

## INFORME SSCC2024/27. PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ACUERDA LA FORMULACION DE LA REVISION DEL PLAN DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE ANDALUCIA

**Asunto:** *Disposiciones de carácter general. Decreto. Urbanismo y Ordenación del Territorio. Planeamiento Territorial. Acuerdo para la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.*

Remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda, proyecto de Decreto referenciado para su informe, conforme al artículo 78.2.a) del Reglamento de Organización y Funciones del Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía y del Cuerpo de Letrados de la Junta de Andalucía, aprobado por Decreto 450/2000, de 26 de diciembre, se formulan los siguientes:

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.** Con fecha 26 de junio de 2024 se ha remitido el proyecto de decreto arriba identificado, adjuntándose el expediente, comprensivo de 29 documentos, relacionados en el mismo.

El texto sobre el que se emite este informe es que el que se contiene en el documento nº 29, denominado “Borrador 03 sin control de cambios tras informe de la SGT”.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS

**PRIMERA.** El presente proyecto de Decreto tiene por objeto acordar la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía (POTA en adelante). Según la Memoria Justificativa, la revisión es necesaria y procedente, a tenor del artículo octavo del Título I del POTA. En concreto, se afirma que *“Se han sobrepasado los 8 años de vigencia, señalados en el artículo octavo del Título I del POTA, ya que han transcurrido casi 17 años desde su aprobación, y se han producido cambios sustanciales en la dinámica socioeconómica y territorial tanto en Andalucía como en su entorno general, además de los producidos en el marco jurídico e institucional. Así, se ha aprobado un nuevo marco legal, LISTA y Reglamento General, que incorporan nuevas visiones y reflexiones sobre cuáles son los principios de la ordenación territorial y cuáles deben ser los contenidos del POTA; asimismo, se han aprobado Planes o normas de carácter suprarregional sobre ámbitos que afectan directamente al territorio, como la Ley 8/2018, de 8 de octubre, de medidas frente al cambio climático y para la transición hacia un nuevo modelo energético en Andalucía; la Ley de Economía Circular de Andalucía; el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático 2021-2030 y el Plan Andaluz de Acción por el Clima; la Estrategia Nacional de Infraestructura Verde y de la Conectividad y Restauración Ecológicas 2020; el Plan Director para la Mejora de la Conectividad Ecológica en Andalucía; el Plan de Infraestructura y Movilidad de Andalucía 2021-2030 (PITMA), entre otros, que hacen aconsejable revisar el Plan.”*



Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		02/07/2024 13:32	PÁGINA 1 / 6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



**SEGUNDA.** Las competencias de la Comunidad Autónoma en cuya virtud se fundamenta el proyecto de Decreto, se hallan en el artículo 56.5 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, el cual dispone que *“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”*.

El artículo 47.1.1ª del Estatuto también recoge como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma, *“El procedimiento administrativo derivado de las especialidades de la organización propia de la Comunidad Autónoma, la estructura y regulación de los órganos administrativos públicos de Andalucía y de sus organismos autónomos”*.

**TERCERA.** Por lo que respecta al marco legal en que el presente proyecto de Decreto viene a insertarse, el mismo se halla, fundamentalmente, en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso a la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y su Reglamento General de Desarrollo aprobado por Decreto 550/2022, de 29 de noviembre (en adelante LISTA y RLISTA, respectivamente).

Dicha Ley enumera en su artículo 34.1 los instrumentos para la ordenación territorial, que son el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, y los Proyectos de Actuación Autonómicos.

Al POT se le dedica la Sección 1ª del Capítulo II de su Título III (artículos 39 a 42); en dichos artículos se regulan, entre otros aspectos, el contenido propio de estos Planes y el procedimiento que ha de seguirse para su formulación y aprobación, preceptos a los que habría que estar en el presente caso, aunque se trate de la revisión del Plan y no de la aprobación de su primera versión, por así disponerlo el 59.1 de la propia Ley, según el cual *“La revisión de los Planes de Ordenación del Territorio y de los Proyectos de Actuación se someterá a las mismas disposiciones establecidas para su elaboración”*.

El artículo 59.2 dispone que *“Corresponde al Consejo de Gobierno, a propuesta de la persona titular de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, acordar la formulación de las modificaciones del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía que, previa información pública, serán aprobadas por Decreto, dando cuenta al Parlamento de Andalucía”*, análogo al artículo 41.1 sobre la elaboración y aprobación del POT.

A tenor del artículo 41.2, *“El acuerdo de formulación establecerá los objetivos generales que habrán de orientar su redacción, la composición y funciones de la comisión de redacción y el procedimiento y plazo para su elaboración”*.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		02/07/2024 13:32	PÁGINA 2 / 6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



En el mismo sentido, el artículo 3.1.a) del Decreto 36/2014, de 11 de febrero, por el que se regulan el ejercicio de las competencias de la Administración de la Junta de Andalucía en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

**CUARTA.** Entendemos que se ha cumplimentado hasta ahora la tramitación procedimental prevista con carácter general, para la elaboración de las disposiciones de carácter general en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía. No obstante, caben las siguientes precisiones:

#### **4.1.- Incidencia de las modificaciones realizadas por Decreto-ley 3/2024 en las normas reguladoras de la elaboración normativa.-**

El acuerdo de inicio de elaboración del proyecto de Decreto se adoptó el 5 de marzo de 2024, esto es, después de la promulgación del Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía.

Esta norma afecta -entre otras muchas otras disposiciones- a los artículos 43 y 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como al artículo 8 del Decreto 622/2019, de 27 de diciembre, de administración electrónica, simplificación de procedimientos y racionalización organizativa de la Junta de Andalucía. Una de las modificaciones más destacadas consiste en la regulación de la memoria de análisis de impacto normativo de las nuevas disposiciones, que unificará toda la información sobre su justificación, oportunidad y necesidad, realizando una estimación de los impactos que en diferentes ámbitos de la realidad tendrá su aprobación.

La disposición transitoria primera del Decreto-ley establece que en tanto no se apruebe la guía metodológica sobre procedimientos de elaboración normativa, la elaboración normativa se ajustará a la normativa vigente con anterioridad a la entrada en vigor del Decreto-ley. El 14 de mayo de 2024, el Consejo de Gobierno aprobó la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria de Análisis de Impacto Normativo; el Acuerdo se publicó en el BOJA de 17 de mayo, con efectos, según el apartado Segundo, a partir del día siguiente.

Al ser posterior la aprobación de la guía metodológica al acuerdo de inicio del proyecto de Decreto que nos ocupa, no serían aplicables al proyecto de Decreto las modificaciones introducidas por el Decreto-ley 3/2024 en el procedimiento de elaboración normativa.

#### **4.2.- Constancia del cumplimiento de los principios de buena administración.**

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

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		02/07/2024 13:32	PÁGINA 3 / 6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Respecto a dicha exigencia, se ha pronunciado el Consejo Consultivo de Andalucía en Dictamen n.º 242/2017, de 16 de mayo, indicando lo siguiente: “(...) el Consejo Consultivo echa en falta una memoria justificativa en la que expresamente se valore el cumplimiento de los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas de las Administraciones Públicas (...) El artículo 129 de la Ley 39/2015 dispone que en la exposición de motivos o en el preámbulo, según se trate, respectivamente, de anteproyectos de ley o de proyectos de reglamento, quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios. Sin embargo, dicha declaración no es una pura formalidad, sino que debe guardar coherencia con la documentación obrante en el expediente, en la que debe quedar constancia del análisis del cumplimiento de dichos principios. En este caso, como se indica en el anterior fundamento jurídico, no existe una memoria o documento equivalente que permita considerar efectuado dicho análisis y, por ende, resulta cuestionable la declaración que se formula en la exposición de motivos”.

Por tanto, debe dejarse constancia suficiente del cumplimiento de dichos principios tanto en la parte expositiva del proyecto, como en una memoria. En este caso, no figura en el preámbulo del texto ninguna referencia a la necesidad y conveniencia de la revisión, ni a los demás principios de buena regulación.

**QUINTA.** En cuanto a la estructura, que razonamos correcta, el borrador de Decreto consta de 6 artículos y de dos disposiciones finales.

**SEXTA.** Entrando en el análisis de los diversos aspectos que plantea el texto remitido, hemos de hacer las siguientes consideraciones:

**6.1.- Artículo 4.1, in fine.** El artículo 41.2 de la LISTA dispone que el acuerdo de formulación establecerá los objetivos generales que harán de orientar su redacción. No se ajusta a este mandato el artículo 4.1 del proyecto, cuando dice “También podrá incluir los demás aspectos que el Consejo de Gobierno considere necesarios para la consecución de los objetivos de la Revisión del Plan”, porque no es dable conocer esos otros aspectos mientras se esté redactando el proyecto de revisión del POTA, lo que dificultará extraordinariamente no solo su inclusión, sino el adecuado cumplimiento de los trámites de audiencia e información pública.

Por lo que deben ser concretados en el propio Decreto esos otros objetivos generales.

**6.2.- Artículo 5.2.** Sobre la composición de la Comisión de Redacción, cabe observar que:

- en las **letras d) y e)** se contempla la integración en la Comisión de las personas titulares de varios órganos directivos, señalados por sus competencias objetivas. Ahora bien, la letra d) dice solo “Las personas titulares”, mientras la letra e) se refiere a “Una persona en representación de cada uno de los órganos directivos” que enumera.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		02/07/2024 13:32	PÁGINA 4 / 6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Hoy día corresponden a la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda las competencias de vivienda, movilidad, infraestructuras del transporte y viarias, a las que se refiere la letra d), razón por la que probablemente se separan de los órganos de la letra e).

Ambos apartados podrían reunificarse, pero si se prefiere mantenerlos separados, debe homogeneizarse la terminología empleada, diciendo en ambos casos “una persona en representación de cada uno de los órganos” que a continuación identifica.

- en las **letras f) y g)** se prevé la presencia de representantes de las Administraciones estatal y locales en la Comisión de Redacción del Plan, se recomienda recabar la aceptación de las mismas a dicha incorporación, en aras al debido respeto de las competencias respectivas del Estado y del principio de voluntariedad en el establecimiento de las formas correspondientes de cooperación interadministrativa (artículo 143 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, artículo 9 de la LAJA), teniendo en cuenta que ello podría constituir una de las técnicas de cooperación entre Administraciones Públicas previstas en el artículo 144 de la Ley 40/2015.

De esta manera, además, se determinaría cómo se identificaría al representante de la Administración General del Estado, al que se hace referencia de manera genérica en el texto remitido.

### 6.3.- Artículo 6.

**6.3.1. El apartado 2** dice que “*La Revisión del POTA se elaborará en un plazo de dos años.*”. Cabe recordar que el artículo 41.2 de la LISTA requiere que el Consejo de Gobierno establezca el plazo para la elaboración del POTA al acordar su formulación, debiendo entenderse por tal elaboración el procedimiento completo, incluyendo el informe de la Comisión de Redacción, el estudio ambiental estratégico, la declaración ambiental estratégica, la información pública, la audiencia a las Administraciones, los informes del Consejo Andaluz de Ordenación del Territorio y Urbanismo, etc., culminando con el texto que se someta a aprobación del Consejo de Gobierno.

No resulta de la documentación remitida una valoración del tiempo necesario para la realización de los trabajos técnicos más el que conlleven esos trámites, siendo un elemento relevante, que debe basarse en estimaciones prudentes en base a la experiencia adquirida en la tramitación de los planes de ordenación actualmente existentes.

**6.3.2. El apartado 6** señala dos informes, preceptivos según la legislación sectorial, que “entre otros” se emitirán sobre la propuesta de revisión del POTA durante el trámite de información pública. Este apartado no introduce ninguna preceptividad adicional a la que ya existe en la normativa vigente; si la intención es señalar el momento procedimental oportuno para recabar esos dos informes, la expresión “entre otros” debe eliminarse.

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		02/07/2024 13:32	PÁGINA 5 / 6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	



Si la intención es que todos los informes preceptivos sobre la propuesta de revisión se soliciten en el trámite de información pública, incluidos los dos especialmente nombrados, la expresión “entre otros” no expresa la verdadera finalidad de la norma.

Y si se pretendía recordar que el texto se someterá a los informes preceptivos que correspondan -es decir, lo que exige el artículo 45.2 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía-, y a lo sumo destacar dos de ellos, sería más adecuado decirlo de ese modo.

**SÉPTIMA.-** En cuanto a las cuestiones sobre técnica normativa se realizan las siguientes observaciones:

**7.1.- Artículos 3 y 4.** Deben unificarse las referencias al Reglamento General de Desarrollo de la Ley de Impulso y Sostenibilidad Territorial de Andalucía aprobado por Decreto 550/2022, dada la diferente terminología empleada en los apartados de ambos preceptos.

En los artículos 3 y 4.1 puede limitarse a “su Reglamento General de Desarrollo”, dado que el artículo 1 ha identificado completamente la norma. Lo mismo es aplicable a artículo 4.3. Además, En el artículo 4.2 se hace una remisión al artículo “57.2 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre”. Cabe recordar que el Decreto 550/2022 solo tiene un artículo, conteniendo la aprobación del Reglamento General de Desarrollo de la LISTA; el artículo 57.2 es, en realidad, del Reglamento aprobado.

**7.2.- Disposición Final Segunda.** Conforme a la Directriz 42.f) del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa, “*La vacatio legis debe posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación. En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil*”. Por tanto, recomendamos que, debido a ese carácter excepcional, se motive la entrada en vigor al día siguiente de la publicación en BOJA.

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

En Sevilla, a la fecha de la firma electrónica.

LA LETRADA DE LA JUNTA DE ANDALUCÍA.

Fdo.: Estefanía Aguilera Gómez

Firmado por: AGUILERA GOMEZ ESTEFANIA		02/07/2024 13:32	PÁGINA 6 / 6
VERIFICACIÓN		<a href="https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/">https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma/</a>	