcionadas y desalentadoras de la nulidad en cascada. Dicha proposición de ley invocaba de manera especial el título competencial del Estado previsto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la Constitución, en conexión con el artículo 149.1.1.<sup>a</sup>, indicando que a través de dicha iniciativa no se optaba por un determinado sistema de planificación, ni se producía invasión o condicionamiento ilegítimo de las competencias autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo. Estamos ante una materia con una enorme trascendencia y en la que no se entenderían tantas regulaciones legales como Comunidades Autónomas.

Existe, pues, el peligro de que la regulación que se examina incurra en inconstitucionalidad sobrevinida si el Estado adopta una regulación en esta misma materia discordante con la solución que se propone. Pero el problema que se plantea es si la Comunidad Autónoma puede regular la cuestión en este preciso momento y si al hacerlo en el sentido en que lo hace va más allá de lo que le permiten sus competencias, teniendo en cuenta el título competencial que se otorga al Estado sobre el procedimiento administrativo común y su concreta plasmación en

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 124/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

la Ley 39/2015, así como la regulación de la LJCA en relación con la declaración de nulidad de los reglamentos (aquí con entrada en juego del título competencial del art. 149.1.6.ª de la Constitución). Si la regulación del artículo 7 del Anteproyecto de Ley se adentrara en una materia regulada en la Ley 39/2015 o en la LJCA, al amparo de los títulos competenciales estatales ya referidos, se produciría una invasión competencial. Pero las conclusiones que la doctrina y la jurisprudencia hayan podido extraer de la consideración dogmática de la nulidad de los reglamentos en relación con las posibilidades de modulación de sus efectos (no sin vacilaciones en determinadas etapas) no permiten afirmar que la regulación examinada aborde aspectos resueltos por el legislador estatal y menos aún permite considerar que entra en colisión frontal con la vigente regulación del procedimiento administrativo común.

En efecto, el artículo 47.2 de la Ley 39/2015 dispone que *“También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales”*.

Como es lógico, los apartados objeto de esta observación no ponen en discusión la nulidad de los instrumentos de ordenación en los casos previstos en la ley, ni podrían hacerlo sin lesionar la competencia del Estado. Tampoco podrían disponer que el efecto de tales contravenciones fuese la simple

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 125/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

anulabilidad, ni establecer distintos plazos de impugnación en consideración a las particularidades que puedan concurrir en los instrumentos de ordenación. Todos estos aspectos están vedados al legislador autonómico. Dicho lo anterior, hay que hacer notar que la norma antes transcrita se encuentra en el mismo artículo que regula la nulidad de los actos administrativos, aunque en su segundo apartado, de ahí que comience con el adverbio "También". Pese a que algunas interpretaciones parecen plantear que la nulidad de los actos administrativos y la nulidad de los reglamentos son categorías jurídicas que operan como compartimentos estancos, lo cierto es que ni el artículo 47.2 citado agota la regulación sobre la nulidad de los reglamentos, ni puede apreciarse una incomunicación entre la nulidad de los actos administrativos y la de los reglamentos. En ese sentido, además de considerar que pueden acarrear la nulidad otros vicios distintos de los expresamente enunciados en el artículo 47.2, la doctrina ha expresado que siendo cierto que los reglamentos ilegales son nulos, cuando adolecen de otros vicios la sanción del ordenamiento jurídico puede ser la nulidad o la anulabilidad, o bien la apreciación de una irregularidad no invalidante. Ambas categorías de nulidad se integran en un sistema de invalidez y participan de principios comunes. Sólo una concepción mecánica impediría considerar que por exigencias de seguridad jurídica y de salvaguarda del interés general, en determinadas ocasiones, resulta posible una nulidad parcial. El principio de seguridad jurídica, esencial en todo Estado de Derecho, y la relevancia de los principios de intransmisibilidad, subsanación y conservación de trámites no pueden ser intrascendentes en esta materia.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 126/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este contexto, el propio legislador expresa la relevancia de la seguridad jurídica en la declaración de nulidad de los reglamentos, como viene señalando este Consejo Consultivo al destacar que, en sede de revisión de oficio, el artículo 106.2 de la Ley 39/2015 ordena la subsistencia de los actos firmes dictados durante la vigencia del reglamento viciado de nulidad. Por su parte, la LJCA modula los efectos de la declaración de nulidad de los reglamentos, al establecer que dicha declaración "no afectará por sí misma a la eficacia de las sentencias o actos administrativos firmes que lo hayan aplicado antes de que la anulación alcanzara efectos generales, salvo en el caso de que la anulación del precepto supusiera la exclusión o la reducción de las sanciones aún no ejecutadas completamente" (art. 73).

También en este plano, llamamos la atención sobre la existencia de una norma similar en la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, sin que conste la interposición de recurso de inconstitucionalidad o la formulación de cuestión de inconstitucionalidad sobre la misma. En concreto, el artículo 9.3 de dicha Ley dispone:

*"La invalidez de un plan jerárquicamente superior no afectará por sí sola a los planes de desarrollo e instrumentos de gestión que por razón de especialidad y autonomía en el modelo territorial y urbanístico mantengan una autonomía funcional respecto de aquel."*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 127/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este momento, la solución que se propone en el Anteproyecto de Ley no entra en contradicción con la normativa reguladora del procedimiento administrativo común (Ley 39/2015). Tampoco sería contraria a la anterior regulación de la Ley 30/1992. De hecho, la evolución en la jurisprudencia del Tribunal Supremo a la que nos hemos referido, en línea con lo sucedido en otros países de nuestro entorno, no trae causa de cambios normativos, y está calando en los Tribunales Superiores de Justicia. Resulta muy ilustrativa la afirmación contenida en la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura de 30 de septiembre de 2020: « *Somos conscientes de que la inmensa mayoría de nuestra doctrina jurisprudencial ha determinado la nulidad de la totalidad del PGM como norma reglamentaria que es*». Pero el mismo Tribunal se hace eco del Auto del Tribunal Supremo de 17/01/2019 (rec. 2560/2017) que llevó a apreciar interés casacional para la formación de jurisprudencia al determinar el « *alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento, singularmente cuando es consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos.. y cuando la declaración de nulidad afecta realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento, considerando que la anulación "in totum" de tales instrumentos de planeamiento puede entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica - art. 9.3 CE - que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad*». En efecto, el Tribunal Supremo da respuesta a dicha cuestión en su sentencia de 4 de marzo de 2020, declarando lo siguiente: «*Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 128/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*esta Sala, concretar la 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.»*

*Y en la STS de 27 de mayo de 2020 (rec. 6731/2018) se avanza en esa dirección, fijando la siguiente doctrina: « De lo expuesto en los anteriores fundamentos hemos de concluir que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento».*

En suma, entendemos que los apartados examinados, al regular la nulidad parcial de los instrumentos de ordenación (sobre los que la Comunidad Autónoma ostenta expresa competencia

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 129/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



en virtud del artículo 56 del Estatuto de Autonomía) lo hace sin entrar en colisión con las reglas y principios que informan la regulación estatal en materia de invalidez, aunque deba advertirse que el legislador estatal cuenta con habilitación para adoptar una regulación en este sentido, de conformidad con la competencia sobre el procedimiento administrativo común, lo que en el futuro podría plantear un problema de inconstitucionalidad sobrevenida. Sin perjuicio de lo anterior, para el supuesto en que los preceptos examinados en esta observación se incluyan en el Anteproyecto de Ley se aconseja introducir el adverbio "necesariamente" tras el verbo implicará, en el apartado 3: "*La invalidez de un instrumento de ordenación no implicará, necesariamente, la de otros...*".

**11.- Artículo 9, apartado 4.5º.** Quizá sería más llano establecer directamente el régimen de publicidad de los convenios en la norma, en vez de remitirse al artículo 83.1 de la Ley, en el que se contempla la publicación del acuerdo de aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística "y el contenido del articulado de sus normas".

**12.- Artículo 10, apartados 3 y 4.** Este artículo da lugar a las dos siguientes observaciones.

**A) El apartado 3** dispone, entre otras cosas, que la Administración Pública competente "facilitará y garantizará el acceso a los contenidos y documentos de los distintos procedimientos e instrumentos de ordenación en tramitación, a través de la publicación en su sede electrónica del instrumento de ordena-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 130/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ción completo en cada una de las fases de tramitación, o en caso de no existir aquella sede, a través de la aportación de copia en soporte digital a las personas interesadas que lo soliciten”.

En un escenario normativo marcado por el funcionamiento íntegramente electrónico del Sector Público, la disposición legal proyectada no puede contemplar el supuesto de inexistencia de sede electrónica. La creación de sedes electrónicas resulta obligada en los términos previstos en el artículo 38 de la Ley 40/2015, cuyo artículo 38 dispone que la sede electrónica es aquella dirección electrónica, disponible para los ciudadanos a través de redes de telecomunicaciones, cuya titularidad corresponde a una Administración Pública, o bien a una o varios organismos públicos o entidades de Derecho Público en el ejercicio de sus competencias (apdo.1); artículo que además establece que cada Administración Pública determinará las condiciones e instrumentos de creación de las sedes electrónicas, con sujeción a los principios y garantías que el propio legislador establece en los apartados 2 a 6 del mismo artículo. Por tanto la norma debe rectificarse en el sentido indicado.

**B) El apartado 4** regula la participación ciudadana, estableciendo que la información a la que hace referencia el apartado 1.b) de este artículo también pueden solicitarla, el Notario o Notaria, con ocasión de la autorización de las escrituras públicas que afecten a la propiedad de la finca en los supuestos que se indican. A continuación se especifica que *“dicha información, recibida con antelación suficiente, será incluida por*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 131/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*el Notario o Notaria autorizante en las correspondientes escrituras, informando de su contenido a las personas otorgantes”.*

La previsión “con antelación suficiente” es demasiado abierta e indeterminada pudiendo ocasionar problemas en la práctica porque deja a juicio de cada Notario cuál ha de ser el plazo durante el cual debe esperar para poder autorizar la correspondiente escritura incluyendo la información solicitada, pudiendo darse el supuesto de que la información llegue una vez otorgada la escritura. Por tanto, resulta necesaria la acotación y concreción de este plazo, bien determinando el plazo concreto que sería lo aconsejable, o haciendo una remisión al desarrollo reglamentario al que recurre en tantas ocasiones la norma proyectada, para evitar la inseguridad jurídica que se genera con la redacción actual.

**13.- Artículo 14, apartados 1, párrafos a) y b), y 2.**

**El apartado 1.a),** al señalar qué terrenos integran el suelo rústico, dispone lo siguiente: *“Suelo rústico especialmente protegido por legislación sectorial, que incluye los terrenos que tengan establecido en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, y previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación, un régimen jurídico sobre los usos del suelo que*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 132/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico”.*

La redacción actual dificulta la comprensión del precepto, resultando confusa tanto por el orden de sus términos como por alguna expresión que contiene. La redacción sería más fácil de comprender introduciendo una modificación en su sintaxis para colocar al final el largo inciso sobre los terrenos que se incluyen en el suelo rústico especialmente protegido. En concreto, la redacción podría ser igual o similar a la siguiente:

*“a) Suelo rústico especialmente protegido por la legislación sectorial. Este suelo incluye los terrenos que tengan establecido un régimen jurídico sobre los usos del suelo que demande para su integridad y efectividad su clasificación como suelo rústico en la legislación reguladora de los dominios públicos, de protección del medio ambiente, de la naturaleza o del patrimonio histórico, u otras análogas, previa aprobación de los actos o disposiciones necesarios para su delimitación o identificación cuando así se contemple en dicha legislación.”*

Por lo que atañe al **apartado 1.b)**, quizá debería mencionarse en la definición que el suelo rústico preservado al que se refiere debe ser debidamente delimitado e identificado, como luego se desprende del apartado 3 de este mismo artículo.

En lo que respecta al **apartado 2**, relativo al Hábitat Rural Diseminado (al que luego se refiere el artículo 23 al regular las actuaciones sobre el mismo), el Consejo Consultivo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 133/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



considera que el legislador debe realizar un esfuerzo para acotar el concepto y los elementos que debe reunir, para alcanzar dicha consideración, con el fin de garantizar la seguridad jurídica, dada que algunas actuaciones sobre dichos terrenos podrían tener trascendencia penal.

**14.- Artículos 15, apartado 3, en relación con el artículo 16, apartado 2.** Debe concordarse la redacción de estos apartados de manera coordinada con el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, cuyo artículo 12.2 dispone que las facultades del propietario " alcanzan al vuelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público". El artículo 15.2 de la norma comentada emplea esa expresión, pero el artículo 16.2 se refiere a las " limitaciones y servidumbres establecidas legalmente".

**15.- Observación sobre el desarrollo del deber de conservación del suelo rural o vacante de edificación.** El artículo 17.1.a) del Anteproyecto de Ley, al definir el contenido urbanístico de la propiedad del suelo, se refiriere a los siguientes deberes: conservar y mantener el suelo y, en su caso, su masa vegetal, así como cuantos valores en él concurren, en las condiciones requeridas por la ordenación territorial y urbanística y la legislación específica que le sea de aplicación.

Por su parte, el **artículo 19** del Anteproyecto de Ley, al ocuparse de los " derechos y deberes de la propiedad del suelo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 134/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*rústico”, dispone en su apartado 4.a) que el derecho de propiedad en suelo rústico comprende el deber de conservar el suelo, disponiendo que los propietarios deben dedicarlo a los usos ordinarios de esta clase de suelo o, en su caso, a los usos extraordinarios que pudieran autorizarse, “ contribuyendo al mantenimiento de las condiciones ambientales y paisajísticas del territorio y a la conservación de las edificaciones existentes conforme a su régimen jurídico, para evitar riesgos y daños o perjuicios a terceras personas o al interés general”.*

El **artículo 16.1** del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, referido al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural o vacante de edificación, establece lo siguiente:

*“En el suelo que sea rural a los efectos de esta ley, o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. El cumplimiento de este deber no eximirá*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 135/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*de las normas adicionales de protección que establezca la legislación aplicable.”*

En este aspecto, la regulación contrasta con la de otras Comunidades Autónomas que se ocupan con detalle de los deberes de conservación de los terrenos (entre otras, pueden verse la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, la Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears, y la Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura).

Dada la técnica utilizada en el Anteproyecto de Ley, en el que a menudo se emplea la llamada “lex repetita”, en este punto echamos en falta una regulación legal más precisa, pues corresponde al legislador determinar los deberes de conservación a los que nos referimos, partiendo de lo dispuesto en el artículo 16.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, y en la legislación sectorial; máxime si tenemos en cuenta que el artículo 161.3.f) del Anteproyecto de Ley establece como infracción grave el incumplimiento de los deberes de conservación de terrenos. Es posible que los redactores de la disposición proyectada hayan considerado que no es necesario un capítulo específico para abordar esta cuestión, ni una regulación legal detallada como la que el capítulo III del título VI prevé para la conservación y rehabilitación de edificaciones, pero lo cierto es que la regulación prevista para el deber de conservación de terrenos (en suelo rural o vacantes de edificación), ni siquiera contiene las determinaciones pre-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 136/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





vistas en Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

**16.- Artículo 22, apartado 5.** Debería revisarse el inciso "*Esta cuantía podrá modularse mediante ordenanza municipal...*". En el contexto examinado, modular sólo puede significar variar esos parámetros, establecidos porcentualmente y no como "cuantía", aunque se traduzcan finalmente en una prestación pecuniaria que hay que calcular.

Actualmente, el artículo 52.5 de la LOUA establece que la prestación compensatoria por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional en estos suelos se devengará con ocasión del otorgamiento de la licencia con una cuantía de hasta el diez por ciento del importe total de la inversión a realizar para su implantación efectiva, excluida la correspondiente a maquinaria y equipos. Pero en relación con la posible modificación de dicho porcentaje, lo que permite dicho precepto es que los municipios puedan establecer, mediante la correspondiente ordenanza, "cuantías inferiores según el tipo de actividad y condiciones de implantación".

Dada la naturaleza y fin de la prestación compensatoria, la disposición legal no puede contemplar la modulación sin topes legales (modulación que podría operar al alza o a la baja) con sólo apelar al tipo de actuación y las condiciones de implantación. Entendemos que la prestación patrimonial pecuniaria a la que nos referimos, debe venir fijada en la Ley en sus aspectos esenciales, sin perjuicio de que la referida modula-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 137/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ción pueda traducirse en una reducción de los porcentajes expresados, siempre en atención a las circunstancias objetivas que se concreten en las correspondientes ordenanzas atendiendo a los dos factores ya referidos. A mayor abundamiento, aunque se trate obviamente de supuestos diferentes, cabe señalar, *mutatis mutandis*, que en las actuaciones de reforma interior se contempla la posibilidad de reducir el porcentaje mínimo previsto en el artículo 30 del Anteproyecto de Ley, justificadamente y en los casos en que se establezca reglamentariamente.

**17.- Artículo 30.b).** Debería mejorarse, desde el punto de vista técnico, la expresión "La cuantía de dichos sistemas se modularan reglamentariamente" (además hay una discordancia de número que perjudica el entendimiento del precepto).

**18.- Artículo 31, apartado 1.** Se refiere esta norma a las actuaciones de nueva urbanización en los siguientes términos: *"En cualquier caso, podrán ser o bjeto de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico común, los terrenos que resulten necesarios para atender y garantizar las necesidades de crecimiento urbano, de la actividad económica o para completar la estructura urbanística.*

*La necesidad de su transformación deberá justificarse por su interés público o social, en función del análisis de parámetros objetivos de crecimiento y demanda o por la imposibilidad de atender a esas necesidades con el suelo urbano disponible. Todo ello, bajo los principios de sostenibilidad y racionalidad."*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 138/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Se trata de una cuestión capital para garantizar la racionalidad y sostenibilidad de los nuevos desarrollos urbanísticos, como se desprende de la insistencia del legislador en el cumplimiento del artículo 31 [arts. 61.1, 63.1.e) y f), 66.1.f) del Anteproyecto de Ley]. Sobre la consideración del suelo como recurso natural, escaso y no renovable, y la ilegalidad de los desarrollos urbanísticos insuficientemente justificados resulta ilustrativa la jurisprudencia del Tribunal Supremo. En este sentido, consideramos que el precepto comentado debería, al menos efectuar, una remisión a la regulación reglamentaria en lo que se refiere a la concreción de de los parámetros objetivos o la imposibilidad a la que se refiere la norma.

**19.- Artículo 34, apartado 5.** Este apartado en su último inciso, debería ser completado, pudiendo redactarse así o de forma similar: "... para la interpretación del contenido del instrumento de ordenación territorial".

**20.- Artículo 37, apartado 3.** Impone la obligación de incorporar a los instrumentos de ordenación un diagnóstico del paisaje del ámbito territorial al que se refiera el instrumento en cuestión.

Al no distinguir el precepto señalado, hemos de considerar que el diagnóstico paisajístico requerido se ha de elaborar tanto en los instrumentos de ordenación territorial como en los de ordenación urbanística. En estos últimos se incluyen los instrumentos de ordenación detallada, recogidos en el ar-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 139/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



título 60.2 del Anteproyecto de Ley, y entre ellos, concretamente, los Estudios de Detalle, cuyo alcance urbanístico está limitado tanto por su contenido ("adaptan o modifican alguna de las determinaciones de la ordenación detallada", art. 71.1), como por su ámbito territorial reducido.

La exigencia de un diagnóstico del paisaje del ámbito territorial en este tipo de instrumentos de ordenación urbanística retrasa la tramitación del mismo y es de eficacia escasa o inexistente, lo cual contraría el principio de celeridad en la tramitación del planeamiento que preside la Ley, por lo que debe replantearse su exigencia.

**21.- Artículo 38, apartado 2.** Según el precepto, los Catálogos de Paisaje constituyen la base técnica de apoyo para la "elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística", pero también lo han de ser para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial, ya que no tiene sentido exigir para ambos instrumentos un diagnóstico del paisaje (art. 37.3) y luego no ser incluidos los de ordenación territorial en este precepto.

**22.- Artículo 43.** En el **apartado 1** se repite la palabra "básicos", que aparece referida tanto a elementos (básicos), como a objetivos (básicos). Se recomienda sustituirla, a fin de evitar la reiteración del citado término.

**23.- Artículo 45.** En su **apartado 5** indica lo siguiente: "Con anterioridad a la elaboración del proyecto del Plan que se so-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 140/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

meta a información pública, se elaborará un borrador del Plan, que se remitirá a las Corporaciones Locales afectadas, para que en el plazo de un mes puedan formular sus observaciones, sugerencias, alternativas y propuestas y a los *organismos y empresas responsables de la prestación de los servicios públicos*".

El Consejo Consultivo es consciente que la intención del precepto es otorgar participación al mayor número de personas físicas y jurídicas interesadas, que pudieran verse afectados por el Plan de Ordenación Territorial de ámbito subregional que se elabora en ese momento de tramitación. De hecho, la Consejería, en su contestación al informe del Gabinete Jurídico afirma que todo ello es en "aplicación del objetivo de gobernanza insito en el principio de desarrollo sostenible".

Pero esta intención de gobernanza y sostenibilidad no puede abocar a prever un trámite inabarcable de alegaciones en los términos en los que ésta redactó el precepto. En efecto, la remisión del borrador de Plan a los "organismos y empresas responsables de la prestación de los servicios públicos", sin mas especificación o acotación, implica que el traslado debe concederse a las empresas que, por ejemplo, prestan mediante contrato administrativo el servicio público de limpieza en los municipios afectados por el Plan de Ordenación del Territorio en tramitación (y no olvidemos que en Andalucía existen casi ochocientos municipios); o a las empresas de mantenimiento y reparación de las vías públicas; o a quien presta el servicio público educativo en virtud de un concierto con la Consejería

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 141/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



competente (hay multitud de centros educativos en este régimen) que, en todo caso, es un servicio público de titularidad administrativa que debe ser satisfecho por la Administración y que ha sido objeto de contratación, como también lo es el contrato en materia sanitaria que celebra el SAS con diferentes entidades y empresas.

En definitiva, el afán participativo en aras de la sostenibilidad y demás conceptos poco precisos, aún siendo loable, puede traducirse en una indefinición acerca de a quien realmente se le ha de dar traslado como posible afectado del borrador del Plan de Ordenación Territorial elaborado, más aún cuando la omisión de ese traslado a algún colectivo puede ocasionar una sentencia anulatoria de la tramitación en cuestión.

Por tal motivo, se deben acotar los servicios públicos a los que se refiere el precepto, que entendemos deben estar relacionados con el contenido propio de un Plan de Ordenación Territorial.

**24.- Sección 3ª (Instrumentos de desarrollo y gestión territorial) del capítulo II (Los instrumentos de ordenación territorial) del título III (La ordenación territorial).** Dado que los dos artículos que comprenden esta sección (46 y 47), se refieren respectivamente a los instrumentos de *gestión* y a los de *desarrollo*, resulta más acorde a la sistemática de la Ley seguir el mismo orden del título de la sección, es decir, el primer precepto destinarlo al desarrollo y el segundo a la

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 142/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



gestión, o bien mantener los preceptos y alterar el orden del título que la encabeza.

**25.- Artículo 50, apartado 2, párrafo c).** Se establece en el mismo, a propósito del procedimiento para la Declaración de Interés Autonómico, que "La Declaración requerirá de información pública por plazo no inferior a un mes, así como de audiencia a las administraciones gestoras de intereses públicos afectados, a las que se requerirán los informes o pronunciamientos preceptivos, *cuyos plazos de emisión quedarán reducidos a la mitad*".

La reducción a la mitad de los plazos de emisión de informes preceptivos comporta una declaración de urgencia implícita en el expediente de declaración de interés autonómico de conformidad con la previsión del artículo 33 de la Ley 39/2015, que se ha de poner en relación con el artículo 80 del mismo texto legal en cuanto a la emisión de informes preceptivos por otras Administraciones Públicas.

En este caso, cuando se ha de emitir informe preceptivo por otra Administración diferente a la que sustancia el procedimiento, como es el caso de la declaración de interés autonómico, no es admisible que quien tramita imponga de forma general por disposición legal una reducción a la mitad de los plazos de que disponen según su propia normativa el resto de Administraciones afectadas a las que se les ha de pedir informe preceptivo. Piénsese que la legislación estatal de carreteras, costas, ferrocarriles o patrimonio del Estado, por citar solo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 143/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

algunas de las materias sobre las que puede incidir la declaración de interés autonómico, cuentan con sus particularidades y plazos propios y, en su caso, con la obligada aplicación de la Ley 39/2015.

En resumen, lo que queremos apuntar es que la reducción del plazo para la emisión de l informe sectorial (cuando se trata de la Administración del Estado), preceptivo, ha de rechazarse, al comportar una vulneración de competencia ajena por parte de la ley autonómica, sin perjuicio de acudir a la urgencia justificada y razonada del expediente concreto de que se trate, en los términos de la Ley procedimental de referencia.

No merece el mismo reproche, la reducción a la mitad de los plazos para licencias y autorizaciones del apartado 5.c), párrafo segundo, de este mismo precepto que resulta admisible, al contar la Comunidad con competencia en materia de régimen local y licencias.

**26.- Artículo 57, apartado 2.** La redacción del texto informado es la siguiente: "En las actuaciones de Interés Autonómico de carácter privado que conlleven desarrollo urbanístico, las funciones que esta Ley atribuye a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo implicarán su ejercicio como Administración actuante, sin perjuicio de que las cesiones de suelo que proced an, tanto para dotaciones públicas como para el patrimonio público de suelo, correspondan a los municipios afectados por las mismas. *Quedan excepciona-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 144/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





*das de la regla anterior las actuaciones públicas, incluidas las que se ejecuten mediante fórmulas de colaboración público-privada, en que las que Administración actuante será, a todos los efectos, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo".*

El precepto que fue informado por el Gabinete Jurídico no contenía las expresiones que ahora se examinan por este Consejo Consultivo en su nueva redacción. Entendemos que el sentido del artículo es confuso, ya que si con carácter general la Consejería competente en la materia de ordenación del territorio y urbanismo va a ser la Administración urbanística actuante cuando se requiera desarrollo urbanístico mediante un Proyecto de Interés Autonómico (art. 51), independientemente de que se trate de una actuación pública o privada, debe decirse así con claridad. Y luego añadir el destino de las cesiones de suelo procedentes de la actuación según el origen de las mismas, ya que la actual redacción del precepto transluce un añadido al mismo de difícil comprensión.

**27.- Artículo 58.** Especifica solamente la vigencia indefinida de los Planes de Ordenación del Territorio, entre los que se incluyen el de Andalucía y los de ámbito subregional. Pero no hace referencia alguna a los Proyectos de Actuación Autonómicos que también se configuran en el artículo 34.1.c) del Anteproyecto de Ley como instrumentos de ordenación del territorio. De hecho, el título de esta sección es "de la vigencia de los instrumentos de ordenación territorial", y la revisión y modificación se refiere a los instrumentos. Por tanto, debe

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 145/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



especificarse igualmente la vigencia de los Proyectos de Actuación Autonómicos.

**28.- Artículo 59.** En relación con los Proyectos de Interés Autonómico, el precepto merece el mismo reparo apuntado en el anterior precepto: es necesario referir el supuesto de modificación de este instrumento de ordenación territorial, a semejanza de la mención expresa que se hace para el POTA y los Planes de Ordenación subregionales.

**29.- Artículo 61, apartados 2.c) y 4.** La lectura de este artículo suscita las dos observaciones que exponemos seguidamente.

**A)** En su **apartado 2.c)** y como directriz para la ordenación urbanística prevé que ésta complete los equipamientos comunitarios, de modo que se parte de una situación preexistente en la que ya existen en mayor o menor medida algunos de ellos, los cuales debe completar la nueva ordenación. Pero si nos encontramos en una actuación de nueva urbanización en el ámbito al que ésta afecte no existe equipamiento comunitario ya ordenado urbanísticamente que deba ser completado, sino que se necesitaría generar nuevas reservas equipamentales que no persiguen un propósito de complemento, sino de generación de nuevos espacios *ex novo*.

Parece más razonable, por ello, que a semejanza de la redacción del apartado 2.a), relativo a las zonas verdes, el párrafo c) comentado prevea como directriz "incluir equipamientos comunitarios en proporción suficiente a la demanda de la

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 146/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



ciudadanía o completar los existentes, priorizando su acercamiento...”

**B)** Por otra parte, en el **apartado 4** se establece un estándar mínimo, a priori, del diez por ciento de la superficie del ámbito para reserva dotacional de zona verde. Se considera acertada esta previsión de reserva mínima con carácter general a pesar de no existir un criterio legal de normativa básica, ni tampoco constitucional o estatutario, que fije porcentaje al respecto. Tampoco existe para los suelos destinados a equipamientos comunitarios, a pesar de que la vigente LOUA establece para ello unos parámetros en su artículo 17. Sería recomendable que en esta Ley se contemplara igualmente un estándar mínimo para estas dotaciones, en lugar de dejar su reserva, una vez que entre en vigor, a lo establecido en el Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978, aplicable supletoriamente, o a un futuro reglamento de desarrollo de la Ley, cuya aprobación requerirá al menos de varios meses.

Por otro lado, en este mismo apartado y en relación con la reserva del diez por ciento de suelo para zonas verdes, a instancia del Gabinete Jurídico se ha precisado la posibilidad de modulación reglamentaria añadiéndose lo siguiente:

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

Aparentemente, la modulación solo se contempla a la baja, es decir, para reducir o suprimir la reserva cuando se cuente

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 147/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



con una alternativa equivalente a la zona verde exigible. Pero esta posibilidad hipotética de modulación a la baja debería ser completada al alza igualmente, es decir, cuando de la situación preexiste a ordenar urbanísticamente se constate que no se cumple el mínimo de reserva de zona verde del diez por ciento, en cuyo caso la modulación reglamentaria debería contemplar la posibilidad, atendiendo a las circunstancias, de exigir una reserva de suelo superior al diez por ciento a fin de obtener progresivamente en los crecimientos urbanísticos el mínimo del diez por ciento con el que se contribuye a mitigar los efectos del cambio climático y a un adecuado esparcimiento de la ciudadanía.

**30.- Artículo 69.** Teniendo en cuenta que el Estudio de Ordenación se implanta en el Anteproyecto de Ley como nuevo instrumento de ordenación detallada (carece de antecedentes en la LOUA), parece recomendable efectuar una remisión a su futura regulación reglamentaria en la que se establecerán los pormenores y características propias del mismo, a semejanza de como se hace con el resto de instrumentos de ordenación urbanística recogidos en los artículos previos relativos a Planes de Ordenación Urbana (art. 66), Parciales (art.67) y de Reforma Interior (art. 68).

**31.- Artículo 74.** Dado que en el Anteproyecto se ha renunciado a realizar una regulación minuciosa de las Normas Directoras en los términos de los vigentes artículos 20, 21 y 22 de la LOUA, resulta aconsejable hacer una remisión a la futura regulación reglamentaria que se haga sobre la cuestión. Una cosa

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 148/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



es pretender establecer un contenido mas flexible que la regulación actual, como se afirma en la exposición de motivos, y otra que tal flexibilización se traduzca en una simple definición de lo que son las Normas Directoras para desregular totalmente su contenido o procedimiento de aprobación.

**32.- Artículo 75, apartado 1.** Atribuye este precepto a los Ayuntamientos, en contra de lo que venía siendo habitual hasta este momento, la competencia para aprobar los instrumentos de ordenación urbanística y sus innovaciones, dejando a salvo el apartado 2 la competencia de la Comunidad Autónoma para aprobar los instrumentos con incidencia supralocal, así como la emisión de un informe preceptivo, y a veces vinculante, por parte de la Comunidad Autónoma cuando la aprobación compete a los municipios.

Cuestiona el Gabinete Jurídico esta novedad al entender que el Estatuto de Autonomía para Andalucía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia para la aprobación de los planes urbanísticos, de tal forma que, entiende, se está renunciando a esa competencia.

No puede compartir este Consejo esa opinión en la medida en que del artículo 56.3 del Estatuto de Autonomía no se desprende necesariamente que deba mantenerse la competencia de la Comunidad Autónoma para la aprobación de los planes urbanísticos en los términos actualmente regulados. En efecto, como vimos, de acuerdo con dicho artículo corresponde a la Comunidad Autónoma *“la regulación del régimen urbanístico del suelo; la*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 149/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo, respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad; el establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y de gestión urbanística; la política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo; y la protección de la legalidad urbanística, que incluye en todo caso la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística". La regulación referida es la que se está llevando a cabo a través de esta norma, por lo que no puede cuestionarse que está ejerciendo las competencias que el Estatuto le atribuye, al tiempo que refuerza la autonomía local constitucionalmente garantizada.*

En este sentido, nos remitimos a lo expuesto en el primer fundamento jurídico de este dictamen, dando por reproducida la jurisprudencia constitucional en la materia, y en particular en la STC 161/2019, siguiendo la línea doctrinal mantenida en pronunciamientos anteriores por el Supremo Intérprete de la Constitución. La STC 86/2019 (FJ 9) es elocuente en este sentido, al reconocer que corresponde a las Comunidades Autónomas especificar las atribuciones de los Entes Locales ajustándose a los criterios indicados por el Tribunal Constitucional y «ponderando en todo caso el alcance o intensidad de los intereses locales y supralocales implicados» [reiterando así lo di-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 150/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

cho en las SSTC 61/1997, de 20 de marzo, FJ 25 b); 40/1998, de 19 de febrero, FJ 39; 159/2001, de 5 de julio, FJ 12, y 51/2004, de 13 de abril, FJ 9]. La STC 86/2019 (*ibidem*) reitera la libertad de configuración del legislador autonómico, que puede optar por diversos instrumentos para asegurar la tutela de los intereses supramunicipales. En el caso examinado en la sentencia, que guarda evidente similitud con el aquí analizado, se destaca que el legislador canario ha optado por atribuir a los Entes Locales un papel protagonista en la elaboración y aprobación definitiva de los instrumentos de planificación ambiental y territorial de ámbito insular y municipal. La tutela del interés supramunicipal, atribuida a la Administración autonómica, se articula insertando en el procedimiento de elaboración un informe preceptivo con distinto alcance y contenido en función del concreto instrumento de planificación. Por ello, la STC 86/2019 desestima la tacha de inconstitucionalidad en este punto, descartando la falta de la alegada omisión o dejación de funciones por parte de la Administración autonómica en el ejercicio de sus competencias estatutarias.

**33.- Artículo 76.2.** Regula este precepto las consultas en la elaboración del planeamiento, y en el apartado 2 se hace referencia por primera vez al documento de Avance que se regula en el artículo siguiente, por lo que por razones de técnica normativa debería añadirse "regulado en el artículo siguiente".

**34.- Artículo 77, apartado 1.** El Gabinete Jurídico señaló que "no es propio de la figura del Avance tener un contenido delimitado y concreto, por lo que se propone sustituir la expre-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 151/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



sión "concretará y definirá" por la de "contendrá orientaciones acerca de" o "similar". Dicha observación se aceptó, pero, sin embargo, no se ha plasmado en el texto, por lo que debería modificarse la expresión "que definirá", por la propuesta y aceptada esto es "contendrá orientaciones acerca de".

**35.- Artículo 78, apartados 5.c) y 8.** En relación con este artículo formulamos dos observaciones.

**A)** El **apartado 5.c)** establece un trámite de información pública a los propietarios incluidos "en la delimitación de los instrumentos de ordenación urbanística de ámbito reducido". El concepto "ámbito reducido" es impreciso, por lo que debería concretarse en qué supuestos se ha de producir el llamamiento de los propietarios.

**B)** Por otro lado el **apartado 8** realiza una remisión al "apartado 3" que debe hacerse al "apartado 4", ya que se ha introducido un apartado 2.

**36.- Artículo 79.** Regula este precepto la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación urbanística en los procedimientos iniciados de oficio. Habida cuenta de que en la mayoría de supuestos esos instrumentos se van a aprobar definitivamente por quien los ha aprobado inicialmente y que, en estos casos, la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo ha de emitir informe preceptivo y en determinados casos vinculante, deberían contemplarse aquí los efectos de un informe vinculante negativo, que debe impe-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 152/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





dir la aprobación en el caso de que no se haya adaptado el instrumento a sus determinaciones.

**37.- Artículo 85, apartado 3.** Regula este precepto un supuesto específico de incumplimiento del ordenamiento jurídico por las Corporaciones Locales, señalando que en tal caso la Consejería "deberá recordar al Ayuntamiento su cumplimiento". El concepto técnico adecuado no es "recordar", sino "requerir", por lo que debe modificarse el precepto en tal sentido.

**38.- Artículo 86.** Ya el Gabinete Jurídico puso de manifiesto en su informe la remisión en blanco a un futuro reglamento que supone el precepto, en el que se elude a propósito establecer unos principios mínimos procedimentales o de contenido de la innovación del planeamiento.

No se trata, en este aspecto, de ensalzar la regulación pormenorizada -en exceso- que contiene la vigente LOUA en sus artículos 36 a 38 referidos al régimen de innovación de los instrumentos de planeamiento; regulación más apropiada para el desarrollo reglamentario, pero partiendo siempre de un esbozo mínimo de reglas en la disposición legal.

Es obvio que en el Anteproyecto de Ley el legislador aborda esta materia con distintos criterios. Pero este Órgano no puede dejar de apreciar que en materia de innovación del planeamiento se ha preterido un criterio o directriz relativos al contenido de la innovación que, por otra parte, ya ha venido siendo consagrado en leyes previas reguladoras de la mate-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 153/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ria, y que ahora en el Anteproyecto parece que se abandona y se deja en el aire al no exigirse legalmente, pendiente de lo que se pueda exigir en un futuro reglamento de incierto contenido, en el que se regule el procedimiento de innovación.

Nos estamos refiriendo a la supresión en el Anteproyecto de la cláusula *stand still* o de *no regresión* del estándar dotacional de zonas verdes, de modo que la innovación que se acometa mantenga la superficie de suelos ya ordenados para este uso urbanístico como mínimo o proporción de no retorno, lo cual es propio de la legislación comunitaria de naturaleza medioambiental.

El Anteproyecto de Ley proclama una serie de principios y fines que han de perseguir la actividad urbanística como son el desarrollo sostenible del municipio en términos ambientales (art. 3.2.a); la integración del paisaje en la ordenación urbanística (arts. 37 y 38); la viabilidad ambiental y paisajística como principio informador de la ordenación urbanística y del territorio; y, finalmente y sin ánimo exhaustivo, el modelo de ciudad compacta y limitativa del crecimiento desordenado e innecesario que agota suelo mediante nuevos desarrollos urbanísticos, tal y como se desprende del artículo 4.2.d).

Todos los fines y criterios anteriormente expresados están en consonancia con las exigencias que derivan de la Constitución y del Estatuto de Autonomía, en los términos vistos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, partiendo del derecho de todos "a disfrutar de un medio ambiente adecuado para

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 154/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo "* (art. 45.1 de la Constitución). Sin duda alguna, el mantenimiento de las zonas verdes preexistentes, cuando éstas sean superiores cuantitativamente a los estándares mínimos, plasma el principio de no retorno, recogido en el vigente artículo 36.2.a.2ª de la LOUA; principio que desaparece en el Anteproyecto de Ley.

Por ello, es preciso llamar la atención sobre el hecho de que tal principio conectado con la sostenibilidad medioambiental y paisajística, así como con la calidad de vida de la ciudadanía que habita las ciudades, desaparece sin que el Anteproyecto de Ley ofrezca alguna justificación.

Ciertamente, el Anteproyecto de Ley parece expresar una opción del legislador que se proyecta también sobre el significado de ese mismo principio en todas las dotaciones públicas, incluidos los equipamientos públicos. El Anteproyecto renuncia al criterio de la LOUA que extendía el principio de no retorno a tales usos urbanísticos. Esta novedad facilitaría su enajenación cuando los suelos cedidos en tal concepto se estimen innecesarios, lo cual propicia una fuente de ingresos para las Haciendas Locales. Se trata de un planteamiento actualmente obstaculizado por la consideración de este tipo de innovaciones de planeamiento como cualificadas con intervención rigurosa (en beneficio de los intereses públicos de los ciudadanos) del Consejo Consultivo.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 155/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En el caso de las zonas verdes, no podemos obviar que los orígenes del principio al que nos referimos no se encuentran en la LOUA, sino que ya inspiraba la redacción del artículo 39 de la Ley del Suelo de 1956, del artículo 49 del TRLS de 1976 y del artículo 128 del TRLS de 1992 (luego incorporado como derecho propio de Andalucía mediante la Ley 1/1997).

Dicho principio, ha sido consagrado jurisprudencialmente en innumerables sentencias del Tribunal Supremo. Baste apuntar, a título de ejemplo, la STS 3874/2011, de 13 de junio (recurso 4045/2009), que anula las determinaciones de la revisión del PGOU de Sevilla en las que se contemplaba la edificación de una biblioteca de la Universidad de Sevilla en la zona verde del Prado de San Sebastián, atendiendo al principio de no retorno que limita la discrecionalidad administrativa que comporta el *ius variandi* planificador a supuestos de interés público en los que de manera inexcusable sea necesario cercenar las zonas verdes preexistentes en defensa de un interés superior justificado.

En resumen, el Anteproyecto de Ley ha omitido la regla ya consagrada relativa al mantenimiento del principio de no retorno o *stand still*, entendemos que de manera incongruente con los preceptos que subrayan la pretensión legislativa de defensa y preservación del medio ambiente y la calidad de vida de los ciudadanos, lo cual debe plasmarse de manera precisa en la Ley.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 156/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**39.- Artículo 88.** Este precepto (*" La ejecución urbanística. Alcance y principios "*) presenta varios déficits sistemáticos, aunque no todos del mismo calado, como se irá examinando a continuación, sin perjuicio de una conveniente mejora de la redacción, que en el momento oportuno se irá plasmando:

**A)** El **apartado 1** en su inciso primero pone de relieve que *"la ejecución urbanística "* comprende *" la gestión y la ejecución material"*. Pero el inciso último revela que también comprende *"la determinación del carácter público o privado de estas actuaciones [la gestión y la ejecución material] y el resto de actuaciones contenidas en los títulos V y VI de esta Ley"*.

Por tanto, no solo *" la gestión y ejecución material "* forman parte de *"la ejecución urbanística"*, tal y como incoherentemente determina el inciso primero, sino también *" el resto de actuaciones contenidas en los títulos V y VI "*, y *" la determinación del carácter público o privado "* de esas actuaciones de *"gestión y ejecución material"*.

Siendo así, el apartado comentado quizá pueda mejorar su redacción si se modifica del siguiente modo, o similar:

*"La ejecución urbanística tiene por objeto la materialización de los contenidos de los instrumentos de ordenación urbanística, y comprende:*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 157/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a) *La gestión para la obtención de los terrenos calificados como dotaciones públicas, la participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas y la equidistribución de cargas y beneficios, conforme al régimen que resulte aplicable en cada caso.*

b) *La ejecución material para la realización de las obras de urbanización y edificación y su conservación.*

c) *Las demás actuaciones contenidas en los títulos V y VI de esta Ley.*

d) *La determinación del carácter público o privado de todas esas actuaciones”.*

**B)** El **apartado 2** alude a “*la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística*”. Ya no se hace referencia a la “*ejecución urbanística*”, sino que se utiliza la expresión del artículo 24.1 del Anteproyecto de Ley y de su contenido parece que se refiere a tales actuaciones, por lo que si es así, debe hacerse alusión a tal precepto. Por su parte, el apartado 3 alude a la ejecución de actuaciones urbanísticas definidas en el artículo 24, pero teniendo en cuenta que el mismo distingue entre actuaciones urbanísticas y actuaciones de transformación urbanística, lo que genera cierta confusión acerca de si se refiere a todas las previstas en el artículo 24 o sólo a las primeras, con lo que la referencia debería en este caso hacerse al apartado 2. Tales dudas hacen aconsejable una modificación de la redacción de acuerdo con lo expuesto.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 158/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



C) El apartado 4 podría ofrecer una mejor redacción (evitando reiterar " para" y la utilización innecesaria del plural), de modo similar a la siguiente:

*"Se podrá emplear la modalidad de ejecución asistemática sobre el hábitat rural diseminado, cuando sea necesaria para alcanzar los objetivos de conservación, protección y mejora establecidos en el instrumento de ordenación urbanística".*

40.- Artículo 89. Sobre este precepto deben formularse dos tipos de observaciones:

A) En el párrafo primero , inciso inicial, del apartado 3 la expresión " quedarán legitimados por la Administración actuante" no es correcta. El término " quedarán" implica que lo están por la Ley, pues la Administración no tiene otra opción. Por ello podría utilizarse una expresión similar a la siguiente:

*"En el caso de gestión privada están legitimados para realizar los actos de ejecución..."*

Consecuentemente, en el contenido normativo que sigue a la letra a) se podría usar la expresión " mediante la creación por la Administración actuante de entidades urbanísticas colaboradoras". Por otro lado, la expresión " en su caso" parece apuntar a que en la gestión directa esos sujetos actuantes podrán realizar los actos de ejecución de otro modo distinto de la creación de entidades urbanísticas colaboradoras.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 159/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En este orden de consideraciones, en el párrafo segundo tampoco se alcanza a comprender el significado del inciso "en su caso", pues ofrece la lectura de que en el supuesto de gestión directa puede haber varios "casos", alguno distinto de la prestación de la "especialización profesional a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes". Y lo mismo puede predicarse de la expresión "según el caso" que se contempla en el párrafo tercero.

Por todo ello y con el fin también de mejorar la redacción (se realiza un uso inapropiado de diferentes formas o voces del verbo "legitimar" y, por otro lado, la especialización no se presta, sino que se tiene o posee) este Consejo considera que el apartado 3 podría redactarse en los siguientes o similares términos:

*"En caso de gestión privada, podrán realizar los actos de ejecución correspondientes a las actuaciones de transformación urbanística los siguientes sujetos:*

a) *Mediante gestión directa, las personas propietarias incluidas en la unidad de ejecución o el ámbito que representen más del cincuenta por ciento de la superficie, a través de la creación de entidades urbanísticas colaboradoras. Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo, dependerán de la Administración actuante y adquirirán personalidad jurídica a partir del momento de la aprobación de sus estatutos por esta Administración.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 160/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

b) *Mediante gestión indirecta, la persona física o jurídica que, no siendo propietaria de suelo en la unidad de ejecución o sea titular de un a participación insuficiente, asuma a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al ser seleccionada como agente urbanizador por la Administración en pública concurrencia, según lo dispuesto en esta Ley y, supletoriamente, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística.*

*Podrá coadyuvar con dichos sujetos, sin que en ningún caso los exima de la responsabilidad asumida con la Administración actuante en la ejecución, una empresa urbanizadora que asuma la financiación de la actuación y, cuando se trate de gestión directa, preste sus servicios profesionales especializados a la gestión urbanística de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes".*

**B)** Por otro lado, el **artículo 89.3.a)** alude a "la unidad de ejecución o ámbito" e igual expresión se contiene en el artículo 90.1. Por su parte, los artículos 92.1, 101.3.b) y 116.1 aluden a "ámbito o unidad de ejecución", los artículos 115.1.a), 115.4 y 116.2 a "ámbitos o unidades de ejecución", el artículo 98.4.b) a "unidades de ejecución o ámbitos", y los artículos 92.4, 93.3, 96.3, párrafo segundo, 96.4, 103.7.b), párrafo segundo, 106.2, 108.1.a), 115.3, 119.1.e).2º, 123.3, párrafo primero, simplemente a "ámbito".

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 161/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Es claro que el texto no utiliza erróneamente tales conceptos y que los mismos son perfectamente conocidos por los profesionales que se dedican al urbanismo. Pero un texto legal se dirige a todos los ciudadanos y se aplica a todos ellos, cualquiera que sea su cualificación. Desde esta perspectiva se puede argüir que no siempre es fácil saber si "ámbito" y "unidad de ejecución" se utilizan como sinónimos o como realidades distintas, pues aunque las unidades de ejecución "operan como ámbito" (art. 99), es claro que no se pueden identificar y así lo muestran los artículos 102.4 al referirse al "ámbito o, en su caso, unidad de ejecución", 109, pues las actuaciones asistemáticas tienen lugar cuando no proceda la delimitación de unidades de ejecución, y 119.2 que alude a "unidad de ejecución, o de los ámbitos correspondientes en los supuestos ...".

Este Consejo considera que para despejar cualquier duda sería conveniente, bien definir la expresión "ámbito de actuación" y, además, utilizar solo "unidad de ejecución" cuando se trate de ésta, solo "ámbito de actuación" cuando se trate de este y no de una unidad de ejecución, o la expresión "el ámbito de actuación o la unidad de ejecución" cuando se trate de ambas realidades; o bien si tal definición no es posible por la multiplicidad de realidades implicadas, emplear, en la forma que se acaba de indicar, solo "unidad de ejecución" cuando se trate exclusivamente de ésta, solo "ámbito de actuación" cuando no se quiera hacer referencia a una "unidad de ejecución", o la expresión "el ámbito de actuación o la unidad de ejecución" cuando se quiera aludir a ambas realidades, en lugar de utilizar la expresión "ámbito o unidad de ejecución" y

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 162/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



similares referidas, cuando además "ámbito" y "unidad" tienen género distinto.

**41.- Artículo 90, apartados 2, 3 y 4.** Formulamos las tres observaciones que siguen sobre este artículo.

**A)** En el **apartado 2**, por las razones expuestas en la observación anterior, podría eliminarse la expresión " *podrá legitimarse directamente*" del inciso segundo, en la que además el adverbio parece referirse a la legitimación, de forma que podría ofrecerse una redacción similar a la siguiente:

*"De igual modo, aun en el supuesto de concurrir dichas circunstancias, podrán ejecutarse directamente cuando se opte por su obtención anticipada".*

**B)** El **apartado 3** dispone lo siguiente:

*"Podrán efectuarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución del instrumento de ordenación urbanística, incluida la constitución de entidades urbanísticas de colaboración, antes de su aprobación siempre que, al menos se hubiera aprobado la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución".*

Es decir, el precepto proyectado permite "efectuar" actos jurídicos "dirigidos" a la ejecución antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística correspondiente.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 163/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El artículo 7.4 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana establece en su inciso inicial 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".

El informe del Gabinete Jurídico entiende que ese precepto viene a imponer como presupuesto para la ejecución material la aprobación y eficacia de los instrumentos de ordenación urbanística.

Ahora bien, el precepto no dispone que sólo podrán iniciarse las actuaciones de urbanización cuando se aprueben y sean eficaces los instrumentos de ordenación y ejecución, sino que por un lado, simplemente establece cuándo deben considerarse iniciadas las actuaciones de urbanización y, por otro, alude como presupuesto no a la aprobación y eficacia de esos instrumentos sin más, sino a la aprobación y eficacia "que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística", por lo que esa legislación puede prever otra cosa.

En realidad, el precepto no hace sino recoger un presupuesto lógico, y es que el inicio de la ejecución material requiere lógicamente la aprobación de lo que se haya de ejecutar, por expresarlo de la manera más sencilla posible. Se tra-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 164/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

taría así no tanto de una exigencia básica (impuesta por una disposición estatal básica), como de una exigencia lógica.

De cualquier manera, el informe que contesta las observaciones contenidas en el informe del Gabinete Jurídico considera que el precepto respeta el artículo 7.4. Este Consejo considera que la redacción ciertamente no es contraria al mismo, pero si la disposición supone, según el referido informe, que no se está autorizando el inicio de la ejecución material sin la aprobación del instrumento de ordenación correspondiente, la redacción debe modificarse.

En otro orden de consideraciones, la expresión " *podrán efectuarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución del instrumento de ordenación urbanística* ", no es correcta pues los actos jurídicos se dictan, adoptan y ejecutan, pero no se efectúan.

Por todo ello, el precepto debe redactarse de modo igual o similar al que sigue:

*"No obstante lo dispuesto en los apartados anteriores, antes de la aprobación del instrumento de ordenación urbanística y siempre que al menos se hubiera aprobado la propuesta de delimitación del ámbito de transformación urbanística y establecido las bases orientativas para la ejecución, podrán adoptarse actos jurídicos dirigidos a la ejecución, incluida la constitución de entidades urbanísticas de colaboración, sin per-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 165/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*juicio de lo dispuesto en el artículo 7.4 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana”.*

**C)** Finalmente, y en el **apartado 4**, el uso de la palabra “preceptiva” es inadecuado si se considera su objeto. Por eso será mejor una redacción igual o similar a la siguiente: “ *La ejecución de las obras de urbanización será previa o simultánea a la edificación...*”.

**42.- Artículo 91.** Con respecto a este precepto, formulamos las siguientes observaciones:

**A)** En el **párrafo b) del apartado 1** se dispone lo siguiente:

*“En terrenos que tengan el régimen en del suelo rústico, la división simultánea o sucesiva de terrenos, fincas o parcelas en dos o más lotes que, con independencia de lo establecido en esta Ley y en la legislación agraria, forestal o similar, pueda inducir a la formación de nuevos asentamientos. En suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas”.*

Aunque este precepto reúne lo que normativamente se recoge en los artículos 66.1.b) y 68.2 de la Ley actual (con excepción del supuesto de nulidad de pleno derecho contemplado en este último), y aunque la prohibición de parcelación en suelo rústico viene impuesta por el artículo 16.2. párrafo segundo del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, la imagen que ofrece la regulación es aparentemente con-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 166/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



tradictoria, porque primero regula qué se entiende por parcelación en suelo rústico (que es lo que viene a decir con la expresión "terrenos que tengan el régimen de suelo rústico") y a renglón seguido se prescribe que "en suelo rústico quedan prohibidas las parcelaciones urbanísticas", que es lo que se define en el mismo.

Ciertamente, no se trata de una contradicción normativa, pero la redacción ofrece esa impresión. Por ello sería conveniente recoger tal prohibición en un apartado distinto del precepto, que podría ser, bien el 1, renumerando los demás, o el 6.

**B)** En el **apartado 2** se regula qué se consideran actos reveladores de una posible parcelación y en su inciso final dispone que " *las transmisiones mortis causa o aquellas que se produzcan entre cónyuges o pareja de hecho quedan excluidas de la necesidad de licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley*". Esas transmisiones jamás podrían someterse a licencia administrativa y menos aún se puede realizar tal regulación por la Comunidad Autónoma, pues ello iría en contra del artículo 149.1.8.<sup>a</sup> de la Constitución. Lo que el precepto debe querer expresar es que las parcelaciones derivadas de las referidas transmisiones no requieren licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley. Y si eso es así su inclusión en el apartado relativo a los actos reveladores de una posible parcelación no tiene sentido, pues no se trata de actos reveladores de una posible parcelación, sino de actos que la suponen sin más.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 167/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Por tanto, en apartado distinto, que podría ser el 5, renumerando el actual 5, se debe redactar ese contenido de forma igual o similar a la siguiente:

*“Las parcelaciones resultantes de transmisiones mortis causa o entre cónyuges o pareja de hecho no requerirán licencia, salvo que se demuestre que existe fraude de ley”.*

**C) Apartado 4.** Al final de este apartado aparece una errata, posiblemente por haber reproducido literalmente algún precepto de la LOUA desconectado del objeto de la regulación de dicho apartado: “...con lo que se dará por cumplida la exigencia de protección a la que se refiere el apartado 3” . Efectivamente, el apartado 3 no se refiere a la exigencia de protección mentada en este precepto.

**D)** Finalmente, el **apartado 5** viene a recoger lo dispuesto en el artículo 26.2, párrafo tercero, del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y por ello ese apartado debe hacer alusión a tal precepto, se haya consensuado o no el mismo con los Colegios de Registradores y Notarios, como refleja el informe que contesta las observaciones del Gabinete Jurídico, pues ello es irrelevante a efectos de técnica normativa.

**43.- Artículo 92.** Respecto a este precepto, que lleva por rúbrica “Reparcelación”, deben formularse las siguientes observaciones:

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 168/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





**A)** En primer lugar, el informe del Gabinete Jurídico considera que el contenido y criterios del proyecto de reparcelación deberían recogerse en la Ley y no diferirse a la regulación reglamentaria por imposición del principio de reserva de ley recogido en el artículo 53.1 de la Constitución en relación con el artículo 33 de la misma, cuestión que hemos abordado en el primer fundamento jurídico de este dictamen.

El informe de la Consejería consultante que se pronuncia sobre tal observación distingue entre reserva formal y material y considera que, aunque la vigente Ley contemple tales previsiones, ello no significa que tengan que regularse por norma legal. Partiendo de esta premisa la conclusión dicha sería correcta, de manera que mientras está vigente la regulación actual opera una congelación de rango, esto es, su dominio jerárquico sobre cualquier disposición reglamentaria que sobre la misma materia se adopte. Pero justamente por eso, no estaríamos en ese caso ante una reserva de ley.

Por eso, la distinción del referido informe entre reserva material y formal de ley merece alguna consideración. Aunque se trate de una cuestión conceptual, no es algo puramente terminológico, pues tiene que ver cabalmente con qué merezca la calificación de reserva de ley, de manera que, en caso contrario, esté expedita la regulación reglamentaria, y por tanto las precisiones que siguen tienen indudables repercusiones prácticas. Pues bien, debe dejarse claro que sólo existe una reserva de ley cuando por imposición constitucional la regulación total o parcial de una materia ha de realizarse por una

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 169/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

disposición con rango de ley. El Estatuto de Autonomía para Andalucía tiene también su propia formulación en este punto; una formulación que concierne a la disposición legal proyectada. En efecto, el artículo 38 del Estatuto de Autonomía exige "Ley del Parlamento" para el desarrollo de los derechos estatutarios, incorporando así una reserva (a la vez material y formal) que vincula al legislador autonómico. Distinto es que una ley establezca que determinada regulación ha de realizarse por ley, en cuyo caso podrá considerarse como preferencia de ley, pero no es una reserva de ley. Y desde luego la distinción que se recoge en el informe referido entre reserva material y formal de ley podrá tener valor académico (que lo ha tenido con origen en Otto Mayer), pero no tiene el más mínimo valor constitucional desde el punto de vista de la reserva de ley, dado que técnicamente se corresponde con el principio de jerarquía normativa, pues precisamente la posición jerárquica de una disposición determina su rango y de ahí la congelación de rango referida.

Realizada tal aclaración, el problema, como es obvio, es determinar el alcance de cada reserva de ley de acuerdo con su configuración constitucional, lo que llevado al examen que ahora interesa, supone que la cuestión a dilucidar es si la reserva de ley impuesta por el artículo 53.1 de la Constitución autoriza la regulación que se pretende en la Ley cuyo Anteproyecto se somete a consulta. Como es sabido, el artículo referido dispone que " sólo por ley, que en todo caso deberá respetar su contenido esencial ", podrá regularse el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en el Capítulo II del

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 170/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Título I, entre los que se encuentra el derecho de propiedad (art. 33), que, como ya vimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, no es una figura que se corresponda sólo con las del Código Civil (SSTC 37/1987, de 20 de marzo, FJ 2, 204/2004, de 18 de noviembre, FJ 5), pero que sin duda es reconducible también a ellas y que, en todo caso, está concernida en general en una ley que tenga por objeto la regulación del urbanismo y específicamente en la figura jurídica de la reparcelación. Y también como es sabido, precisamente ese principio de reserva de ley en materia de derechos y libertades reviste una singular importancia como revela la jurisprudencia constitucional y expone la STC 112/2006, de 5 de abril (FJ 3) cuando declara lo siguiente:

*«Sobre este principio ha tenido ocasión el Tribunal Constitucional de pronunciarse con cierta frecuencia desde que en la STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4, dejara sentado que el mismo, entraña una garantía esencial de nuestro Estado de Derecho, siendo su significado último el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos dependa exclusivamente de la voluntad de sus representantes, suponiendo que toda injerencia estatal en el ámbito de los derechos fundamentales y las libertades públicas, que limite y condicione su ejercicio, precisa una habilitación legal [por todas, SSTC 49/1999, de 5 de abril, FJ 4, y 184/2003, de 23 de octubre, FJ 6, a)], y desempeñando una doble función: de una parte, asegurar que los derechos que la Constitución atribuye a los ciudadanos no se vean afectados por ninguna injerencia estatal no autorizada por sus representantes; y, de otra, en un ordenamiento jurídico como el nuestro en el que*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 171/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*los Jueces y Magistrados se hallan sometidos únicamente al imperio de la Ley ... garantizar las exigencias de seguridad jurídica en el ámbito de los derechos fundamentales y libertades públicas.»*

Aunque se alude a los "derechos fundamentales y libertades públicas", como también es de conocimiento común, la reserva de ley del artículo 53.1 concierne a todos los "derechos y libertades" del capítulo II del título I de la Constitución y no sólo a los de su sección 1ª.

Ahora bien, como quedó apuntado en el primer fundamento jurídico de este dictamen, las sentencias referidas ponen de relieve que tal principio no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, « pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una de gradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador». Lo anterior "se traduce en ciertas exigencias en cuanto al alcance de las remisiones o habilitaciones legales a la potestad reglamentaria, que pueden resumirse en el criterio de que las mismas sean tales que restrinjan efectivamente el ejercicio de esa potestad a un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley» (entre otros, STC 83/1984, de 24 de julio, FJ 4).

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 172/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En definitiva, la cuestión es el alcance que haya de tener esa reserva en relación con el derecho de que se trate y en este caso debe tenerse en cuenta que, conforme al apartado 2 del artículo 33, la función social del derecho delimitará su contenido "de acuerdo con las leyes", lo que para el Tribunal Constitucional supone una flexibilización de aquella reserva de modo que, como ya advertimos en el primer fundamento jurídico de este dictamen, está prohibida toda operación de deslegalización de la materia o todo intento de regulación del contenido del derecho de propiedad privada por reglamentos independientes o *extra legem*, «pero no la remisión del legislador a la colaboración del poder normativo de la Administración para completar la regulación legal» [SSTC 37/1987, de 26 de marzo, FJ 3; y 141/2014, de 11 de septiembre, FJ 9. B)].

Por tanto, resulta claro que no toda incidencia en el derecho de propiedad ha de preverse expresamente por ley, lo que puede resultar especialmente significativo en el caso de la propiedad inmobiliaria, pero también es claro con independencia del concreto alcance que para el caso deba implicar "la regulación del ejercicio" del derecho, es que ni una regulación general ni una afectación especialmente intensa del mismo, entre las que obviamente se encuentra su privación al impedir ese ejercicio por suponer su ablación, pueden legítimamente disciplinarse por un reglamento, sino que es necesaria, si no una regulación legal consuntiva de la misma, sí la previsión en una Ley al menos de los elementos nucleares de tal "regulación de su ejercicio" y de los supuestos de posible privación o afectación esencial. Si al Decreto-Ley le está ve-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 173/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

dada la regulación del régimen general de un derecho o libertad del título I de la Constitución o que «vaya en contra del contenido o elementos esenciales de alguno de esos derechos o libertades» (STC 111/1983, FJ 8), también ese ámbito le está vedado al reglamento.

Sobre esa base, y atendiendo a la regulación que se propone en el artículo 92, al deferir a un reglamento la regulación del procedimiento para la elaboración y aprobación del proyecto de reparcelación (apartado 2), una vez fijados en la Ley ciertos aspectos (notificación a los titulares, por ejemplo - apartado 2-, y los demás del apartado 5) no conculca la reserva de ley del artículo 53.1 de la Constitución, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá sobre el referido procedimiento.

Ahora bien, en cuanto a los "criterios" a que deban ajustarse los proyectos de reparcelación debe recordarse que, como ya se ha indicado, el hecho de que el actual artículo 102.1 recoja los criterios que estima convenientes no significa que los mismos hayan de preverse en la nueva Ley. Ello no significa que todos esos "criterios" pueden establecerse reglamentariamente sin previsión legal pues, conforme a lo expuesto, los que contemplen un supuesto de privación de la propiedad deben consignarse en la Ley por imposición del artículo 53.1 de la Constitución.

En este orden de consideraciones, el Anteproyecto de Ley recoge un caso de tal privación, el del apartado 4 del precep-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 174/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

to comentado, al disponer que " cuando circunstancias derivadas de las edificaciones o construcciones existentes o de índole similar hagan impracticable o de muy difícil realización la redistribución de terrenos, en todo o parte del ámbito, la re-parcelación se podrá limitar a establecer, para dichos terrenos, las correspondientes indemnizaciones económicas sustitutorias, con las rectificaciones de configuración y linderos que procedan".

Pero no es el único supuesto en que tal privación puede tener lugar, pues el actual artículo 102.1 ofrece otro supuesto de privación cuando en el párrafo f) dispone que " será indemnizable el valor de las plantaciones, instalaciones, construcciones y usos legalmente existentes en los terrenos originarios que tengan que desaparecer necesariamente para poder llevar a cabo la ejecución del instrumento de planeamiento ", que no es un supuesto idéntico al contemplado en el proyectado artículo 92.4.

Eso significa que este supuesto, redactado de esa forma o de cualquier otra que se estime conveniente, como cualquier otro que implique la privación del derecho de propiedad, sí ha de recogerse en la Ley y no en una previsión reglamentaria.

Finalmente, y por tener en cuenta los "criterios" recogidos en el artículo 102.1 de la Ley vigente, debe decirse que el supuesto contemplado en la actual letra e) del artículo 102.1 referido, no es exactamente un caso de privación y sí de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 175/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



justa distribución de cargas y beneficios, principio que sí se consagra en el Anteproyecto sometido a consulta.

En conclusión, el precepto debe contemplar como contenido a tener en cuenta en el proyecto de reparcelación los supuestos de privación o afectación esencial del derecho de propiedad.

Si se tiene en cuenta la finalidad del proyecto de distribución de cargas de urbanización en la ejecución de actuaciones asistemáticas, contemplado en el artículo 112, la presente observación ha de extenderse al referido precepto.

**B)** En segundo lugar, en cuanto al procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación, el **apartado 2** de ese precepto dispone lo siguiente:

*“Los proyectos de reparcelación deberán garantizar la justa distribución de beneficios y cargas y ajustarse a los criterios, procedimiento y contenido que se establezcan reglamentariamente, incluyendo el tratamiento de los bienes de dominio público que habrá de respetar lo previsto en la legislación reguladora de los patrimonios públicos y legislación sectorial de aplicación. En cualquier caso, se requerirá trámite de información pública de forma simultánea a la notificación a los titulares de bienes y derechos afectados”.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 176/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





Y el **apartado 5** dispone lo que sigue a continuación:

*“En los procedimientos iniciados a solicitud de interesado el plazo máximo para la ratificación o aprobación del proyecto de reparcelación por la Administración actuante será de cuatro meses desde la presentación de la solicitud en el registro electrónico de la Administración u Organismo competente. El vencimiento de dicho plazo sin haberse notificado resolución expresa legítima al interesado o interesados para entenderla aprobada o ratificada, según el caso, por silencio administrativo.”*

*“En los procedimientos iniciados de oficio el plazo máximo para la aprobación del proyecto de reparcelación será de tres meses desde el acuerdo de inicio del plazo de información pública. El vencimiento del plazo máximo sin haberse acordado resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de reparcelación producirá la caducidad del procedimiento”.*

Ahora bien, cuando el sistema de actuación sistemática es el de compensación, el artículo 103.4 establece:

*“En el procedimiento de aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, se garantizarán los trámites de información pública y audiencia a las personas propietarias y demás personas interesadas. La aprobación del proyecto de reparcelación en el seno de la Junta de Compensación, con el quorum cualificado que a tal efecto se regule, habilitará para su remisión al Ayuntamiento, a los meros*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 177/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*efectos de su ratificación, que sólo podrá denegarse por razones de estricta legalidad. Transcurrido el plazo establecido en el artículo 92.5 desde la presentación del proyecto de reparcelación en el Ayuntamiento sin que se haya notificado la adopción de acuerdo alguno, se entenderá, sin más trámite, otorgada la ratificación por silencio administrativo. La ratificación expresa o presunta producirá, en todo caso, la transmisión al Ayuntamiento, por ministerio de la ley y libres de cargas y gravámenes, de todos los terrenos de cesión obligatoria y gratuita".*

Parece que el artículo 92, apartados 2 y 5, se refieren a un procedimiento general para la elaboración y aprobación del proyecto de reparcelación y el artículo 103.4, a uno específico por más que éste se remita al apartado 5 de aquél a los efectos del plazo y efectos del silencio. Si eso es así y con el fin de evitar que su lectura genere confusión o ciertas dudas, no sólo a los destinatarios de la norma, sino también al titular de la potestad reglamentaria cuando se acometa el desarrollo normativo de tales preceptos, en el artículo 92.2 se debe expresar que tales previsiones lo son sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 103.4.

**44.- Artículo 96, apartado 3, párrafo tercero.** Este precepto dispone lo siguiente:

*"El plazo máximo para la aprobación del proyecto de urbanización será de tres meses desde la fecha en que la solicitud haya tenido entrada en el registro electrónico de la adminis-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 178/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*tración actuante. La falta de notificación de la resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de urbanización dentro del plazo máximo indicado tendrá efecto estimatorio, salvo que el instrumento para el que se solicita la aprobación definitiva cuente con algún informe preceptivo y vinculante en sentido desfavorable”.*

La redacción del último inciso debería mejorarse por dos razones: la primera por la utilización de un estilo (“ que el instrumento... cuente con...” ) que no es propio del contenido de una disposición normativa, aunque sí lo pueda ser de una sentencia, de la que parece que se ha tomado la expresión si se tiene en cuenta el informe del Gabinete Jurídico y el informe de contestación al mismo; la segunda porque su redacción es algo alambicada (“*falta de resolución expresa sobre la aprobación del proyecto de urbanización*”). Por ello, debería redactarse de forma igual o similar a la siguiente:

*“La falta de notificación de la resolución dentro del plazo indicado tendrá efecto estimatorio salvo que se haya emitido sobre el proyecto de urbanización un informe vinculante en sentido desfavorable”.*

**45.- Artículo 96, apartado 4.** Este precepto dispone lo siguiente:

*“El proyecto de urbanización tendrá los efectos previstos en el artículo 84.2.e) a los efectos de la constitución de servidumbres u otras fórmulas previstas en la legislación ci-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 179/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*vil para materializar las previsiones relativas a las conexiones exteriores al ámbito”.*

La legislación civil no contempla “fórmulas”. Por ello, el precepto debería redactarse de forma similar a la siguiente:

*“La aprobación del proyecto de urbanización tendrá los efectos previstos en el artículo 84.2.e) a los efectos de la constitución de servidumbres u otros derechos previstos en la legislación civil para materializar las previsiones relativas a las conexiones exteriores al ámbito”.*

**46.- Artículo 98.** Este precepto dispone en sus cuatro primeros apartados lo siguiente:

*“1. Con carácter general, salvo lo dispuesto en el apartado 4, compete al Ayuntamiento la conservación de las obras de urbanización, incluyendo el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes.*

*“2. La asunción por el Ayuntamiento de la conservación de las obras de urbanización realizadas por los particulares se producirá tras su recepción. Hasta ese momento, el deber de conservación corresponderá, en todo caso, a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 180/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

"3. Las obras de urbanización, una vez recepcionadas conforme a lo dispuesto en el artículo 97, son bienes de titularidad municipal.

"4. Excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación y por el plazo establecido en su constitución, en los mismos términos dispuestos en los apartados anteriores, con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:

a) Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias.

b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados justificadamente a este solo efecto.

c) Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica".

El **apartado 1** establece que el deber de conservación de las obras de urbanización corresponde con carácter general al Ayuntamiento, salvo lo dispuesto en el apartado 4. Si este apartado ya establece la excepción utilizando precisamente la palabra "excepcionalmente", la expresión "con carácter general" es innecesaria por redundante. Además, no es la única excepción a la regla de que sea el Ayuntamiento el titular del deber de conservación, pues como resulta del apartado 2, el deber es de la persona o entidad responsable de la ejecución hasta la recepción municipal de las obras.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 181/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por tanto, podría sustituirse por la redacción siguiente o similar:

"1. El deber de conservación de las obras de urbanización corresponde, hasta que tenga lugar su recepción municipal, a la persona o entidad responsable de la ejecución de la urbanización, teniendo los costes correspondientes la consideración de gastos de urbanización.

"2. El deber de conservación, una vez producida la recepción municipal de las obras, corresponde al Ayuntamiento, e incluye el mantenimiento del espacio público urbano y las infraestructuras y servicios técnicos correspondientes.

"3. Las obras de urbanización, una vez recepcionadas, son bienes de titularidad municipal.

"4. Excepcionalmente, la conservación de las obras de urbanización corresponderá a las personas propietarias de solares, agrupados legalmente en entidad urbanística de conservación y por el plazo establecido en su constitución, en los mismos términos dispuestos en los apartados anteriores, con independencia de que las obras sean o no de primera ejecución, en los siguientes supuestos:

a) Cuando haya sido asumida voluntaria y motivadamente por tres cuartas partes de las personas propietarias.

b) Cuando los solares estén comprendidos en unidades de ejecución o ámbitos delimitados justificadamente a este solo efecto.

c) Cuando el instrumento de ordenación urbanística lo prevea por razones de sostenibilidad económica".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 182/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**47.- Artículo 99, apartado 4.** El precepto en cuestión dispone lo siguiente: “ *En las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico todos los terrenos salvo, en su caso, los destinados a sistemas generales, deberán quedar incluidos dentro de unidades de ejecución. La no inclusión de los sistemas generales en unidades de ejecución no impedirá su adscripción a estas a los efectos de la obtención del suelo y cuando lo prevea el instrumento de ordenación urbanística, su ejecución material.*”

La expresión “ *en su caso* ” pone de relieve que la no inclusión de los terrenos destinados a sistemas generales en las unidades de ejecución sólo tiene lugar en algún o algunos casos (al respecto veáse también el artículo 115), pero se desconoce qué supuesto o supuestos son aquellos en que tiene lugar la no inclusión, por lo que el precepto debe redactarse de forma que no suscite dudas.

**48.- Artículo 99, apartado 6.** Este precepto dispone lo siguiente:

“*La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria en los términos del artículo 92.3 con prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación. Esta regla podrá ser exceptuada para las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 183/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*definido conforme a esta Ley. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 85.3”.*

La redacción del precepto puede inducir a confusión pues, primero, aunque parece lógico concluir que lo que el mismo prescribe hasta la firmeza en vía administrativa de la reparcelación (luego se tratará la terminología empleada), es la prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación, la dicción literal del precepto podría llevar a pensar indebidamente que es la afectación de las fincas, y segundo, si efectivamente eso es así, la redacción del segundo inciso debe mostrar con claridad que es la prohibición referida lo que constituye la regla.

Por otro lado, normativamente resulta inapropiado hacer alusión a “operación reparcelatoria” y menos aún a “firmeza en vía administrativa de dicha operación”, pues en rigor las “operaciones” no pueden ser ni firmes ni no firmes, sino que sólo pueden serlo los actos administrativos. De la remisión al artículo 92.3 parece desprenderse que se está aludiendo a la aprobación del proyecto de reparcelación.

En consecuencia, el precepto podría redactarse de forma igual o similar a la siguiente:

*“La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de las fincas, parcelas o solares a la reparcelación en los términos del artículo 92.3 y la prohibición, hasta la firmeza en vía administrativa de la aprobación del proyecto*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 184/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





*de reparcelación, de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación. Esta prohibición podrá ser exceptuada respecto a las operaciones dirigidas a facilitar la ejecución de los instrumentos de ordenación de acuerdo con las fases de urbanización que se hayan definido conforme a esta Ley. Todo ello, sin perjuicio de lo previsto en el artículo 85.3”.*

**49.- Artículo 100, apartado 3.** El inciso final de este precepto establece lo siguiente:

*“La sustitución del sistema de compensación, una vez establecido, habrá de justificarse en el incumplimiento de los plazos, según lo previsto en el artículo 104, o bien en que las dificultades planteadas por los particulares que hayan establecido el sistema pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación”.*

Lo que sucede es que el artículo 104 prevé la sustitución del sistema de compensación no sólo cuando esté establecido (apartado 2), sino cuando “no esté establecido... y siempre que no exista iniciativa para su establecimiento”. Por tanto y sin perjuicio de lo que después se considerará sobre el referido artículo 104, el precepto podría ofrecer la siguiente o similar redacción:

*“La sustitución del sistema de compensación sólo puede acordarse de conformidad con el artículo 104, o justificarse, una vez establecido, en que las dificultades planteadas por*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 185/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*los propietarios en la unidad de ejecución pudieran poner en peligro la ejecución de la actuación”.*

**50.- Artículo 103, apartado 7.** Este artículo dispone lo siguiente:

*“No será preceptiva la constitución de la Junta de Compensación en los supuestos siguientes:*

*a) Si hay una persona propietaria única o la totalidad de las personas propietarias suscriben la iniciativa mediante convenio urbanístico.*

*b) Si lo acuerda la Administración actuante, correspondiendo su iniciativa a las personas propietarias que representen más del cincuenta por ciento de la superficie de la unidad de ejecución, siempre que el proyecto de reparcelación cumpla los requisitos y los criterios de representación y de actuación. No obstante, podrán constituirse en cualquier momento en Junta de Compensación.*

*La solicitud de la iniciativa debe formalizarse por escrito ante la Administración actuante y tiene que incorporar un proyecto de bases, que será sometido a información pública por plazo mínimo de un mes; simultáneamente debe concederse audiencia a las personas propietarias del ámbito mediante notificación personal. Será de aplicación el régimen del silencio establecido en el artículo 102.3.*

*Reglamentariamente, se establecerán los requisitos y criterios que debe cumplir el proyecto de reparcelación, así como los términos del proyecto de bases”.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 186/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Este último párrafo parece apuntar a que en el caso de que no se constituya la Junta de Compensación el proyecto de re-parcelación habrá de cumplir con los " requisitos y criterios " establecidos reglamentariamente. Pero puesto que todos los proyectos de reparcelación habrán de cumplir con tales " requi-sitos y criterios ", tal y como resultaría del artículo 92.2, aunque éste alude no a " requisitos y criterios " sino a " crite-rios, procedimiento y contenido ", sin que del artículo 103.4 pueda deducirse que los " requisitos y criterios " puedan libre-mente ser determinados por la Ju nta de Compensación, dado que ese precepto sólo contiene previsiones procedimentales. Si a esos " criterios y contenido " se refiere el párrafo comentado, a su contenido debe añadirse " de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 92.2 ". Si, por el contrario, el sentido normativo del párrafo en cuestión es que los " requisitos y criterios " serán o pueden ser distintos de los aludidos en el artículo 92.2, en este último habrá entonces de hacerse alusión a que su regulación se entiende " sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 104.7, párrafo último " y entonces deben recogerse en la Ley, en relación con el párrafo referido, todos aquellos "criterios" cuyo contenido suponga la privación o afectación esencial de la propiedad, tal y como se puso de relieve en la observación al artículo 92.

**51.- Artículo 104 .** Con respecto a este precepto debe tenerse en cuenta lo siguiente:

**A)** El artículo lleva por rúbrica " incumplimiento de los plazos", pero en realidad no regula tal incumplimiento sino

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 187/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que sólo lo tiene en cuenta para regular la sustitución del sistema de compensación, antes de su establecimiento (apartado 1) y una vez establecido (apartado 2), así como el procedimiento para tal sustitución (apartado 3); tanto es así que de hecho nada explícita acerca de qué plazos y dónde se contemplan, y tan sólo alude a "incumplimiento de los plazos".

Es cierto respecto a esto último, que el artículo 125 de la actual Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía también contempla la sustitución del sistema en caso de incumplimiento de plazos, pero hay que hacer notar que el artículo 130 de la misma no sólo se refiere a otros plazos, además de los relativos a las decisiones que la Administración deba adoptar, sino que el artículo 125 no lleva por rúbrica "incumplimiento de plazos".

Por tanto, la rúbrica del artículo comentado debe ser "sustitución del sistema de compensación ", y además debería aclararse de qué plazos se trata y dónde se prevén los mismos.

**B)** Por otro lado, el **apartado 2**, en su inciso segundo, establece que el procedimiento para la sustitución del sistema de compensación una vez establecido será el que se determine reglamentariamente y en él habrá de oírse a todas las personas propietarias afectadas, y el apartado 3 se refiere al plazo máximo para resolver y los efectos del silencio.

Sin embargo, el artículo 99.5 dispone que la sustitución del sistema de actuación (y al no distinguir se supone que

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 188/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



también el de compensación) se realizará por un procedimiento que resolverá el Ayuntamiento previa información pública y audiencia de las personas propietarias por plazo de veinte días, debiéndose publicar en el Boletín Oficial de la Provincia.

Si es que se quiere establecer un procedimiento específico para la sustitución del sistema de compensación establecido, la norma debe precisarlo, de modo que en el artículo 99.5 deberá decirse "*...o sustitución del sistema de actuación, salvo el de compensación una vez establecido, que se regirá por lo dispuesto en el artículo 104*". Y si es que no se trata de procedimientos distintos, es obvio que la amplia remisión reglamentaria del artículo 104.2 no es correcta y tanto el artículo 99.5 como el 104.2 deben ofrecer una redacción coherente.

**52.- Artículo 105.** Este artículo, dedicado al "*sistema de expropiación*", al prever que el sistema de expropiación "*quedará establecido*", entre otros supuestos, "*con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador*" ofrece la impresión regulativa de que la expropiación puede ser acordada por un "*agente urbanizador*", cuando eso no es posible dado que ese agente puede ser una persona física o jurídica privada [art. 102.1.c) del Anteproyecto]. La ejecución del sistema de expropiación puede ser llevada a cabo por un "*agente urbanizador*", y sin duda eso es lo que se quiere decir cuando se habla del establecimiento del sistema, pero en opinión de este Consejo, la institución de la potestad expropiatoria

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 189/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

aconseja distinguir entre la elección del sistema y su ejecución, y la palabra establecimiento no es precisamente adecuada al efecto.

Ciertamente tal es la dicción del artículo 108.2.a) de la actual Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, pero como con razón reitera el informe de contestación a las observaciones formuladas por el Gabinete Jurídico, tal Ley no puede ser parámetro de validez a efectos del examen de la futura Ley.

El Estado tiene competencia exclusiva sobre la *"legislación sobre expropiación forzosa"* (art. 149.1.18ª de la Constitución). La Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre expropiación forzosa además de atribuir la potestad expropiatoria a los Administraciones Públicas territoriales (artículo segundo, apartado 1), se remite a la normativa aplicable en caso de expropiación por razón de urbanismo (artículo ochenta y cinco), y el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (básico, como es sabido y ya se ha indicado reiteradamente), sólo se refiere a la Administración expropiatoria [art. 19.1.a)] y eso sí (al igual que la Ley sobre expropiación forzosa -artículo segundo, apartado 2- de personas naturales o jurídicas beneficiarias de la expropiación [el citado art. 19.1.a)] o encargadas de la ejecución urbanística (art. 9). El artículo 42.5 dispone con claridad que *"tendrán la consideración de beneficiarios de la expropiación las personas naturales o jurídicas subrogadas en las facultades del Estado de las comunidades autónomas o de*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 190/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*las entidades locales para la ejecución de planes u obras determinadas”, y en sentido similar se pronuncia el artículo 126 de la Ley proyectada.*

Es evidente que el precepto asume lo que se acaba de considerar y que, por tanto, debe aludir a la ejecución del sistema una vez acordado, pero por ello mismo no es posible jurídicamente que el *sistema quede establecido “con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador”.*

Por todo ello, para su recto entendimiento el apartado 3 debería tener una redacción igual o similar a la siguiente:

*“La ejecución del sistema de expropiación se iniciará con la aprobación de la relación de personas propietarias y descripción de bienes y derechos que se consideren de necesaria expropiación, con la resolución aprobatoria del expediente de tasación conjunta o, en su caso, con la adjudicación de la concesión al agente urbanizador”.*

**53.- Artículo 111.** Este artículo regula las *“ entidades de urbanización”* y las considera *“ entidades urbanísticas colaboradoras”*, lo que necesariamente lleva al artículo 89.3.a) de la Ley proyectada, que es el que contempla por primera vez y con carácter general tales entidades. En el mismo se dispone que *“tendrán carácter administrativo, dependerán de la Administración actuante y adquirirán personalidad jurídica a partir del momento de la aprobación de sus estatutos por esta Administración”.*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 191/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El artículo 111 comentado añade a la regulación contenida en el artículo 89.3.a) que los estatutos " *deberán ser aprobados... a propuesta de la mayoría de la cuotas de participación en la entidad, en el plazo máximo de tres meses desde la fecha de la solicitud, que se suspenderá en el caso de concurrir alguno de los supuestos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo*" y que " *el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa, legitima al interesado o interesados para entenderla estimada por silencio administrativo*".

Si esto último sólo explicita una regla general aplicable a todas las " *entidades urbanísticas colaboradoras* " debe de preverse en el artículo 89.3.a), y si es algo específico de esas *especiales* entidades urbanísticas colaboradoras, que serían las " *entidades de urbanización*", en ese precepto (89.3.a) debería aludirse a tal excepción, con el añadido siguiente o similar: " *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 111.2 respecto a las entidades de urbanización*".

**54.- Artículo 115, apartado 2.** Debería revisarse si la remisión que se hace al artículo 28.b) es apropiada, ya que en él se mencionan, ciertamente, otras formas de obtención de los terrenos que se citan, pero no una referencia precisa al equivalente en metálico.

**55.- Artículo 128, párrafo d).** Se refiere este precepto a la afectación al Patrimonio Municipal del Suelo de los ingresos obtenidos por la prestación compensatoria en suelo rústico y

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 192/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





las sanciones urbanísticas, una vez descontado el importe destinado a la actividad inspectora conforme al artículo 171.4. La remisión a este precepto genera confusión, dada la falta de concordancia que se aprecia, pues el artículo 171.4 se refiere de manera específica a las multas y obliga a descontar el porcentaje que reglamentariamente se establezca " *para garantizar el coste de la actividad administrativa de inspección y disciplina territorial y urbanística* ". Por tanto, debe revisarse dicha remisión, evitando problemas de seguridad jurídica, ante la falta de concordancia de ambos preceptos.

**56.- Artículo 132, apartado 5, y apartado 7, último inciso.**

Seguidamente formulamos, en distintos apartados, las dos observaciones que suscita la lectura de este artículo, subrayando que la segunda de ellas también debe relacionarse con la regulación del apartado 5.

**A) Sobre el apartado 5.** El **artículo 132** regula la posibilidad de delimitar áreas en las que las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones quedarán sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto por la Administración actuante. Entre dichos supuestos figura, según el apartado 5, el que permite delimitar áreas en las que queden sujetas al ejercicio de los derechos de tanteo y retracto " *tanto las primeras como las ulteriores*" transmisiones onerosas de viviendas protegidas; derechos que se someterían al plazo y condiciones previstos en el apartado 6.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 193/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Hay que hacer notar que el apartado 5 parece ignorar la existencia de una regulación *ad hoc* contenida en el artículo 12 de la Ley 13/2005. Se trata de un régimen jurídico que concierne a las segundas (no a las primeras como indica el precepto ahora comentado) y posteriores transmisiones *inter vivos* de la titularidad del derecho de propiedad o de cualquier otro derecho real de uso y disfrute sobre las viviendas protegidas. Tales transmisiones están sujetas a los derechos de tanteo y retracto legal que pueda ejercitar la Administración de la Junta de Andalucía, o el Ayuntamiento o Entidad Pública que sean designados por aquélla.

Concretamente, el artículo 12.2 de dicha Ley regula el derecho de tanteo, imponiendo a los titulares de viviendas protegidas la obligación de comunicar la decisión de transmitir (con indicación del precio, forma de pago y las demás condiciones de la transmisión). Pero al mismo tiempo establece que la persona interesada en la adquisición deberá comunicar al citado órgano competente sus datos e ingresos económicos anuales, así como los del resto de los miembros integrantes de su unidad familiar.

Este doble deber de comunicación determina que el legislador disponga que el derecho de tanteo habrá de ejercitarse en el plazo de sesenta días naturales a partir del siguiente a aquél en que se haya producido la última de las comunicaciones anteriores. En cambio, la regulación del artículo 132.6, pensada para el conjunto de supuestos que en él se describen, liga el plazo de sesenta días para el ejercicio del derecho de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 194/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



tanteo a la única comunicación en él prevista (la del propietario).

En lo que respecta al ejercicio del derecho de retracto, el **artículo 132.6** dispone que procede su ejercicio cuando se omita esa comunicación (la del propietario) o se realice defectuosamente, omitiendo los requisitos exigidos, o si el precio efectivo de la transmisión resultara inferior, o menos onerosas las condiciones de dicha transmisión. En cambio, el artículo 12.4 de la Ley 13/2005 regula el ejercicio de derecho de retracto de manera más precisa y ajustada, lógicamente, al presupuesto de partida: *" En el caso de que quienes transmitan o adquieran no hubieran realizado las comunicaciones a las que se refiere el apartado 2, de que las comunicaciones fueran incompletas o defectuosas, o de que la transmisión se haya producido antes del transcurso del plazo señalado para el ejercicio del derecho de tanteo, o en condiciones distintas a las anunciadas, el órgano competente podrá ejercer el derecho de retracto en el plazo de sesenta días naturales a contar desde el siguiente a la comunicación de la transmisión, o de que ésta hubiere llegado a su conocimiento, fehacientemente, por cualquier otro medio."*

Por consiguiente, el apartado 5 comentado debe armonizarse con la regulación de la Ley 13/2005. También cabe que se limite a remitirse a dicho régimen específico, previsto, como hemos visto, no sólo para los casos de transmisión de la propiedad de las segundas y ulteriores transmisiones intervivos

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 195/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de viviendas, sino también de " cualquier otro derecho real de uso y disfrute" que recaiga sobre las mismas.

**B)** Por otra parte, el **último inciso del apartado 7** dispone lo siguiente: " No podrán efectuarse transmisiones sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones si no aparece acreditada la realización de las notificaciones contempladas en los apartados anteriores."

Quiere ello decir que este inciso afecta a todas las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones relacionadas en los apartados anteriores, incluyendo las relativas a viviendas protegidas, a las que nos acabamos de referir.

El referido inciso final del apartado 7 está precedido de la siguiente norma, sin la cual no puede entenderse: " El acuerdo de aprobación de áreas de tanteo y retracto, junto con la delimitación georreferenciada de su ámbito espacial cuando no coincida con términos municipales completos, será remitido al Registro de la Propiedad para su incorporación y constancia en la aplicación gráfica registral a que se refiere el artículo 9 de la Ley Hipotecaria."

Es cierto que el precepto comentado trae causa del vigente artículo 84 de la LOUA, en cuyo primer párrafo se establece que " No podrán efectuarse transmisiones sobre los inmuebles incluidos en las expresadas delimitaciones, si no aparece acreditada la realización de las notificaciones contempladas en los artículos anteriores ". En la LOUA, la expresión "A tal

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 196/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

efecto, del párrafo que le sigue permite entender la conexión apuntada: *"A tal efecto, los Ayuntamientos remitirán a los Registros de la Propiedad correspondientes copia certificada de los planos que reflejen la delimitación y relación detallada de las calles o sectores comprendidos en aquellas áreas y de los propietarios y bienes concretos afectados, mediante traslado, en su caso, de copia del acuerdo de delimitación, con indicación del alcance y extensión del derecho de adquisición preferente."*

Entendemos que el propósito del legislador es impedir la inscripción en el Registro de la Propiedad, aunque la imperfección de la norma le lleva a afirmar que *"no pueden efectuarse tales transmisiones"*, lo cual sería contradictorio con la naturaleza y presupuestos del retracto objeto de regulación.

En efecto, en diversos dictámenes nos hemos referidos a la jurisprudencia constitucional que permite a la Comunidad Autónoma el empleo instrumental del tanteo y retracto para el ejercicio de sus competencias sustantivas. Como indica la STC 86/2019, de 20 de junio (FJ 12), los derechos de tanteo y retracto *«no afectan, como es sabido, a la facultad de transmitir un bien o derecho, sino que sólo inciden sobre la de elegir adquirente (STC 154/2015, FJ 4); se trata, por tanto, de una limitación de carácter instrumental respecto de la competencia principal o sustantiva»*.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 197/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La STC 154/2015, de 9 de julio (FJ 3), precisamente referida al artículo 12 de la Ley 13/2005, señala en el mismo sentido que los derechos de tanteo y retracto « *permiten que la Administración adquiriera la vivienda al precio fijado con preferencia frente a otros (tanteo) así como adquirir la ya transmitida a un tercero con incumplimiento de las condiciones establecidas para el ejercicio del derecho de tanteo (retracto)*».

En el caso de las viviendas protegidas, el propio legislador andaluz ha establecido un régimen específico que pretende impedir la inscripción en el Registro de las transmisiones en las que las partes no han cumplido los requisitos que permiten el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto. Concretamente, el artículo 13 de la Ley 13/2005 (titulado elevación a escritura pública, inscripción en el Registro de la Propiedad y otras garantías) pretende asegurar el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto del siguiente modo:

*“1. Las Notarias y los Notarios, para elevar a escritura pública la transmisión de la titularidad o, en su caso, de los derechos reales de uso y disfrute vitalicio de viviendas protegidas sujetas a los derechos de tanteo y retracto, exigirán que se acrediten por las respectivas personas transmitentes y adquirentes las comunicaciones al órgano competente respecto de la oferta de venta con los requisitos señalados en el apartado 2 del artículo 12, así como el vencimiento del plazo establecido para el ejercicio del derecho de tanteo, circunstan-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 198/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*cias que deberán testimoniarse en las correspondientes escrituras.*

*2. Igualmente deberán comunicar a la Consejería competente en materia de vivienda la transmisión, mediante remisión por el procedimiento que se determine de copia simple de la escritura pública en la que se hubiera instrumentado la venta de una vivienda protegida.*

*3. Para inscribir en el Registro de la Propiedad las transmisiones efectuadas sobre las viviendas protegidas, deberá acreditarse el cumplimiento de las obligaciones contempladas en el artículo 12 y en el apartado 2 del presente artículo, con los requisitos exigidos en los mismos."*

Además, el apartado 4 del mismo artículo sanciona con nulidad de pleno derecho las transmisiones en las que las partes no hayan efectuado, en la forma y plazos previstos, las comunicaciones previstas en el artículo 12 en relación con los derechos de tanteo y retracto.

A este respecto, damos por reproducido el desarrollo normativo del referido régimen legal, contenido en los artículos 28 a 32 del Reglamento de Viviendas Protegidas de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio. Concretamente, su artículo 31 dispone que " *será requisito necesario para proceder a la inscripción registral de las escrituras públicas en las que se formalicen las segundas o posteriores transmisiones, que resulte acreditado el cumplimiento de lo dispuesto en este Capítulo en relación con las*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 199/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*condiciones de la transmisión y con el régimen de comunicaciones”.*

En el caso de las viviendas protegidas, la STC 154/2015, de 9 de julio (también en su FJ 3), confirma la legitimidad constitucional del régimen jurídico *ad hoc* que se acaba de exponer, argumentando que tales comunicaciones y la regulación de los derechos de tanteo y retracto persiguen la evitación del fraude en las transacciones (el cobro de sobrepagos en “negro”) y sirven para la generación de bolsas de vivienda protegida de titularidad pública. El resto de supuestos del artículo 132 son reconducibles a los fines expresados en su apartado 1, entre ellos los de cumplimiento de la programación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y el incremento de los patrimonios públicos de suelo.

Expuesto lo anterior, consideramos que el inciso final del artículo 132.7 debe modificar su redacción para evitar lo que literalmente proclama, esto es, que “no podrán efectuarse transmisiones” sin las notificaciones referidas. En casos de transmisión de viviendas protegidas debe prevalecer la regulación especial que disciplina el ejercicio de los derechos de tanteo y retracto; una regulación que, como afirma el Tribunal Constitucional, «no afecta a la facultad en sí de transmitir; incide sólo sobre la de elegir adquirente». Además, señala el Tribunal Constitucional, «la limitación afecta sólo a las transmisiones inter vivos, no a las mortis causa. Además, las transmisiones inter vivos a las que se refiere son las segundas y sucesivas y únicamente durante el periodo de vigencia del

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 200/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





*régimen legal de protección. Por otra parte, estos derechos de adquisición preferente, cuando se ejercen para evitar conductas fraudulentas, funcionan como mecanismo de control de la regularidad de las transmisiones por lo que el titular incumplidor está obligado a soportar los perjuicios consecuentes...»*

Por parecidas razones, *mutatis mutandis*, entendemos que una regulación similar a la del artículo 13 de la Ley 13/2005 debe extenderse al resto de transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones contemplados en el artículo 132, en lo que respecta a las obligaciones a cumplir con motivo de la formalización de la transmisión en escritura pública e inscripción de la misma en el Registro de la Propiedad; todo ello, en línea con lo que establece el capítulo XI (inscripción de transmisiones sujetas a tanteo y retracto urbanístico) del Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre Inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística (en particular, sus arts. 84 y 85).

**57.- Artículo 133.** Según este precepto se consideran actuaciones edificatorias las siguientes:

*a) Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.*

*b) Las de rehabilitación edificatoria, que incluye la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 201/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*comunes, en los términos dispuestos en la legislación básica en materia de ordenación de la edificación."*

Quizá debería revisarse la definición de actuaciones edificatorias que ofrece este artículo, en la medida en que, en puridad, el párrafo b) antes transcrito no parece tener virtualidad suficiente para cubrir algunas intervenciones habituales como las reformas, ampliaciones, etc.

**58.- Artículo 136, apartado 2.** En el contexto de la regulación de la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación, la norma dispone que la inclusión en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas dará lugar al inicio del cómputo del plazo de las obras, añadiendo que "quedará suspendido con el inicio de las mismas". La expresión que "quedará suspendido" (no presente en el precepto equivalente de la LOUA) no parece coherente con un plazo concedido para realizar una actividad ya producida (el inicio de las obras).

**59.- Artículo 138, apartado 1, párrafo a).** Dispone este precepto:

*"1. Están sometidas a declaración responsable, en el marco de lo establecido en la legislación estatal, las siguientes actuaciones:*

*a) La realización de obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto de acuerdo con la legislación vigente, pudiendo las Ordenanzas Municipales*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 202/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*eximir de la misma, sin perjuicio de aquellos supuestos, en los que de acuerdo con la legislación sectorial aplicable, tales obras deben quedar sujetas a algún régimen de intervención administrativa.”*

La Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, establece en su artículo 2.2.a) que “ *tendrán la consideración de edificación a los efectos de lo dispuesto en esta Ley, y requerirán un proyecto según lo establecido en el artículo 4, las siguientes obras: a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta”.*

En consecuencia, el apartado 1.a), objeto de esta observación, debería redactarse en concordancia con lo anterior. Sin embargo, de su actual redacción se infiere que la regla general, esto es, la exigencia de declaración responsable, puede excepcionarse por Ordenanza Municipal sin ningún tipo de motivación o de concreción de los supuestos en los que procedería dicha excepción, de modo que las obras a las que alude el precepto sólo quedarían sujetas a algún régimen de intervención en los casos en los que lo requiera la legislación sectorial. Por ello, se sugiere corregir el precepto en el sentido que acabamos de indicar.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 203/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**60.- Artículo 138, apartado 1, párrafo e).** El precepto se refiere a la primera ocupación en edificaciones existentes, término que debería revisarse en consonancia con la regulación que se ofrece de esta materia.

**61.- Artículo 138, apartado 5, segundo párrafo, en relación con el artículo 9, apartado 2, párrafos b) y c), y el artículo 140, apartado 3.**

Para comprender el alcance del segundo párrafo del **artículo 138.5**, reproducimos el párrafo precedente, en el que se dispone lo siguiente: *"La declaración responsable faculta para realizar la actuación pretendida desde el día de su presentación, siempre que vaya acompañada de la documentación requerida conforme a la legislación vigente, y sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección posterior que correspondan."*

En este contexto, el párrafo segundo del citado apartado establece lo siguiente: *"Reglamentariamente se regulará la colaboración que las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar para el ejercicio de dichas facultades a través del previo control documental."*

Siendo así, la colaboración de dichas entidades, de naturaleza privada, está prevista en relación con las facultades de comprobación, control e inspección antes mentadas.

El precepto debe relacionarse con lo previsto en el artículo 9.2 del Anteproyecto de Ley, según el cual las Adminis-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 204/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

traciones con competencias en la ordenación territorial y urbanística tienen el deber de facilitar y promover la colaboración de la iniciativa privada en las formas y con el alcance previsto en esta Ley y para ello podrán:

b) *Celebrar convenios de colaboración y formalizar encomiendas de gestión con los Colegios Profesionales para la realización de tareas de carácter instrumental, material, técnico, auxiliar o de apoyo a las actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa correspondiente en el ámbito urbanístico contempladas en el título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas.*

c) *Con el mismo alcance y funciones que los previstos en el párrafo b, podrán colaborar con la Administración, entidades privadas debidamente habilitadas que se constituyan en entidades urbanísticas certificadoras cuyos requisitos de organización, funcionamiento, habilitación y registro se establecerán reglamentariamente."*

A su vez, al regular el procedimiento de otorgamiento de licencias urbanísticas, el **artículo 140.3** dispone que: "*Reglamentariamente se regulará la colaboración que los Colegios Profesionales y las entidades urbanísticas certificadoras puedan prestar con carácter previo a la elaboración de dichos informes."*

El informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía llama la atención sobre la posible insuficiencia de la regulación legal, que en este punto se remite al desarrollo regla-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 205/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

mentario, como acabamos de comprobar. En esta dirección, el informe hace notar la incidencia de una previsión de estas características en la propiedad privada y subraya la existencia de reserva de ley en la materia.

El citado informe señala que la regulación legal es demasiado genérica, desconociéndose cuál sería el estatuto y régimen jurídico de las entidades certificadoras, así como la concreta intervención en este ámbito. En la valoración de dicho informe, efectuada por la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, se destaca que se ha procedido a distinguir la participación de los colegios profesionales y de las entidades urbanísticas certificadoras, señalando que la de las segundas supone una novedad que se proyecta sobre actuaciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa urbanística, en los términos previstos en el Título VI de esta Ley, siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas.

Tal participación, indica la referida Secretaría General, se configura en el ámbito de la colaboración, de manera que, en su opinión, "no puede entenderse comprometida la supuesta reserva legal a que de una forma imprecisa alude el Gabinete Jurídico".

El Consejo Consultivo considera que el régimen de participación de las entidades certificadoras sigue siendo impreciso en la versión del Anteproyecto de Ley objeto de este dictamen.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 206/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Más allá de la calificación de la actividad a desempeñar por dichas entidades como actividad de "colaboración", y aunque la norma proyectada indique que la participación de tales entidades en las funciones referidas lo será " *siempre que ello no implique el ejercicio de potestades públicas* ", lo cierto es que en esta fórmula opera una petición de principio.

En efecto, aunque el referido Centro Directivo se refiera a la "supuesta" reserva legal, lo cierto es que existe en virtud de lo previsto en el artículo 53.1 de la Constitución Española. En este sentido, nos remitimos a las consideraciones que se efectúan en la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 303/2011, de 17 de febrero, que anula, por falta de cobertura legal, determinados preceptos de la Ordenanza por la que se establece el Régimen de Gestión y Control de las Licencias Urbanísticas de Actividades, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Madrid.

En este plano, no es baladí recordar que el 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, dispone que, en todo caso, " *el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 207/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

La STSJ de Madrid antes mencionada es consciente de que la colaboración de las entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control no es una novedad en nuestro ordenamiento jurídico. En este sentido, cita los ejemplos de las entidades colaboradoras en materia de seguridad y calidad industrial, las entidades ambientales de control, las entidades colaboradoras de la Administración Hidráulica, las entidades colaboradoras en la inspección de buques y embarcaciones de recreo, las entidades colaboradoras en materia de adopción internacional, y las entidades de inspección técnica de edificaciones y construcciones. Pero dicha sentencia constata también que la Ordenanza en cuestión establece un deber de los titulares de actividades de permitir el acceso a las instalaciones de los técnicos de las entidades colaboradoras y de los servicios municipales, así como de facilitar la información y documentación necesaria, y abonar los correspondientes precios con carácter previo al ejercicio de sus funciones de verificación y control periódico, por lo que aprecia la vulneración del artículo 18.2 de la Constitución, respecto de la inviolabilidad del domicilio de las personas jurídicas, y del artículo 24.1 de la Constitución por la indefensión material que genera el sistema de la Ordenanza. Asimismo, en la medida en que el modelo de gestión instaurado en la Ordenanza impugnada establece el abono de un precio para obtener el "certificado de conformidad", previo a la licencia urbanística, la sentencia considera que la Ordenanza es contraria al artículo 31.3 de la Constitución, precepto que dispone que " *Sólo podrán establecerse prestaciones perso-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 208/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

nales o patrimoniales de carácter público con arreglo a la ley”.

Dicha sentencia (confirmada por la STS de 18 de diciembre de 2013, al desestimar el recurso de casación que contra la misma interpuso el Ayuntamiento de Madrid), subraya también la trascendencia que dicho modelo de gestión tendría en el ámbito sancionador.

En aras de la brevedad, damos por reproducida, *mutatis mutandis*, la postura de este Consejo Consultivo, en línea con la jurisprudencia, sobre el ejercicio de funciones que comportan la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas (expresada tanto en relación con empleados públicos que no sean funcionarios como en relación con las llamadas “empresas externas”). A la misma nos hemos referido en distintos asuntos referidos a funciones que comportan ejercicio de autoridad (inspección, recaudación, etc.). En suma, aunque el propósito de la norma examinada no es -ni podría serlo- privatizar funciones públicas, la pretendida “colaboración” (apenas esbozada en el texto) exige que la disposición examinada complete la regulación de las entidades certificadoras en los extremos que requieran de expresa cobertura legal. En todo caso, debe salvaguardarse la prohibición que deriva del citado Texto Refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público. Si la colaboración pretendida discurriera por cauces contractuales, también sería de obligado respeto la prohibición de que sean objeto de contrato los servicios que impliquen ejercicio de la autoridad inherente a los poderes

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 209/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



públicos, en los términos previstos en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014.

**62.- Artículo 139, apartado 4.** En relación con esta norma formulamos dos observaciones.

**A)** Regula este precepto las excepciones a la sujeción a licencia. Entre ellas figuran los actos promovidos por una Administración Pública cuando concurra un "excepcional o urgente interés público". Según el apartado comentado, en estos casos la Administración promotora del proyecto técnico deberá acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquella la conformidad o disconformidad del proyecto con el instrumento urbanístico de aplicación. A continuación, el párrafo segundo del mismo apartado dispone lo siguiente: *" Cuando estos actos sean promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía o entidades adscritas o dependientes de esta, en caso de que el municipio correspondiente comunique su disconformidad, se deberán remitir las actuaciones a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para que, tras los informes correspondientes y junto con su propuesta, las eleve al Consejo de Gobierno, que decidirá sobre la procedencia de la ejecución del proyecto. El acuerdo que estime dicha procedencia, que posibilitará su inmediata ejecución, de-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 210/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*berá ordenar la iniciación del procedimiento de innovación del instrumento de ordenación urbanística”.*

Se trata de una cuestión regulada en el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por Decreto 60/2010, de 16 de marzo (art. 10.5). Mientras que el párrafo segundo del precepto ahora examinado se refiere de manera específica a los promovidos por la Administración de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el párrafo primero se ocupa de los actos promovidos por una Administración Pública, estableciendo al respecto que: “La Administración promotora del proyecto técnico deberá acordar su remisión al municipio correspondiente para que, en el plazo de un mes, comunique a aquella la conformidad o disconformidad del proyecto con el instrumento urbanístico de aplicación”. En principio, esta norma viene a coincidir con lo establecido en la disposición adicional décima del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, en la que se regulan los “actos promovidos por la Administración General del Estado”, concurriendo razones de urgencia o excepcional interés público. El primer apartado de dicha disposición establece que el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor. Damos por reproducido el resto de apartados de dicha disposición, para centrarnos en el apartado 4 de la misma, según el cual: “Cuando los actos a que se refiere el apartado 1 cumplan los requisitos que justifican la tramitación de emergencia re-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 211/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

gulada por el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, el Ministro o la Ministra competentes por razón de la materia podrán declarar dicha situación de emergencia conjuntamente en la misma Orden Ministerial por la que se declara la urgencia o excepcional interés público, reduciéndose en tal caso los plazos previstos en el citado apartado, de la siguiente forma:

*“a) 5 días naturales, tras la notificación al Ayuntamiento para que este notifique, a su vez, la conformidad o disconformidad del proyecto de que se trate con la ordenación urbanística en vigor. En el caso de que el Ayuntamiento no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido.*

*b) 5 días naturales para la emisión del informe del órgano competente de la comunidad autónoma, a contar también desde la oportuna notificación. En el caso de que la Comunidad Autónoma no se pronuncie en el tiempo indicado, se continuará con el procedimiento establecido”.*

Como puede comprobarse, el artículo 139.4, objeto de esta observación, no tiene en cuenta la novedad que representa el apartado 4 de la disposición adicional décima del Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, introducido por la disposición final 2 del Real Decreto-ley 35/2020, de 22 de diciembre, y en vigor desde el pasado 24 de diciembre, que reduce a cinco días naturales el plazo antes referido en los supuestos que justifiquen la tramitación de emergencia. Por tanto, la norma debe completarse en el sentido indicado.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 212/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**B)** Por otra parte, entendemos que el precepto debería indicar que, en caso de no pronunciarse el Ayuntamiento dentro del plazo de un mes, o del plazo de cinco días naturales en el supuesto antes indicado, se continuará con el procedimiento.

**63.- Artículo 140, apartado 2.** A la hora de concretar el cómputo del plazo máximo de resolución y notificación de numerosos procedimientos previstos en la disposición proyectada se indica que dicho cómputo tendrá lugar desde su entrada en el registro electrónico de la Administración competente. Sin embargo, en el precepto comentado se alude simplemente al momento en que tiene entrada la documentación en el registro municipal, sin el calificativo electrónico, cuyo empleo resulta procedente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21, apartado 3.b), de la Ley 39/2015, en relación con el artículo 16.1 de dicha Ley.

**64.- Artículo 142, apartado 2.** El precepto se refiere a las licencias de ocupación o utilización. Debe revisarse la concordancia de la exigencia de licencia con el artículo 138 en el que se contempla la tramitación como declaración responsable.

**65.- Artículo 144, apartado 2.** Al regular el deber de conservación y rehabilitación, el precepto dispone lo que sigue:  
*“Los Ayuntamientos deberán ordenar, de oficio o a instancia de cualquier interesado, la ejecución de las obras necesarias para mantener y alcanzar las condiciones recogidas en el apartado 1. El incumplimiento de los deberes de conservación y reha-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 213/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*bilitación facultará al Ayuntamiento para la ejecución subsidiaria de las correspondientes obras así como para la imposición de hasta diez multas coercitivas mensuales. Su importe, que podrá ser progresivo, se fijará en el acto que las acuerde entre seiscientos y cinco mil euros mensuales en función del valor cultural del inmueble y del riesgo que para la seguridad y salud de las personas pudiera suponer la inobservancia de la orden de ejecución."*

Al prever la posible imposición de multas coercitivas, la norma comentada incurre en el mismo error que observamos en los artículos 152.6 y 154.3 del Anteproyecto de Ley, sobre los que hacemos una extensa observación, a la que nos remitimos en aras a la brevedad. En efecto, una cosa es la posible imposición "hasta diez multas coercitivas con periodicidad mínima mensual, por valor máximo, cada una de ellas, del diez por ciento del coste estimado de las obras ordenadas" [así se establece en la norma vigente, prevista en el artículo 158.2.b) de la LOUA] y otra bien distinta es imponer "hasta diez multas coercitivas mensuales", cuyo importe "se fijará en el acto que las acuerde entre seiscientos y cinco mil euros mensuales". El precepto objeto de análisis no responde a las exigencias de proporcionalidad ni a los límites que derivan de la propia concepción de las multas coercitivas; máxime teniendo en cuenta que la Administración cuenta con la posibilidad de ejecución subsidiaria. Dicho lo anterior, nos remitimos, *mutatis mutandis*, a la referida observación, en la que se encuentran las razones para proceder a la modificación de este apartado.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 214/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**66.- Artículo 144, apartado 3.** A juicio del Consejo Consultivo, quizá pudiera precisarse la redacción en el sentido de aludir al coste de reposición de la construcción de nueva planta, de forma que se incluyeran todos los costes asociados.

**67.- Artículo 147, apartado 1.** En lo que respecta a este apartado quizá sería más acorde con el matiz del obligado ejercicio de las potestades que se enumeran emplear el futuro imperfecto ("las Administraciones Públicas asegurarán"), en vez del presente indicativo ("aseguran") que puede entenderse con significado descriptivo de una realidad.

**68.- Artículo 148, apartados 3 y 4.** En lo que atañe al **apartado 3**, teniendo en cuenta que gira sobre el "personal inspector" como sujeto colectivo, debería revisarse la redacción para evitar la discordancia que se produce al emplearse después el plural en expresiones como "Están facultados" y "deberán prestarles colaboración" (referencias que sólo pueden entenderse hechas a los inspectores).

En lo que respecta al **apartado 4**, la expresión "*criterios que inspiran la planificación y programación de la actuación inspectora*", empleada en el **párrafo b)**, no parece la más apropiada para referirse a criterios objetivos y motivados que justifican dicha actuación, como se comprueba después en el artículo 149, apartado 1. Por otro lado, el **párrafo d)** comienza con el infinitivo *informar*, de manera que el segundo verbo que se emplea seguidamente debería figurar también en

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 215/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



infinitivo (adoptar, en vez de "la adopción"). Finalmente, el **párrafo f)** constituye una especie de cláusula de cierre en la enunciación de los "fines prioritarios" de la Inspección (sería más preciso hablar de "funciones"). En concreto, dicho precepto alude a "cuantas otras funciones asesoras, inspectoras y de control le sean encomendadas, y aquellas que le sean asignadas reglamentariamente". En principio, debe entenderse que todas las funciones que se describen en este párrafo (las genéricamente nominadas y las innominadas) deben venir atribuidas reglamentariamente.

**69.- Artículo 149, apartados 1 y 2.** En relación con este artículo formulamos dos observaciones de distinto calado.

**A)** En el **apartado 1**, sería recomendable emplear la expresión "*dejando constancia de dicha advertencia en acta*", aludiendo a esta categoría documental típica del procedimiento inspector, prescindiendo del artículo que precede al sustantivo ("el acta").

**B)** En el **apartado 2** se dispone lo siguiente: "*Las actas de la inspección ostentan el carácter de documento público y gozan de presunción de veracidad en cuanto a los hechos contenidos en ellas*".

A este respecto, recordamos la doctrina de este Consejo Consultivo, partiendo de la regulación contenida en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, en el que se dispone lo que sigue: "Los documentos formalizados por los funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad y en los que, observándose los requisitos legales correspondientes se

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 216/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

recojan los hechos constatados por aquéllos harán prueba de éstos salvo que se acredite lo contrario.”

Como indicamos en el dictamen 40/2021, ni la regulación del legislador estatal ni la de las Comunidades Autónomas han sido especialmente afortunadas al abordar esta cuestión. En el precepto del Anteproyecto de Ley ahora analizado ni siquiera se reproduce el inciso “observándose los requisitos legales correspondientes”, presente como se ha visto en el artículo 77.5 de la Ley 39/2015, lo cual es significativo cuando el papel del legislador debe ir más allá en orden a establecer unas garantías mínimas para legitimar la operatividad de dicha presunción.

En el dictamen antes citado recordamos que la aprobación de normas similares a la que nos ocupa ha motivado una vieja polémica doctrinal y jurisprudencial sobre si dichas normas reconocen una “presunción de veracidad” (algunas de ellas la denominan como tal). Sin embargo, dicha polémica está zanjada por el Tribunal Constitucional, que ha señalado, como recuerda la STC 35/2006, de 13 de febrero, lo siguiente: *« Los atestados incorporados al expediente sancionador son susceptibles de valorarse como prueba, pudiendo haber servido para destruir la presunción de inocencia (...), pero no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 217/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*conjunto de las pruebas practicadas » (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8, y 14/1997, de 28 de enero, FJ 7).*

En este plano, volvemos a remitimos a las amplias consideraciones que este Consejo Consultivo expone en su dictamen 289/2020, en el que señalamos que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 concede a los documentos otorgados por quienes tienen la condición de autoridad un valor probatorio inferior a la presunción de veracidad, exigiendo, además, que se cumplan unas determinadas formalidades legales (las "correspondientes") de las que nada dice tampoco este Anteproyecto de Ley. Como se indica en dicho dictamen, el artículo 77.5 plantea un problema interpretativo en cuanto al sujeto al que se circunscribe la capacidad para elaborar documentos con la fuerza probatoria que indica el precepto, señalando expresamente a los " *funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad*".

En el citado dictamen 289/2020 señalamos que, al tratarse de medios de prueba de carácter documental que pueden valorarse junto con los demás elementos probatorios, la jurisprudencia viene a sugerir que si la inmediatez del hecho no lo impide, se trate de completar el acervo probatorio con otros medios adicionales. Asimismo, precisa dicho dictamen, « *a lo consignado en las denuncias o en las actas administrativas no ha de otorgársele una fuerza de convicción privilegiada que las haga prevalecer a todo trance, aunque sí debe atribuírsele eficacia probatoria en el procedimiento administrativo sancionador en relación a la apreciación racional de los hechos y de la culpabilidad del expedientado, en la medida en*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 218/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que los datos objetivos reflejados en la denuncia o en el acta no hayan sido conocidos de referencia por los denunciantes, ni fueren producto de su enjuiciamiento o deducción, sino percibidos real, objetiva y directamente por los agentes, que no han de ser considerados, en esos casos, como simples particulares, sino como funcionarios públicos actuando objetivamente en el cumplimiento de las funciones de su cargo». El dictamen de referencia subraya, asimismo, que en este contexto, el legislador autonómico está autorizado a superar la imperfección técnica del precepto de la Ley 39/2015, señalando el modo de constancia de los hechos a los que se refiere la norma. En este aspecto, el dictamen hace notar que « cabe sostener que el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 constituye un mínimo», a partir del cual el legislador sectorial está llamado a establecer requisitos conformes con dicha garantía, concretando las formalidades precisas para que el documento en el que se deja constancia de los hechos pueda desplegar el efecto probatorio pretendido. Ciertamente el artículo 77.5 de la Ley 39/2015 no establece ni siquiera de forma orientativa (como tampoco lo hacía el artículo 137.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común) cuáles deban ser dichas formalidades por lo que debe entenderse que existe amplia libertad para que puedan adaptarse en función de las peculiaridades de cada procedimiento. En efecto, la STC 161/2016, de 3 de octubre que analizaba la fuerza probatoria de los «partes disciplinarios» que los funcionarios de prisiones emiten, insiste en esta cuestión, al afirmar que para que la versión de los hechos

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 219/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

relatados por el funcionariado goce de veracidad, como prueba "privilegiada", ha de haberse emitido observando los requisitos legales exigidos para su validez, es decir, debe respetarse el procedimiento legalmente establecido, so pena de perder la declaración funcional dicho valor probatorio.

Reiteramos que, entre las condiciones y formalidades legales que pueden destacarse están las que siguen, según dijimos en el dictamen referido: «En primer lugar, que el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario, refleje estos hechos documentalmente, con claridad y precisión, quedando fuera del relato las valoraciones subjetivas, las calificaciones jurídicas, las opiniones o los juicios de valor. El informe de que se trate, debe consignar, solamente, los datos y elementos fácticos que permitan adquirir la convicción, por el órgano competente, respecto a la conducta reprochada y a elementos de imputabilidad y de culpabilidad. Por ello, este relato de los hechos no puede consistir en una fórmula estereotipada, redactada en formularios genéricos sin atender a las características específicas del caso concreto. En segundo lugar, los hechos han de ser comprobados, directamente, por el funcionario que emite la declaración de los mismos - apreciación directa-. No cabe que el relato sea de hechos percibidos por un tercero, incluso cuando ese tercero fuera un funcionario. Así, el contenido de la declaración de los hechos constatados por el funcionario debe reflejar hechos objetivos, presenciados "in situ" y, constatados material y directamente por el funcionario interviniente, como resultado de su propia

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 220/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



y personal observación, sin hacer constar deducciones, opiniones, apreciaciones, consecuencias e hipótesis. Es decir, que la actividad del funcionario debe limitarse a recoger los hechos y describirlos, dejando el enjuiciamiento para el órgano competente.»

Por tales razones, al igual que expusimos en dichos dictámenes, debe mejorarse el precepto comentado, siendo así que la llamada presunción de veracidad de las actas a las que el mismo se refiere no opera, sin más, por los "hechos contenidos en ellas", como se afirma en el artículo 149.2.

**70.- Título y apartado 3 del artículo 151.** El examen de este artículo lleva a formular las dos observaciones que siguen.

**A)** En lo que se refiere al **título del artículo**, sería más completo formulado en estos términos o similares: "*Restablecimiento de la legalidad ante actuaciones sin título preceptivo o contraviniéndolo*".

**B)** Por otro lado, el **apartado 3** de esta norma dispone lo siguiente: "*Las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística consistirán en la prohibición de iniciar o de continuar la actuación en curso, cese de suministros, desmantelamiento de servicios, infraestructuras o instalaciones análogas, demolición total o parcial, desmonte, reconstrucción, reagrupación de parcelas, y cuantas sean necesarias en función del contenido y el alcance de la ilegalidad. Reglamentariamente se concretarán las medidas pertinentes*".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 221/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

El último inciso (“Reglamentariamente se concretarán las medidas pertinentes”), tal y como está expresado, evoca una especie de cheque en blanco a favor del reglamento. En efecto, dicho inciso contiene una amplia y vaga remisión que resulta especialmente abstracta, de una parte, al confiar por entero al futuro reglamento la regulación de las medidas y, de otra, al referirse a ellas con un término tan indeterminado como las “pertinentes”. Como ya hemos indicado varias veces a lo largo de este dictamen, el Tribunal Constitucional viene subrayando que la llamada a la colaboración del Reglamento no puede ser incondicionada, ya que por su rango estas normas no cuentan con un poder omnímodo para incorporar en ellos cualquier regulación de este tipo de medidas ablatorias o restrictivas de derechos, ni las consecuencias anudadas a las mismas. En este sentido, debe recordarse que la remisión normativa (de Ley a Reglamento) no equivale a habilitación legal y que ésta debe realizarse con algún grado de concreción para evitar extralimitación por parte del Reglamento. El efecto al que aludimos resulta evitable, eliminando la indeterminación mediante la sustitución de la expresión comentada (las pertinentes) por “estas medidas”, esto es, las que están enunciadas en el precepto, junto a lo cual deben añadirse los elementos que ayudarán al Reglamento a orientar su contenido regulatorio.

**71.- Artículo 152, apartado 6, párrafo segundo .** Al abordar el procedimiento para el restablecimiento de la legalidad territorial urbanística, el párrafo analizado establece lo siguiente:

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 222/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*“Transcurrido el plazo concedido al efecto sin haberse instado la legalización con la documentación necesaria o sin haberse ajustado las obras o usos al título concedido, se continuará el procedimiento de restablecimiento, ordenando las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística. No obstante, con carácter previo a la continuación del procedimiento, la Administración pública actuante podrá acordar la imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas mensuales y cuya cuantía, en cada ocasión, se fijará en el acto que las acuerde entre seiscientos y cinco mil euros en función de la entidad de las obras ejecutadas.”*

Dicha regulación se corresponde, en principio, con lo establecido en el artículo 182.4 de la LOUA y 47.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Sin embargo, cabe señalar que la regulación vigente resulta más clara en cuanto a los presupuestos que legitiman la imposición de multas coercitivas y a la periodicidad con la que se pueden imponer.

En efecto, mientras que la norma comentada contempla la imposición de tales multas “ *con carácter previo a la continuación del procedimiento* ” (en el que se ordenarían las medidas para adecuar la realidad a la ordenación territorial y urbanística), en los dos preceptos antes referidos se indica que procede la imposición de multas coercitivas si transcurrido el plazo concedido al efecto no se hubiere procedido aún a instar la legalización (señalamos también que la vigente regulación contempla que dicho plazo pueda

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 223/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ampliarse por una sola vez, sin que la norma proyectada se ocupe de esta cuestión). Además, el precepto ahora comentado utiliza erróneamente la expresión "imposición sucesiva de hasta doce multas coercitivas mensuales", la cual podría interpretarse de modo que cada mes pueden imponerse doce multas de esa naturaleza, sin que se fije un tope, cuando en realidad lo que se quiere pre scribir es lo que actualmente disponen los referidos preceptos, esto es, que procederá la imposición de hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes, de manera que una vez impuesta la duodécima multa coercitiva sin haber instado la legalización, o realizado el ajuste en los términos previstos en la licencia o en la orden de ejecución, como indica el artículo 47.3 del Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma, se ordenará la reposición de la realidad física alterada a costa del interesado. No puede ser de otra manera, en este punto recordamos que las multas coercitivas se conciben en el artículo 100 de la Ley 39/2015 como un medio de ejecución forzosa por las Administraciones Públicas que en todo caso ha de respetar el principio de proporcionalidad.

Dicho lo anterior, incluso cabe cuestionar el empleo de multas coercitivas en estos supuestos apelando a la doctrina que este Consejo Consultivo estableció desde su dictamen 64/1995, referido a un supuesto en que la Ley del Presupuesto de la Comunidad Autónoma contemplaba la posibilidad de imponer multas coercitivas a los sujetos obligados que no aceptaran regularizar una determinada situación en los términos propuestos por la autoridad competente. En tal supuesto, el

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 224/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consejo Consultivo expresó que tal concepción estaría lejos de la naturaleza que la Ley atribuye a la multa coercitiva como forma de ejecución forzosa de los actos administrativos, ya que la finalidad de las multas coercitivas no puede ser obtener la "conformidad" del sujeto obligado, esto es, no pueden concebirse como instrumento intimidatorio para tal fin, pues ello no sería constitucionalmente legítimo. En el mismo sentido, nos remitimos a lo expuesto en los dictámenes 56/1996, 462/2010, 422/2011. En el dictamen 73/2014 señalamos que aun teniendo en cuenta que las multas coercitivas no tienen naturaleza sancionadora y son instrumentos de ejecución, deben atenderse determinadas exigencias en su regulación, de manera que la mención al obligado respeto del principio de proporcionalidad y a un límite cuantitativo (en ese caso porcentual del 5% del importe al que se refiere el precepto, o el establecimiento de un límite subsidiario de 3.000 euros por multa), supone un margen excesivamente amplio. En esta dirección el Consejo Consultivo subraya que desde el punto de vista sistemático que no resulta correcto que la regulación de las multas coercitivas se regule en el título dedicado a las infracciones y sanciones, ya que como este Consejo Consultivo ha reiterado en diversas ocasiones, las multas coercitivas no tienen la naturaleza de sanción, aunque su empleo pueda presentar alguna conexión con el régimen sancionador y en ellas deba observarse el principio de proporcionalidad.

Entendemos que la vigente regulación legal confirma la interpretación que ha venido sosteniendo este Consejo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 225/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Consultivo sobre la naturaleza, finalidad y supuestos en que pueden ser empleadas las multas coercitivas. En el dictamen 553/2017 volvimos a recordar que el artículo 103 de la Ley 39/2015 prevé la imposición de multas coercitivas "para cumplir lo ordenado", en los siguientes supuestos: a) Actos personalísimos en que no proceda la compulsión directa sobre la persona del obligado; b) Actos en que, procediendo la compulsión, la Administración no la estimara conveniente. c) Actos cuya ejecución pueda el obligado encargar a otra persona. Tal y como señala el Consejo Consultivo en dicho dictamen, las multas coercitivas no tienen una función punitiva o represiva, aunque de las mismas se deriven consecuencias gravosas. En este sentido, como indica la STC 215/2016, de 15 de diciembre (FJ 8), hay que destacar que el Tribunal Constitucional ha negado que tales multas respondan a una función retributiva cuando « *las medidas impugnadas tenían la finalidad de constreñir a la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta (STC 239/1988, de 14 de diciembre, FJ 2), perseguían la simple aplicación del ordenamiento por la Administración competente (STC 181/1990, de 14 de noviembre, FJ 4) o, en fin, tenían como único objetivo restablecer la legalidad conculcada (STC 119/1991, de 3 de junio, FJ 3).*»

En la referida STC 215/2016 ( *ibidem*) la multa coercitiva «*consiste en un medida de constreñimiento económico adoptada previo el oportuno apercibimiento, reiterada en lapsos de tiempo y tendente a obtener la acomodación de un comportamiento obstativo del destinatario del acto a lo*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 226/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*dispuesto en la decisión administrativa previa* », de manera que está ligada a la autotutela ejecutiva de la Administración y con ella se constriñe a « *la realización de una prestación o al cumplimiento de una obligación concreta previamente fijada por el acto administrativo que se trata de ejecutar, y mediando la oportuna conminación o apercibimiento*» (STC 239/1988, FJ 2).

Por las razones expuestas, el Consejo Consultivo considera que la multa coercitiva no debería concebirse en este caso como instrumento con "carácter previo", como indica el artículo objeto de esta observación, bajo el presupuesto de no haberse instado la legalización. En caso de que subsistiera en este supuesto, la redacción debe modificarse para salvar los problemas que hemos apuntado.

**72.- Artículo 154.** *Mutatis mutandis* reiteramos lo dicho en la observación anterior sobre la multas coercitivas, aunque en estos casos no tienen como presupuesto el hecho de no haber instado la legalización. Así, en el apartado 1 no se concreta la cuantía, el límite ni la periodicidad, en el apartado 2 sí se concreta la cuantía y la periodicidad, pero no se impone un tope y en el apartado 3 se acude nuevamente a la errónea expresión "hasta doce multas coercitivas mensuales", cuando entendemos que lo que se quiere contemplar es la posibilidad de imponer hasta doce multas coercitivas con una periodicidad mínima de un mes.

**73.- Artículo 155.** El apartado 5 de este artículo dispone que "reglamentariamente se desarrollarán las causas de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 227/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



imposibilidad legal o material y el procedimiento que lo regule". Exceptuando los aspectos procedimentales y sustantivos que se abordan en los apartados 2, 3 y 4, cabe afirmar que la disciplina de la imposibilidad legal o material de ejecución es prácticamente una regulación en blanco, pese a que se cuenta con una casuística y doctrina jurisprudencial que podría llevar a enumerar distintos supuestos, a reserva del desarrollo reglamentario. Únicamente en el apartado 4 se menciona la imposibilidad legal que deriva de una innovación en la ordenación, como bien afirma en su informe el Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía. Por ello se considera que el precepto debe contemplar una mínima regulación que guíe el futuro desarrollo reglamentario.

**74.- Artículo 156, apartado 3.** La mención al límite temporal del artículo 153 no es del todo precisa. Quizá debiera citarse el artículo 153.1, dado que el límite temporal no opera en los supuestos del artículo 153.2.

**75.- Artículo 158, apartados, 3, 4, 7 y 9 .** La lectura de estos preceptos nos lleva a realizar las observaciones que siguen.

**A) El apartado 3** dispone lo siguiente: "Si las actuaciones inciden tanto en las competencias autonómicas como en las municipales sobre el restablecimiento de la legalidad, tendrá preferencia la Administración que primero inicie el procedimiento, que deberá comunicarlo de inmediato a la otra para que se abstenga de proseguir, sin perjuicio de poder iniciarlo en el caso de no haberlo hecho, quedando en todo

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 228/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

caso suspendido el incoado con posterioridad a resultados de la resolución del primero”.

Aun comprendiendo la dificultad para articular la competencia de una u otra Administración en este punto, debería reconsiderarse el criterio de la preferencia de la Administración que primero inicie el procedimiento. La competencia debería estar predeterminada con arreglo a un criterio que no dependa de qué Administración se anticipa en la iniciación.

**B)** En lo que respecta al **apartado 4**, debería revisarse la expresión “La sustitución de la Comunidad Autónoma”, pues, en puridad, el precepto se refiere al ejercicio autonómico por sustitución de competencias locales. Esta observación se hace extensiva el artículo 171.3.

**C)** Asimismo, en el **apartado 7**, debería revisarse la mención que se hace a la “titularidad de las competencias municipales”, pues el precepto alude a la delimitación de competencias entre los órganos municipales en esta materia, optando por una remisión semejante a la que se prevé en el artículo 171.5 para resolver los procedimientos sancionadores.

**D)** Por otro lado, el **apartado 9** dispone que “quedan a salvo las competencias que correspondan a las diversas Administraciones para ejercer las potestades de restablecimiento de la legalidad que les confieran las distintas leyes sectoriales contra las mismas actuaciones por razones diferentes de la vulneración de la ordenación

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 229/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



territorial y urbanística". El precepto es inane, ya que la salvedad que realiza no es sino consecuencia obligada del reparto competencial que deriva del bloque de la Constitucionalidad. El problema es que, al indicar que quedan a salvo dichas competencias, el legislador andaluz se estaría colocando en una posición de supraordinación, como si la cuestión regulada se decidiera desde una instancia de coordinación, desde la que cabría decidir lo contrario, cuando no es así. Por ello, procede reformular el precepto en los siguientes o similares términos: "Los órganos competentes para el restablecimiento de la legalidad garantizarán el pleno respeto a las competencias que correspondan a otras Administraciones... que les confieran las leyes sectoriales...".

**76.- Capítulo IV del título VII** . Abordamos el examen de este capítulo, señalando que en la exposición de motivos se destaca que la regulación del régimen sancionador se caracteriza por una simplificación de los tipos básicos de infracciones y sanciones que además actualiza y que incorpora el régimen de infracciones y sanciones que se habían incluido en nuestro marco normativo a través del Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía, incorporando, asimismo, las novedades del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, en relación con la potestad sancionadora y actuaciones no necesitadas de título habilitante.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 230/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Antes de formular las observaciones correspondientes al régimen de infracciones y sanciones previsto en este capítulo, traemos a colación las consideraciones formuladas en el dictamen 240/2018 sobre esta misma materia. Al igual que hicimos en el dictamen 482/2017 (con cita del dictamen 826/2015), conviene recordar que este Consejo Consultivo ha reiterado, en concordancia con la jurisprudencia constitucional, que el legislador puede y debe realizar un importante esfuerzo en la definición del régimen de infracciones y sanciones, pese a la dificultad que puede comportar en algunos sectores la definición precisa de las conductas objeto de sanción. En este plano, la sentencia del Tribunal Constitucional 162/2008, de 15 de diciembre, recuerda que « el artículo 25.1 CE incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege* », que comprende tanto una garantía formal como una garantía material «de aplicación al ordenamiento sancionador administrativo».

La garantía formal, que supone la 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 estableci-*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 231/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*dos 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, la STC 132/2001 subraya que « desde la STC 42/1987, de 7 de abril, FJ 2, viene declarando este Tribunal que el art. 25.1 CE proscribire 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 » (STC 242/2005, FJ 2; doctrina que se reitera en numerosas sentencias posteriores entre ellas la STC 150/2015, de 6 de julio, FJ 2).*

*En este plano, como declara el Tribunal Constitucional en su sentencia 220/2016, de 19 de diciembre (FJ 5), « la garantía de certeza puede resultar vulnerada por la insuficiente determinación ex ante de la conducta sancionable, como defecto inmanente a la redacción legal del precepto sancionador », vulneración que « afectaría a la calidad de la ley, esto es, a la accesibilidad y previsibilidad del alcance de la norma en el ámbito penal o sancionador (SSTC 184/2003, de 23 de octubre, FJ 3, y 261/2015, de 14 de diciembre, FJ 5)».*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 232/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

En esta línea, la Ley 40/2015 dispone en su artículo 27.1 que *“ sólo constituyen infracciones administrativas las vulneraciones del ordenamiento jurídico previstas como tales infracciones por una Ley ”*, y añade en su apartado 2 que *“ únicamente por la comisión de infracciones administrativas podrán imponerse sanciones que, en todo caso, estarán delimitadas por la Ley ”*. Todo ello, sin perjuicio de que las disposiciones reglamentarias de desarrollo puedan introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente, con la finalidad de contribuir a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes, *“ sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla ”* (apdo. 3 del mismo artículo).

Por todo lo expuesto, este Consejo Consultivo viene subrayando en su doctrina que no basta con una genérica previsión legal, sino que se trata de contemplar con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle.

Abundando en lo anterior, recordamos que en el dictamen 126/2018 este Consejo Consultivo señala que, tratándose de la potestad punitiva de la Administración, la exigencia más evidente que deriva del artículo 25 de la Constitución es que la misma esté amparada en una norma con rango de ley; no siendo así se ejercitaría sin la cobertura adecuada, fuera de los límites constitucionales. Como se indica en dicho dictamen, se trata de respetar el denominado *“ principio de tipicidad ”*, que

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 233/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

no es sino un requerimiento de técnica legislativa cuya traducción implica, por un lado, el deber de que se contemple con el mayor rigor posible la conducta infractora, describiéndola con detalle, y, por otro, la prohibición de “tipos abiertos” o fórmulas analógicas que no garanticen suficientemente la posibilidad del conocimiento de la acción u omisión administrativamente conminada, pudiendo hacer posible una apreciación libre y arbitraria de la infracción y su sanción. Solamente en casos en que los bienes jurídicos protegidos demandan necesariamente la utilización de conceptos de carácter genérico ha admitido el Tribunal Constitucional tipificaciones que por su propia naturaleza conllevan un mayor grado de indeterminación (sentencias 62/1982, de 15 de octubre y 50/1983, de 14 de junio).

La jurisprudencia constitucional más reciente reitera que *«la garantía material implica que la norma punitiva permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa, lo que conlleva que no quepa constitucionalmente admitir formulaciones tan abiertas por su amplitud, vaguedad o indefinición, que la efectividad dependa de una decisión prácticamente libre y arbitraria del intérprete y juzgador»* (146/2017, de 14 de diciembre, FJ 3).

Del mismo modo, en el dictamen antes citado, recordamos que el Tribunal Supremo ha subrayado en numerosas sentencias que el legislador debe dar cumplimiento a las exigencias cons-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 234/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

titucionales antes referidas, determinando los elementos esenciales de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones, precisando de la manera más exacta posible el núcleo de comportamientos considerados ilícitos y el de sus respectivas sanciones. En este orden de ideas, el Tribunal Supremo subraya lo siguiente:

*«Es un hecho, que deliberadamente o por simple imprevisión, existen en nuestro ordenamiento numerosos ejemplos de prohibiciones que, por deficiencias técnicas del régimen sancionador u otras causas no han llegado a traducirse en una respuesta de este carácter, y no es dable en tales supuestos suplir a nivel jurisdiccional las insuficiencias normativas en esta materia, tratando a toda costa de sancionar comportamientos prohibidos bajo la discutible imperatividad del binomio prohibición-sanción, pues no siempre la eficacia coercitiva de un mandato incumplido o de una prohibición no respetada determina una infracción sancionable, sustituida bien por una ejecución forzosa o por la inoperancia de lo realizado en contra de la prohibición» (STS de 28 de abril de 1998).*

En este sentido, se ha destacado también que el mismo efecto antes referido se produce cuando el criterio con que pretende fijarse la tipificación o su graduación se determina con términos tales como "la trascendencia de los hechos" o "su significación", no tanto por el contenido más o menos indeterminado del concepto, sino porque deja en manos del órgano decisor la calificación como leve, grave o muy grave del incumplimiento, con unos parámetros referenciales tan amplios y tan

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 235/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

proclives a la inseguridad (STS de 10 de junio de 1998), lo que es susceptible de favorecer la proliferación de zonas de incertidumbre que hagan inviable su control judicial efectivo.

En suma, se insiste en que las limitaciones a la potestad sancionadora impuestas por la Constitución constituyen una expresión del principio de seguridad jurídica contemplado en el artículo 9.3 del texto constitucional y salvaguardan los derechos de los ciudadanos frente a eventuales manifestaciones de la potestad punitiva de la Administración cuando la intervención de ésta no se ajusta a las previsiones constitucionales.

Desde la óptica apuntada este Consejo Consultivo realizará las observaciones que procedan, aunque algunos preceptos traigan causa de la normativa vigente, en la medida en que se aprecien razones para la mejora técnica del régimen sancionador, considerando especialmente los aspectos de seguridad jurídica, todo ello en coherencia con el planteamiento anunciado con carácter general al comienzo de este fundamento jurídico.

Dicho lo anterior formulamos las siguientes observaciones:

**A) Sobre la necesidad de realizar un esfuerzo para introducir mayor precisión en la tipificación de las infracciones examinadas, compatible con la utilización de conceptos jurídicos indeterminados.**

El Consejo Consultivo es consciente de la abundancia de conceptos jurídicos indeterminados en las leyes de ordenación del territorio y urbanismo de las Comunidades Autónomas, considerando la rica casuística subyacente. Quizá puede afirmarse

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 236/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

que estamos en un ámbito complejo, en el que el legislador se ve obligado al empleo de conceptos jurídicos indeterminados y la utilización puntual de un lenguaje versátil, teniendo en cuenta que las normas son necesariamente abstractas y se remiten implícitamente a una realidad subyacente, y dentro de ciertos límites (STC 37/2018, de 23 de abril, FJ 3). Sin embargo, como hemos visto antes, el Consejo Consultivo viene insistiendo en sus dictámenes en que el legislador debe ser riguroso al definir las infracciones, obsequiando con el principio de *lex certa*, de manera que la indeterminación estará justificada cuando sea necesaria para que la norma se adapte a la realidad, contemplando aspectos difíciles de prever, como puede colegirse de la jurisprudencia constitucional. En este sentido, el Tribunal Constitucional ha expuesto que el empleo de conceptos jurídicos indeterminados, para que sea compatible con el artículo 25.1 de la Constitución Española, debe permitir que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia (STC 145/2013, de 11 de julio, FJ 4).

A este respecto, debería realizarse un mayor esfuerzo para que resulte posible la concreción del significado de algunas expresiones que son clave para calificar una determinada infracción como leve, grave o muy grave. Es el caso de la expresión "*falsedades u omisiones no sustanciales*" [art. 161.2.i)] o su envés "*falsedades u omisiones sustanciales*" [art. 161.3.h)]. Del mismo modo, el artículo 161 alude en su apartado 2.g) a las "*omisiones, inexactitudes o falsedades esenciales*" y en su apartado 3.b) a las "no esenciales".

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 237/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



También resulta relevante que el artículo 161.5 conceptúe las infracciones contra la ordenación del territorio como las definidas en los apartados siguientes cuando " *incidan en la ordenación del territorio* " (en concurrencia con las que contravengan la ordenación territorial), lo que puede plantear problemas relacionados con la delimitación de dichas infracciones con las infracciones urbanísticas definidas en los apartados anteriores. De hecho, como señala el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía, al señalar que la técnica que se emplea resulta trascendente en la medida en que una conducta podría ser calificada como infracción en materia de urbanismo y también de ordenación del territorio, lo cual puede trascender incluso al plano de las competencias para imponer las correspondientes sanciones. En definitiva, salvo que se justifique que el grado de abstracción o indeterminación al que nos referimos es imprescindible, se debe realizar un esfuerzo de acotación en el sentido indicado.

**B) Artículo 160, apartados 2, 3 y 4.** La lectura de estos apartados suscita las observaciones que exponemos a continuación.

**1.** El **apartado 2 del artículo 160** establece lo siguiente: "Los reglamentos de desarrollo de esta ley podrán desarrollar el régimen de las infracciones, sanciones y responsables para su más concreta determinación, sin agravar, ampliar ni alterar lo aquí establecido."

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 238/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



La dicción literal de este apartado contiene una tautología al repetir el objeto de la definición: Los reglamentos de “desarrollo” podrán “desarrollar”. Por otra parte, este apartado viene a establecer el mismo principio (tipicidad) que se regula en el 27.3 de la Ley 40/2015, que es del siguiente tenor: “ *Las disposiciones reglamentarias de desarrollo podrán introducir especificaciones o graduaciones al cuadro de las infracciones o sanciones establecidas legalmente que, sin constituir nuevas infracciones o sanciones, ni alterar la naturaleza o límites de las que la Ley contempla, contribuyan a la más correcta identificación de las conductas o a la más precisa determinación de las sanciones correspondientes* ”. Esta disposición de la Ley 40/2015 resulta más completa y delimita de forma más específica y detallada la función regulatoria de los reglamentos de desarrollo, evitando la tautología referida al determinar su contenido, mediante los términos “especificaciones” o “graduaciones”, así como su finalidad: “contribuyan a...”. Dado que el artículo 27.3 de la Ley 40/2015 aborda un aspecto nuclear del régimen sancionador y constituye una norma estatal básica, se sugiere que el artículo 160.2 de la Ley proyectada adecúe con mayor exactitud su redacción a lo establecido en la Ley 40/2015 o bien se remita directamente a dicho precepto básico.

2. El **apartado 3 del artículo 160** dispone que: “*Si las actuaciones constitutivas de ilícito se realizaron al amparo de instrumento de ordenación o acto administrativo no cabrá sancionar hasta que sea anulado.*”

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 239/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



Este precepto debería remitirse al artículo 156, en el que se mencionan los procedimientos de anulación. La remisión aconsejada ayudaría a una mejor comprensión de la actuación infractora, dado que trae su causa del instrumento urbanístico o acto administrativo que la autorizó. En definitiva, son dos planos de la misma situación y, por ello, quizá deberían coordinarse para favorecer su mejor entendimiento a través de la remisión.

Mayor problema genera su contenido sustantivo, que puede dar lugar a equívocos en relación con la calificación como infracción de la actuación realizada al amparo del instrumento de ordenación o del acto administrativo ilícito. Literalmente entendido, al señalar que "no cabrá sancionar hasta que sea anulado", el precepto parece considerar que existen dos momentos: uno primero en que no cabe sancionar (cuando aún no se ha anulado el instrumento de planeamiento o el acto) y otro, a partir de dicha anulación, en que sí procede la sanción. El precepto no parece tener en cuenta que la conducta no será acreedora de sanción en los supuestos en que falte la culpabilidad, sin perjuicio de que proceda acordar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística.

**3.** El **apartado 4 del artículo 160** señala lo siguiente:  
*"Toda acción u omisión tipificada como infracción territorial y urbanística en esta Ley dará lugar a la adopción de las medidas siguientes:*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 240/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

a) *Las precisas para la protección de la legalidad territorial y urbanística mediante el restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

b) *Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativas o penal.*

c) *Las pertinentes para el resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.*

d) *El inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal."*

Las expresiones utilizadas en la norma ("las precisas", "las que procedan", "las pertinentes"), tienen una elevada dosis de indeterminación que no se corresponde con el sentido del precepto. Su lectura pudiera dar a entender que la determinación de lo que sea preciso, procedente y pertinente en cada caso, queda en manos de la Administración cuando se produzca el presupuesto de hecho, al margen de cualquier previsión normativa, lo que resultaría contrario al principio de "lex certa" y "lex previa" que impone el principio de tipicidad. Esta percepción podría eliminarse acomodando la literalidad del precepto con su espíritu y finalidad, lo que podría lograrse con una redacción similar a la siguiente:

*"Toda acción u omisión tipificada como infracción territorial y urbanística dará lugar a la adopción de las medidas siguientes en los casos y en los términos previstos en esta Ley:*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		09/04/2021	PÁGINA 241/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS			
VERIFICACIÓN			<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



a) *La protección de la legalidad territorial y urbanística mediante el restablecimiento del orden jurídico perturbado.*

b) *La exigencia de la responsabilidad sancionadora y disciplinaria administrativa o penal.*

c) *El resarcimiento de los daños y la indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.*

d) *El inicio de los procedimientos de suspensión y anulación de los posibles actos administrativos legitimadores en los que pudiera ampararse la actuación ilegal."*

**C) Artículo 161, apartado 2, párrafo b), y apartado 3, párrafo a).** Exponemos seguidamente las dos observaciones que suscitan los preceptos mentados en distintos apartados.

**1. El artículo 161, apartado 2.b),** establece lo siguiente: "El incumplimiento del deber de contar en las obras u otras actuaciones con copia de la licencia o título habilitante o declaración responsable ". Se sugiere sustituir el término "contar" por el de "disponer".

**2. El apartado 3 del mismo artículo 161** dispone que son infracciones urbanísticas graves las siguientes:

"a) *La realización de actuaciones sin las licencias, aprobaciones u otros actos administrativos necesarios o sin ajustarse a sus términos."*

El precepto no distingue si merecen igual calificación las actuaciones legalizables y las no legalizables, lo que pudiera

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 242/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



provocar la duda de si ambos supuestos merecen idéntico reproche sancionador. Para mejor cumplimiento del principio de taxatividad de las infracciones y sanciones se sugiere, por tanto, que se especifique este extremo.

Por otro lado, siempre y cuando puedan quedar identificadas las conductas infractoras sin apelación genérica al incumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley (así lo viene señalando este Consejo Consultivo), se echa en falta la inclusión de una cláusula residual o de cierre que permita sancionar como infracción leve el incumplimiento de otras obligaciones distintas de las mencionadas en los tipos analizados.

**D) Artículo 163.** Se regulan en este precepto las "sanciones accesorias", en los siguientes términos:

*"1. A las infracciones graves y muy graves, además de multas, se les podrán imponer las siguientes sanciones accesorias:*

*a) Prohibición de contratar con la Administración pública correspondiente.*

*b) Inhabilitación para ser beneficiario de medidas de fomento de actuaciones de urbanización o edificación. Ello con independencia de que además proceda la pérdida de los beneficios ya recibidos en relación con los actos constitutivos de la infracción.*

*c) Prohibición de ejercicio del derecho de iniciativa para las actuaciones de transformación urbanística o para la atribución de la actividad de ejecución y de participación en cual-*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 243/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*quier otra forma en iniciativas o alternativas a éstas, formuladas por persona propietarias o terceros."*

Ciertamente estas tres medidas son auténticas sanciones no sólo porque es innegable su naturaleza aflictiva, sino también porque no tienen por finalidad el restablecimiento de la legalidad conculcada.

Nuestro ordenamiento (más singularmente, el Código Penal) reserva la calificación como "accesorias" (arts. 54 a 57 CP) para regular aquellas penas que añaden a las penas principales nuevos efectos punitivos y que constituyen consecuencia complementaria, indefectible y automática a la pena principal, con la finalidad de incrementar sus efectos perjudiciales. En el supuesto ahora contemplado nos referimos a sanciones completamente distintas de la principal (la multa) y tampoco ésta implica directamente la imposición de aquéllas. En el sistema sancionador que prevé la norma proyectada, además de las multas pueden imponerse las sanciones accesorias mencionadas en función de las circunstancias que concurran, aunque la caracterización de las sanciones "accesorias", en el sentido jurídico-técnico del término, remite a lo "complementario" o "adicional".

La primera sanción accesoria que contempla el precepto es la prohibición de contratar con la Administración. En la normativa de contratos no aparece esta medida anudada en todos los casos a la comisión de una infracción, sino que su finalidad viene a ser preventiva de ejecuciones defectuosas o inco-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 244/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

rectas de los contratos públicos. Ello no excluye su posible naturaleza sancionadora si bien, en cualquier caso, no se fundamentan en la comisión de una infracción, sino en la imposición de la sanción. Por ello la Ley de Contratos exige de forma diferenciada, de una parte, la expresa declaración de inhabilitación contractual y, de otra, la resolución sancionadora de la que trae causa. Es decir, la sanción (que no la infracción) constituye su presupuesto, pero esta resolución no declara tal efecto de forma necesaria ni automática sino que debe declararse de forma expresa.

La segunda sanción accesoria es la inhabilitación para ser beneficiario de medidas de fomento de actuaciones de urbanización o edificación, y está prevista en el apartado 1, párrafo b). El problema que plantea esta sanción es su efectividad respecto de medidas de fomento convocadas por Administraciones distintas de la sancionadora. Además, cabe afirmar que el empleo del pretérito imperfecto del modo subjuntivo en el último inciso de este mismo párrafo ("Ello con independencia de que además procediera la pérdida de los beneficios...") podría generar dudas sobre su significado.

Por otro lado, desde el punto de vista técnico, debería revisarse la expresión con la que se inicia el precepto comentado: "A las infracciones graves y muy graves... se les pondrán imponer las siguientes sanciones accesorias ". Aunque parezca obvio, hay que señalar que las sanciones accesorias se imponen a los infractores por los actos u omisiones tipificados como tales infracciones.

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 245/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**E) Artículo 164, apartados 2, y 3, párrafos a) y b).** Este artículo lleva a formular las observaciones que a continuación exponemos.

**1. El apartado 2 dispone lo siguiente:**

*“De no existir circunstancias atenuantes o agravantes, la sanción se impondrá en su grado medio.*

*Cuando se aprecie alguna circunstancia agravante o atenuante, la sanción se impondrá por una cuantía de la mitad superior o inferior de la correspondiente extensión legal, respectivamente, fijándose la misma en función de la ponderación de los criterios establecidos en la normativa de régimen jurídico del Sector Público, junto a la gravedad de la actuación, la cuantía económica de la misma, los valores a proteger, el beneficio obtenido por sus responsables, y cualquier otro que sirva para individualizar la sanción proporcionada a las circunstancias del hecho y del responsable”.*

En primer lugar, suscita duda la referencia de la sanción al grado medio, pues lo que el artículo 162 contempla son tres escalas con cuantía mínimas y máximas para las sanciones leves, graves y muy graves.

Por otro lado, el Consejo Consultivo viene señalando que también en los criterios de graduación resulta exigible una mayor precisión que garantice el principio de proporcionalidad de las sanciones, de manera que los operadores jurídicos puedan conocer el significado de tales términos. En este caso

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 246/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



(aunque sea como elemento de cierre ) se apela a "cualquier otro que sirva para individualizar la sanción proporcionada a las circunstancias del hecho y del responsable", lo cual supone una indeterminación incompatible con el papel que la Ley está llamada a cumplir en el establecimiento de los criterios de graduación de las sanciones.

**2. Según el apartado 3, párrafo a)**, constituye circunstancia agravante el hecho de "prevalerse, para la comisión de la infracción, de la titularidad de un oficio o cargo público, salvo que el hecho constitutivo de la misma haya sido realizado, precisamente, en el ejercicio del deber funcional propio del cargo u oficio".

Esta expresión es susceptible de inducir a equívocos, pues podría entenderse que la salvedad significa que la conducta no es antijurídica si se ha realizado en el ejercicio del cargo u oficio. Y aunque no sea así, debería especificarse su consecuencia jurídica, el procedimiento y la autoridad competente para exigir esta responsabilidad.

Por otro lado, debería revisarse la redacción en el **párrafo b)** de este mismo apartado, en el que se aprecia una falta de coordinación al expresar en el inciso "o mediación de soborno".

**F) Artículo 165, apartado 2.** Aunque se deduzca del contexto, la redacción omite el complemento del verbo "exigirá" (se exigirá el decomiso).

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 247/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**G) Artículo 167, apartado 4.** Este precepto dispone lo siguiente:

*“Al responsable de infracciones de esta Ley y de las tipificadas en otras se le aplicará lo dispuesto en los apartados anteriores, salvo que esas otras leyes establezcan otra cosa”.*

La expresión *“las tipificadas en otras”* parece referida a otras leyes, dada la alusión genérica que a ellas se hace al final de este apartado (*“...otras leyes establezcan otra cosa”*). Sin embargo, no se comprende el contenido sustantivo de este párrafo en tanto que ningún poder de vinculación puede tener una Ley sobre otras.

**H) Artículo 167, apartado 5.** Este precepto establece lo siguiente: *“En caso de infracciones continuadas, se podrá imponer una única sanción...”*.

Según el artículo 29.6 de la Ley 40/2015, las infracciones continuadas consisten en la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión. En estos casos procede una única sanción y no una sanción por cada una de las infracciones cometidas, pues todas ellas constituyen, en unidad de propósito, una única infracción. La sanción única en este caso no es una opción ni una posible alternativa para la Administración, que pueda elegir entre imponer una sanción o varias. Por esta

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 248/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





razón debe sustituirse el verbo "podrá" (que indica tal opción) por "se impondrá".

**I) Artículo 168, apartado 2.** Esta norma establece que si la persona jurídica responsable se extinguiera antes de ser sancionada, "se considerarán responsables las personas físicas que, actuando por ella, determinaron que cometiera la infracción".

El verbo "determinaron" resulta inespecífico por lo que se sugiere su sustitución por "hicieron posible".

**J) Artículo 169, apartados 1 y 2, párrafo b).** Sobre este artículo formulamos dos observaciones.

**1. El apartado 1,** al regular la prescripción se realiza una remisión a la "normativa del régimen jurídico del sector público". El precepto resultaría más preciso y favorecería el mejor conocimiento por parte de los destinatarios de la norma si se remitiera a la Ley 40/2015 y, más específicamente, al precepto que en ella se regula la prescripción de las sanciones, esto es, al artículo 30. **Esta misma observación se extiende a los artículos 170 y 172.1 en relación con la referencia a la normativa de procedimiento administrativo común (Ley 39/2015).**

**2.** Resulta igualmente impreciso el **apartado 2, párrafo b),** en lo que se refiere a la desestimación presunta del recurso

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 249/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



de alzada, imprecisión que cabría eliminar remitiéndose al apartado 3 del citado artículo 30 de la Ley 40/2015.

**K) Artículo 170, apartados 2, 3 y 4.** La lectura de este artículo suscita varias observaciones, que se exponen a continuación en distintos apartados.

**1. El apartado 2 dispone:** *“Cuando los hechos constitutivos de infracción den lugar también a procedimiento de restablecimiento de la legalidad, el sancionador se coordinará con aquél y podrán unirse a cada expediente testimonios de lo actuado en el otro. Cabrá acordar la suspensión del procedimiento sancionador hasta que sea firme la resolución del de restablecimiento de la legalidad cuando sea necesario para la determinación de la infracción o sus consecuencias y evitar contradicciones. Durante tal suspensión se interrumpirán los plazos del procedimiento y de prescripción de la infracción.”*

En tanto que la posibilidad de suspensión que establece el precepto se configura como una potestad discrecional (queda supeditada a que sea necesaria la resolución del restablecimiento de la legalidad para la determinación de la sanción), en lugar de utilizar la expresión “cabrá acordar” (que pudiera emplearse para el ejercicio de potestad reglada) podría sustituirse por “podrá acordarse”.

Por otra parte, en cuanto a la interrupción de los plazos y de la prescripción de la infracción, con el propósito de eliminar los problemas interpretativos en relación al cómputo del

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 250/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



plazo de suspensión y, más concretamente, la fijación del *dies a quo*, debe especificarse el momento concreto en que se produce este efecto, mediante la eliminación de la indeterminación en cuanto al cómputo que encierra la expresión "durante tal suspensión".

**2. El apartado 3 dispone lo siguiente:** " *Cuando, con ocasión de la tramitación de los procedimientos sancionadores aparezcan indicios del carácter de delito del hecho que motivó su incoación, el órgano competente para resolver pondrá los hechos en conocimiento del Ministerio Fiscal o de la Autoridad Judicial, suspendiendo la tramitación del procedimiento sancionador hasta la notificación de la resolución del Ministerio Fiscal o del pronunciamiento firme de la autoridad judicial. Todo ello, sin perjuicio de la tramitación del procedimiento de restablecimiento de la legalidad.*"

Dada la pretensión de regular todos los aspectos que puedan influir en el desarrollo del procedimiento desde la óptica aquí considerada, se echa en falta el precepto actualmente establecido en el artículo 195, apartado 4, párrafo segundo, de la LOUA, según el cual: " *Igual suspensión del procedimiento sancionador procederá desde que el órgano administrativo tenga conocimiento de la sustanciación de actuaciones penales por el mismo hecho.*"

Por otro lado, este apartado utiliza la expresión "indicios del carácter de delito", que podría simplificarse sustituyéndola por "indicios de delito". Por tanto, debe incorporarse una norma en el sentido indicado.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 251/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**3. El apartado 4** dispone: *“ Declarada en la resolución la obligación de indemnizar los daños y perjuicios causados a la Administración, su cuantificación podrá realizarse en procedimiento complementario, en los términos previstos en la normativa de procedimiento administrativo común.”*

Debe tenerse en cuenta que la regulación sustantiva de la responsabilidad patrimonial se encuentra contenida en la Ley 40/2015 y que, al haberse dictado en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado, no sólo es necesaria la remisión a esta normativa básica, sino que la Comunidad Autónoma carece de competencia para regular -ni siquiera por vía de desarrollo- esta materia.

**L) Artículo 171, apartado 7.** Según este apartado, la competencia establecida en este artículo no obsta a las sanciones que, por infracciones concurrentes, corresponda imponer a otras Administraciones y órganos de acuerdo con otras leyes. Ninguna objeción de fondo puede plantear la norma, pero debe darse otra redacción porque con la actual el legislador andaluz se estaría colocando en una posición de supraordinación, como si la cuestión regulada se decidiera desde una instancia de coordinación, desde la que cabría decidir lo contrario.

**77.- Artículo 173, apartado 3.** Al regular la *“ situación de asimilado a fuera de ordenación ”*, el apartado comentado establece lo que sigue: *“ Las edificaciones irregulares a las que se refiere el apartado 1 no podrán acceder a los servicios básicos ni se podrá realizar en ellas obra alguna hasta que se*

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 252/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



*haya producido la resolución administrativa de reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación salvo las previstas en el apartado siguiente."*

Sin embargo, la finalidad del apartado siguiente no es regular o concretar tales obras, sino precisar que no procede el reconocimiento de la situación de asimilado a fuera de ordenación en los tres supuestos que en él se describen. El segundo de esos supuestos se refiere a las edificaciones que no reúnen (debería decir reúnan) las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para la habitabilidad o uso al que se destina, "salvo que previamente se hubieran realizado por orden del Ayuntamiento las obras necesarias para alcanzar dichas condiciones". Entendemos que el apartado 3 se refiere precisamente a estas obras, pero en vez de utilizar una remisión tan intrincada, debería aludir directamente a las obras realizadas por orden del Ayuntamiento para garantizar las condiciones mínimas de seguridad y salubridad.

**78.- Disposición adicional cuarta.** En esta disposición se regula la desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico. Concretamente, sus dos primeros apartados establecen lo siguiente:

"1. Se entenderá que han sido objeto de desafectación tácita los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano definidas en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía a la fecha de entrada en vigor de la misma y que hayan sido cla-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 253/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

sificados como urbanos por el planeamiento general vigente, quedando exceptuados del régimen previsto en la sección 2ª del capítulo IV del título I del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio

2. La previa clasificación de la vía no impide la desafectación tácita regulada en el apartado anterior, que conllevará la desclasificación automática de los tramos afectados.”

El informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía subraya que debe de tenerse en cuenta que la jurisprudencia del Tribunal Supremo se ha pronunciado en contra de facilitar la desafectación tácita como consecuencia de los actos clasificatorios urbanísticos, por considerarla contraria a los artículos 10 y 17 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que tiene carácter básico ex art. 149.1.23.ª de la Constitución. Como señala dicho informe, el artículo 10 de la citada Ley únicamente permite la desafectación de los terrenos de vías pecuarias “que no sean adecuados para el tránsito del ganado” ni sean susceptibles de los usos compatibles y complementarios a que se refiere el título II de dicha Ley.

Ciertamente sería la Comunidad Autónoma, y en virtud de Ley, la que exceptúa la aplicación del capítulo IV del título I del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero no lo hace con carácter puntual, de manera que la modificación debería tener reflejo en la normativa específica que regula un procedimiento especial de desafectación de

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 254/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

los referidos tramos clasificados como urbanos por el planeamiento general.

En cualquier caso, la expresión "desafectación tácita" puede resultar equívoca en tanto que resulta proveniente de la doctrina, que la viene utilizando de forma ambivalente: unas veces la equipara a los supuestos de afectación derivada de la aprobación definitiva del PGOU y de procedimientos de expropiación forzosa y otras, de la afectación que resulta como consecuencia del uso continuado de determinados bienes a un uso o un servicio público.

A juicio de este Consejo Consultivo, para aludir a los dos primeros supuestos (afectación que deriva de la aprobación del planeamiento y de la expropiación forzosa) el término más preciso, por resultar adecuado a su significado semántico, es el de "afectación implícita". Y ello es así porque en esta modalidad la afectación es una consecuencia directamente derivada de actos administrativos dictados con una finalidad distinta, pero que producen, entre otros efectos, el de la afectación. Es decir, la utilización de este término (afectación "implícita") viene a significar o a evocar aquella situación en que la vinculación de un bien a un fin público deriva de otra actuación jurídica de la Administración titular del bien, que, sin aludirla de forma expresa e inequívoca, la implica necesariamente. Sirva de ejemplo el artículo 66, apartado 2.c), de la Ley 33/2003, de Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), según el cual surtirá los mismos efectos de la afectación expresa la adquisición de bienes y derechos por expropiación

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 255/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

ción forzosa, de modo que los bienes o derechos expropiados "se entenderán afectados al fin determinante de la declaración de utilidad pública o interés social ". El artículo 66.2.d) de dicha Ley regula otro ejemplo de afectación implícita en los siguientes términos: "La aprobación por el Consejo de Ministros de programas o planes de actuación general, o proyectos de obras o servicios, cuando de ellos resulte la vinculación de bienes o derechos determinados a fines de uso o servicio público".

El término "tácito" suele reservarse en Derecho Administrativo a aquellos supuestos en los que de la conducta de la Administración cabe deducir racionalmente la existencia de una voluntad que produce efectos jurídicos. A diferencia de ellos, en los actos presuntos y en los actos ficticios (caso del silencio administrativo) cabe deducir la voluntad de la Administración por indicación expresa de la ley y no por deducción racional.

En materia de bienes públicos, la doctrina viene entendiendo la afectación tácita como aquella en que se producen determinados actos materiales de vinculación efectiva (uso continuado durante veinticinco años, en el caso de los bienes locales) a un fin de uso general o de servicio público. Por tanto, si pudiera aplicarse un principio de paralelismo formal -que en este caso no es posible- la desafectación tácita podría consistir en su reverso: la desvinculación "material o de hecho" de los bienes a los fines de uso general o servicio público a los que vinieran afectados. Dicho de otro modo: el or-

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 256/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

denamiento jurídico admite la afectación tácita (por uso continuado a un fin público) pero no la desafectación tácita (por el desuso continuado) en tanto que la pérdida de la condición de dominio público de los bienes no opera por prohibición expresa del legislador de forma tácita.

Partiendo de este razonamiento, puede convenirse con total naturalidad que el caso que se regula en la disposición adicional cuarta, objeto de este comentario, es distinto, ya que por su literalidad y sentido se refiere a un supuesto de "desafectación implícita".

La cuestión trasciende de un mero prurito doctrinal y pasa a resultar una cuestión de especial trascendencia: la desafectación tácita (entendida en el sentido que acaba de expresarse) no es posible en nuestro ordenamiento. El Consejo Consultivo, pues, sugiere la sustitución de un término por otro por resultar más acorde a su significado.

Aunque de conformidad con la disposición final segunda de la LPAP su artículo 69 no tiene carácter básico, no por ello debe dejarse de tener en cuenta que expresa una preferencia del legislador estatal en favor de que las desafectaciones tengan lugar de forma expresa, descartando así su modalidad "implícita" y, por supuesto, tácita. El precepto resulta contundente a juzgar por los términos imperativos de "deberá" y "siempre" que se utiliza en el apartado segundo:

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 257/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



“1. Los bienes y derechos demaniales perderán esta condición, adquiriendo la de patrimoniales, en los casos en que se produzca su desafectación, por dejar de destinarse al uso general o al servicio público.

2. Salvo en los supuestos previstos en esta ley, la desafectación deberá realizarse siempre de forma expresa.”

No debe pasar desapercibido que el efecto inmediato de la desafectación es el cambio de calificación y régimen jurídico: los bienes se desvinculan del uso general al que estaban afectados y, con ello, pasan a calificarse como bienes patrimoniales, perdiendo con ello la protección que les proporciona la inalienabilidad, la inembargabilidad e imprescriptibilidad. Siendo posible la desafectación en los términos indicados, la reflexión aconseja que se reconsidere la modalidad elegida para proceder a la misma, esto es, que en lugar de elegir la desafectación implícita (incorrectamente denominada “tácita” en esta disposición adicional) se opte por la desafectación expresa.

**79.- Disposición adicional quinta.** Si se contrasta la regulación de las Comisiones Provinciales de Valoración que se efectúa en esta norma con respecto a la composición de dichas Comisiones, prevista en el Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones, en desarrollo de la disposición adicional tercera de la LOUA, cabe resaltar que presenta la novedad de la incorporación de “un representante, designado por el Decanato o Decanatos de

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 258/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Registradores de Andalucía, titular del Registro de la Propiedad”.

Dicha integración no está cubierta con la disposición adicional octava del TRLS, en el que se contempla la participación del Estado en la ordenación territorial y Urbanística. Lo que en dicha norma se prevé es que la Administración General del Estado podrá participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. La misma disposición añade que cuando así lo prevea esta legislación, podrán participar representantes de la Administración General del Estado, designados por ella, en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística.

En este caso nos referimos a la integración de un funcionario estatal como vocal, con voz y voto, en las Comisiones Provinciales de Valoraciones.

El informe del Gabinete Jurídico subraya que los Registradores de la Propiedad son funcionarios del Estado y advierte de que es difícil aventurar cómo se dirimiría un eventual conflicto de competencias sobre esta cuestión. El informe cita al respecto diversas sentencias del Tribunal Constitucional y entre ellas, *mutatis mutandis*, la que declara que la Comunidad Autónoma carece de competencias para integrar a los Jueces de Primera Instancia en las Comisiones Locales de Concentración Parcelaria.

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 259/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Desde el punto de vista competencial, recordamos que el artículo 47.3 del Estatuto de Autonomía incluye entre la competencia ejecutiva de la Comunidad Autónoma en materia de expropiación forzosa la creación y regulación de un órgano propio para la determinación del justo precio y fijar su procedimiento. Nada puede objetarse a la novedad aludida desde la óptica de las garantías, dada la cualificación jurídica y técnica de los Registradores de la Propiedad. La exposición de motivos de la Ley de Expropiación Forzosa destaca la crucial importancia de la composición de estos órganos, llamados a fijar la indemnización correspondiente a los bienes expropiados. Por ello se debe arbitrar una composición de dichos órganos, caracterizados por su carácter permanente, especialización y colegiación. Estas ventajas "están supeditadas en todo al acuerdo que presida en la composición de estos órganos", dice la referida exposición de motivos. Sobre este particular nos remitimos a la STC 251/2006, de 25 de julio, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad núm. 2527-2003, planteada por la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con varios preceptos legales que regulan determinados aspectos del Jurado Territorial de Expropiación Forzosa, órgano administrativo de la Comunidad de Madrid que tiene atribuida la competencia de fijación del justo precio en las expropiaciones en las que la Administración expropiante se a la Comunidad de Madrid o un municipio de su territorio.

El problema es que hablamos de la integración de funcionarios públicos del Estado (STC 120/1992, de 21 de febrero, tan-

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 260/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

to en lo relativo a la función pública que desempeñan, como en lo concerniente al régimen jurídico estatutario, y en parecidos términos la STC 207/1999, de 11 de noviembre) en un órgano de la Comunidad Autónoma. Y en este caso no estamos ante un órgano consultivo y de participación, como el que analiza la STC 84/2014, de 29 de mayo (integración de determinados representantes de la Administración General del Estado en el Consejo de Seguridad Pública de Euskadi), en la que el Tribunal Constitucional destaca que se trata de un órgano participativo y de cooperación caracterizado por la nota de la voluntariedad y en términos dispositivos para el Estado, al que corresponde la decisión última acerca de su integración en dicho Consejo.

Aunque este Consejo Consultivo no desconoce que dicha integración se ha producido también en órganos similares de otras Comunidades Autónomas, la duda apuntada por el Gabinete Jurídico subsiste y no puede dejar de apuntarse, a falta de una jurisprudencia constitucional acabada en este punto, y estando como estamos ante un órgano con competencia resolutoria definitiva en el procedimiento expropiatorio, tal y como resulta de la propia disposición adicional quinta del Anteproyecto de Ley.

**80.- Disposición transitoria octava, apartado 1.** Bajo la rúbrica "Normativa aplicable con carácter supletorio", el apartado 1 de esta disposición transitoria establece lo siguiente:

*"1. Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final*

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 261/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

*primera seguirán aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley y otras disposiciones vigentes, las siguientes:*

*a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

*b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*

*c) Decreto 60/2010, de 16 de marzo por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía."*

Sin entrar en la calificación de la norma como transitoria, ni en el calificativo que emplea (que trae causa de la disposición transitoria novena de la LOUA), resulta claro que en relación con el Decreto 60/2010, de 16 de marzo, no puede hablarse de aplicación supletoria transitoria, ni de desplazamiento normativo. Cuando se apruebe un nuevo Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado como el vigente del Gobierno de la Junta de Andalucía, proced erá la derogación expresa del anterior y no su desplazamiento.

**81.- Disposición final segunda.** A través de esta disposición se da nueva redacción al artículo 17.10.e) de la Ley 4/2005, de 8 de abril, del Consejo Consultivo de Andalucía. Como resultado de la misma, el dictamen preceptivo de este órgano

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 262/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

en esta materia queda reducido a la modificación de instrumentos de ordenación urbanística que afecten a dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes, así como a los supuestos de suspensión de los instrumentos de ordenación urbanística general que competen al Consejo de Gobierno. En la vigente redacción, el dictamen preceptivo resulta exigible en los supuesto de "modificación de figuras de planeamiento que tenga n por objeto una diferente zonificación o uso urbanístico de parques, jardines o espacios libres, dotaciones o equipamientos previstos en un plan". Dicha modificación sobre la que este Consejo no ha sido consultado es una opción política legítima, cuyo resultado se corresponde con el ámbito de intervención de otros Consejo Consultivos en materia urbanística. Lo anterior no significa que la modificación carezca de significado desde el punto de vista de la misión que el Estatuto de Autonomía encomienda al Consejo Consultivo como institución de autogobierno, no integrada en la Administración de la Junta de Andalucía, que actúa con independencia y plena autonomía para velar por la aplicación de la Constitución, el Estatuto de Autonomía y el resto del ordenamiento jurídico. La referida posición institucional del Consejo Consultivo y las características que adornan el ejercicio de su función ha permitido que los Ayuntamientos consultantes comprueben que la tutela de los bienes jurídicos a los que sirven las zonas verdes, espacios libres y equipamientos puede garantizarse de manera independiente, sin merma alguna de la celeridad en la tramitación de las referidas modificaciones de planeamiento, prevaleciendo en todo caso el interés público. Desde esta

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 263/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

óptica, debería incorporarse al expediente un documento justificativo que explique con mayor detalle las razones de la modificación que se propone.

**82.- Disposición final quinta.** Aun teniendo en cuenta el plazo previsto para el desarrollo reglamentario y las normas transitorias que se incorporan al Anteproyecto de Ley, considerando la complejidad y alcance de la regulación, así como las novedades que se plantean, quizá debiera considerarse la posibilidad de ampliar la *vacatio legis* para determinadas materias objeto de regulación.

**CONCLUSIONES**

**I.-** La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar la Ley cuyo Anteproyecto ha sido sometido a este Consejo Consultivo **(FJ I)**.

**II.-** El procedimiento de elaboración de la norma se ajusta a las legalmente previstas **(FJ II)**.

**III.-** En cuanto al contenido del proyecto, se formulan las siguientes observaciones, de las que se distingue:

**A)** Por las razones que se indican **deben modificarse los siguientes preceptos por ser contrarios a Derecho:**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 264/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	





CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

(1) Artículo 50, apartado 2.c) (Observación III.25) . (2) Artículo 92 (Observación III.43, A) .

B) Por razones de seguridad jurídica, deben atenderse las siguientes objeciones:

(1) Artículo 158, apartado 3 (Observación III.75, A) . (2) Artículo 160, apartado 4 (Observación III.76, B.3) . (3) Artículo 161, apartado 3 (Observación III.76,C.2) . (4) Artículo 164, apartado 3, párrafo a) (Observación III.76.E.2) . (5) Artículo 170, apartado 2 (Observación III.76, K.1, último pfo.) . (6) Artículo 173, apartado 3 (Observación III.77) .

C) Por las razones que se indican deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:

(1) Observación sobre la defectuosa técnica jurídica de la "lex repetita" (Observación III.3) . (2) Artículo 2 (Observación III.7) . (3) Artículo 7, apartados 1,2 y 3 (Observación III.10, A y B) . (4) Artículo 10, apartados 3 y 4 (Observación III.12, A) y B) . (5) Artículo 15, apartado 3, en relación con el artículo 16, apartado 2 (Observación III.14) . (6) Observación sobre el desarrollo del deber de conservación del suelo rural o vacante de edificaciones (Observación III.15) . (7) Artículo 22, apartado 5 (Observación III.16) . (8) Artículo 31, apartado 1 (Observación III.18) . (9) Artículo 38, apartado 2 (Observación III.21) . (10) Artículo 45 (Observación III.23) . (11) Artículo 57, apartado 2 (Observación III.26) . (12) Artículo 58 (Observación III.27) . (13) Artículo 59 (Observación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 265/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.28). (14) Artículo 61, apartados 2.c) y 4 (Observación III.29). (15) Artículo 69 (Observación III.30). (16) Artículo 74 (Observación III.31). (17) Artículo 78, apartado 8 (Observación III.35, B). (18) Artículo 85, apartado 3 (Observación III.37). (19) Artículo 86 (Observación III.38). (20) Artículo 88, apartado 2 (Observación III.39,B). (21) Artículo 90, apartados 3 y 4 (Observación III.41. B y C). (22) Artículo 91 (Observación III.42, B y D) . (23) Artículo 92 (Observación III.43,B). (24) Artículo 99, apartado 4 (Observación III.48) . (25) Artículo 99, apartado 6 (Observación III.48) . (26) Artículo 103, apartado 7 (Observación III.50) . (27) Artículo 104 (Observación III.51,B) . (28) Artículo 111 (Observación III.53). (29) Artículo 132, apartado 5, y apartado 7, último inciso (Observación III.56, A y B). (30) Artículo 138, apartado 1, párrafo a) (Observación III.29). (31) Artículo 138, apartado 5, segundo párrafo, en relación con el artículo 9, apartado 2, párrafos b) y c), y el artículo 140, apartado 3 (Observación III.61). (32) Artículo 139, apartado 4 (Observación III. 62, A) . (33) Artículo 144, apartado 2 (Observación III.65). (34) Artículo 149, apartado 2 (Observación III.69, B). (35) Artículo 151, apartado 3 (Observación III.70, B) . (36) Artículo 152, apartado 6, párrafo segundo (Observación III.71). (37) Artículo 154 (Observación III.72). (38) Artículo 155 (Observación III.73) . (39) Artículo 158, apartado 9 (Observación III.75.D) . (40) Capítulo IV, Título VII (Observación III.76, A) . (41) Artículo 160, apartados 2 y 3 (Observación III.76, B. 1 y 2) . (42) Artículo 164, apartado 2 (Observación III.76, E.1) . (43) Artículo 167, apartado 5 (Observación III.76.H). (44) Artículo 170, apartados 3 y 4 (Observación

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 266/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



III. 76, K.2 y 3) . **(45) Artículo 171, apartado 7** (Observación III.76.L). **(46) Disposición Adicional Cuarta** (Observación III.78). **(47) Disposición Adicional Quinta** (Observación III.79). **(48) Disposición Transitoria octava, apartado 1** (Observación III.80).

**D)** Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan, además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa:**

**(1) Observación general de redacción** (Observación III.1) . **(2) Remisión Reglamentaria** (Observación III.2) . **(3) Denominación de la Ley** (Observación III.4) . **(4) Exposición de motivos** (Observación III.5) . **(5) Artículo 1, apartados 1 y 2** (Observación III.6) . **(6) Artículo 3, apartado 2.e)** (Observación III.8) . **(7) Artículo 5, apartado 2** (Observación III.9) . **(8) Artículo 9, apartado 4.5º** (Observación III.11) . **(9) Artículo 14, apartados 1, párrafos a) y b)** (Observación III.13) . **(10) Artículo 30.b)** (Observación III.17) . **(11) Artículo 34** (Observación III.19) . **(12) Artículo 37** (Observación III.20) . **(13) Artículo 43** (Observación III.22) . **(14) Sección 3ª (Instrumentos de Desarrollo y Gestión Territorial) del capítulo II (Los instrumentos de ordenación territorial) del título III (La ordenación territorial)** (Observación III.24) . **(15) Artículo 75, apartado 1** (Observación III.32) . **(16) Artículo 76, apartado 2** (Observación III.33) . **(17) Artículo 77, apartado 1** (Observación III.34) . **(18) Artículo 78, apartado 5.c)** (Observación III.35, A) . **(19) Artículo 79** (Observación III.36) . **(20) Artículo 88, apartados 1 y 4** (Observación III.39,A y C) . **(21) Ar-**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 267/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



**título 89** (Observación III.40) . **(22) Artículo 90, apartado 2** (Observación III.41,A) . **(23) Artículo 91** (Observación III.42. A y C) . **(24) Artículo 96, apartado 3, párrafo tercero** (Observación III.44) . **(25) Artículo 96, apartado 4** (Observación III.45). **(26) Artículo 98** (Observación III.46) . **(27) Artículo 100.3** (Observación III.49) . **(28) Artículo 104** (Observación III.51, A) . **(29) Artículo 105** (Observación III.52) . **(30) Artículo 115, apartado 2** (Observación III.54) . **(31) Artículo 133** (Observación III.57) . **(32) Artículo 136, apartado 2** (Observación III. 58) . **(33) Artículo 138, apartado 1, párrafo e)** (Observación III.60) . **(34) Artículo 139, apartado 4** (Observación III. 62, B) . **(35) Artículo 140, apartado 2** (observación III.63) . **(36) Artículo 142, apartado 2** (Observación III.64) . **(37) Artículo 144 apartado 3** (Observación III. 66) . **(38) Artículo 147, apartado 1** (Observación III.67) . **(39) Artículo 148, apartados 3 y 4** (Observación III.68) . **(40) Artículo 149, apartado 1** (Observación III.69, A) . **(41) Título del Artículo 151** (Observación III.70.A) . **(42) Artículo 156, apartado 3** (Observación III.74) . **(43) Artículo 158, apartados 4 y 7** (Observación III. 75, B y C) . **(44) Artículo 161, apartado 2 b)** (Observación III.76,C.1) . **(45) Artículo 163** (Observación III.76.D) . **(46) Artículo 164, apartado 3, párrafo b)** (Observación III.76, E.2 último párrafo) . **(47) Artículo 165, apartado 2** (Observación III. 76, F) . **(48) Artículo 167, apartado 4** (Observación III.76, G) . **(49) Artículo 168, apartado 2** (Observación III. 76.I) . **(50) Artículo 169, apartados 1 y 2 párrafo b)** (Observación III.76,J) . **(51) Artículo 170, apartado 2** (Observación III.67.K.1 párrafos 1 y 2) . **(52) Artículo 170, apartado 2** (Observación III.76.K.1 párrafos primero y segundo) . **(53)**

FIRMADO POR	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/04/2021	PÁGINA 268/269
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

**Artículo 170, apartado 3** (*Observación III.76.K.2 último párrafo*). **(54) Disposición Final Segunda** (*Observación III.81*). **(55) Disposición Final Quinta** (*Observación III.82*).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

Fdo.: María A. Linares Rojas

**EXCMA. SRA. CONSEJERA DE FOMENTO, INFRAESTRUCTURAS Y ORDENACIÓN DE L  
TERRITORIO.- SEVILLA**

FIRMADO POR	M <sup>a</sup> JESUS GALLARDO CASTILLO	09/04/2021	PÁGINA 269/269
	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS		
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma</a>	