



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Dictamen nº: 751/2022

Objeto: Solicitud de dictamen relativa al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Solicitante: Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda.

Ponencia: Álvarez Civantos, Begoña; Dorado Picón, Antonio; Moreno Ruiz, María del Mar; Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel; Del Castillo Gutiérrez, Manuel. Letrado; Guisado Barrilao, José Mario. Letrado; Requena López, Tomás. Letrado Mayor; Roldán Martín, Ana I. Letrada.

Presidenta: Gallardo Castillo, María Jesús.

Consejeras y Álvarez Civantos, Begoña; Dorado Picón, Antonio; Escuredo Rodríguez,

Consejeros: Rafael; Gorelli Hernández, Juan; Moreno Ruiz, María del Mar; Rodríguez-Vergara Díaz, Ángel.

Secretaria: Linares Rojas, María Angustias.

La solicitud referenciada ha sido dictaminada por la Comisión Permanente del Consejo Consultivo de Andalucía, en sesión celebrada el día **9 de noviembre de 2022**, con la asistencia de los citados miembros.

ANTECEDENTES DE HECHO

El 14 de octubre de 2022 tuvo entrada en este Consejo Consultivo solicitud de dictamen realizada por la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 17.3 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 a la Comisión Permanente y de acuerdo con lo previsto en su artículo 25, párrafo tercero, el plazo para su emisión es de quince días al haberse hecho constar en la orden de remisión del expediente la urgencia del dictamen.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 1/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Del expediente remitido se desprenden los siguientes antecedentes fácticos:

1.- El 22 de diciembre de 2021, en cumplimiento del mandato legal contenido en la disposición final primera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (publicada en el BOJA núm. 233, de 3 de diciembre), por la que se habilita al Consejo de Gobierno para proceder a su desarrollo reglamentario, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo eleva su propuesta a la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio para realizar una consulta pública sobre el Proyecto normativo, previa a su elaboración.

A la vista de la citada propuesta, con el fin de dotar a la Comunidad Autónoma de un marco normativo completo en materia de ordenación del territorio y urbanismo que desarrolle la Ley 7/2021 en todos sus aspectos que evite los desajustes entre las disposiciones reglamentarias de aplicación supletoria y la norma de rango legal vigente, el 22 de diciembre de 2021 la citada Secretaría General resuelve autorizarla, en virtud de las competencias atribuidas a este órgano por el artículo 6.3.a) del Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45.1.a) de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

Así pues, el 26 de diciembre de 2021 se publica el texto del "Proyecto de Decreto por el que se *aprueba el Reglamento de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*", al objeto de recabar la opinión de las personas destinatarias potencialmente afectadas por la norma durante un plazo de 15 días hábiles desde el siguiente a la publicación, en el enlace: <http://juntadeandalucia.es/servicios/normativa/normas-elaboracion/detalle/319096.html>.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 2/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Asimismo, el órgano directivo habilita la dirección de correo electrónico reglamentolista.cpp.cfiot@juntadeandalucia.es para la recepción de aportaciones al proyecto normativo, según consta en la ficha de su publicación (págs. 8-12).

2.- El 27 de enero de 2022, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo, centro directivo que tramita el Proyecto normativo, incorpora al expediente certificado del Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo para hacer constar que finalizado el trámite de consulta pública previa (entre el 27 de diciembre de 2021 y el 17 de enero de 2022, ambos inclusive) se recibieron diversas aportaciones (págs. 13-245).

3.- Concluida la consulta pública previa, el 3 de febrero de 2022, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, redacta Memoria de participación ciudadana, en la que realiza la valoración de las aportaciones recibidas, de conformidad con el apartado 1.2.d) 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 de su competencia. Además, elabora la siguiente documentación de misma fecha (págs. 246-314):

- Propuesta de acuerdo de inicio.
- Memoria sobre la oportunidad y conveniencia del proyecto normativo.
- Memoria económica del proyecto de Decreto junto con Anexos I a IV.
- Memoria de evaluación de impacto de género.
- Informe de Evaluación del Enfoque de los Derechos de la Infancia.
- Test de evaluación de la competencia, relativo a los criterios para determinar la incidencia de un proyecto de norma en relación al informe preceptivo previsto en el artículo 3.i) de la ley 6/2007, de 26 de junio, de promoción y defensa de la competencia en Andalucía.
- Memoria de adecuación a los principios de buena regulación.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 3/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



4.- El 4 de febrero de 2022, visto el Proyecto de Decreto y una vez estudiada la propuesta de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio acuerda autorizar su inicio, declarando la urgencia de su tramitación (págs. 315 - 317).

5.- A continuación, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio dicta Resolución de 4 de febrero de 2022, acordando trámite de audiencia e información pública a la ciudadanía a los efectos de poder realizar alegaciones al Borrador 0 de la disposición proyectada durante un plazo de 15 días hábiles desde el siguiente a su publicación en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (nº 27, de 9 de febrero de 2022, págs. 318-320) y, en particular, a través de las entidades y organizaciones representativas de sus intereses que se relacionan a continuación: Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Colegios Profesionales 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; Decanatos Territoriales de Andalucía del Ilustre Colegio Notarial de Andalucía; Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas; Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía; Colegio de Ambientólogos de Andalucía; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos; Organizaciones empresariales y sindicatos; Confederación de Empresarios de Andalucía CEA; Comisiones Obreras de Andalucía. CC.OO.; Unión General de Trabajadores de Andalucía. UGT; Fadeco Promotores; Fadeco Contratistas; Asociaciones, organizaciones y colectivos; Ecologistas en Acción WWF España; Asociación de Defensa del Patrimonio de Andalucía. ADEPA; Federación Consumidores en Acción de Andalucía. FACUA; Unión de Consumidores de Andalucía UCA-UCE; Confederación Andaluza Vecinal. CONAVE; Asociación Save Our Homes de la Axarquía SOHA; Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No AUAN; Federación Consumidores en Acción de Andalucía FACUA; Unión de Consumidores de Andalucía UCA-UCE; Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 4/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	PK2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Se han añadido al expediente los oficios del trámite de audiencia e información pública junto con los acuses de recibo correspondientes (págs. 645-790).

Durante dicho plazo, el texto del Proyecto de Decreto ha quedado expuesto para su general conocimiento en formato digital, en la sección de Transparencia de la Junta de Andalucía, accesible en la dirección URL <https://www.juntadeandalucia.es/servicios/normas-elaboracion/detalle/319096.html>.

Asimismo, en el ámbito de la Administración General del Estado, se da traslado a la Dirección General de Vivienda y Suelo, dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

En cuanto a Consejerías y órganos de la Administración de la Junta de Andalucía se refiere, se concede audiencia a la Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior; Consejería de Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Consejería de Hacienda, Industria y Energía; Consejería de Educación y Deporte; Consejería de Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Consejería de Economía, Conocimiento, Empresas y Universidad; Consejería de Salud y Familias; Consejería de Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; y Consejería de Cultura.

Finalmente, se acuerda solicitar su preceptivo informe a los siguientes órganos: Dirección General de Presupuestos; Secretaría General para la Administración Pública; Secretaría General Técnica de la Consejería consultante; Unidad de Igualdad de Género; Consejo Andaluz de Gobiernos Locales; Gabinete Jurídico; Consejo de la Transparencia; Consejo de la Competencia; Agencia Digital de Andalucía; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

6.- A continuación, consta en el expediente la recepción de alegaciones de diversa procedencia (págs. 1120-2492): Administración General del Estado; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Arquitectos; Colegio de Registradores de la Propiedad y

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 5/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Mercantiles de España, Andalucía Occidental y Oriental; Ilustre Colegio Notarial de Andalucía; Colegio de Ingenieros Técnicos de Obras Públicas Andalucía Occidental y Oriental; Consejo Andaluz de Colegios Oficiales de Aparejadores y Arquitectos Técnicos de Sevilla; Organizaciones empresariales y sindicatos; Confederación de Empresarios de Andalucía CEA; Fadeco Promotores y Fadeco Contratistas. En cuanto a asociaciones, organizaciones y colectivos, presentan alegaciones la Federación Consumidores en Acción de Andalucía FACUA así como la Asociación Abusos Urbanísticos-Almanzora No AUAN.

En cuanto a las Consejerías y órganos de la Junta de Andalucía consta que formulan observaciones: Consejería de Turismo, Regeneración, Justicia y Administración Local; Presidencia, Administración Pública e Interior; Empleo, Formación y Trabajo Autónomo; Agricultura, Ganadería, Pesca y Desarrollo Sostenible; Transformación Económica, Industria, Conocimiento y Universidad; Salud y Familias; Igualdad, Políticas Sociales y Conciliación; Cultura y Patrimonio Histórico; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía.

Significar que no consta la recepción de observaciones por parte de la Consejería de Hacienda, Industria y Energía ni de la Consejería de Educación y Deporte.

Finalizado el plazo concedido tampoco figura la formulación de alegaciones por parte de: Dirección General de Vivienda y Suelo dependiente del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana; Federación Andaluza de Municipios y Provincias; Colegio Oficial de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos. Demarcación Andalucía; Colegio de Geógrafos de Andalucía; Colegio Oficial de Ingenieros Industriales de Andalucía Occidental y Oriental; Colegio de Ambientólogos de Andalucía; Comisiones Obreras de Andalucía. CC.OO.; Unión General de Trabajadores de Andalucía. UGT; Ecologistas en Acción; WWF España; Asociación de Defensa del Patrimonio de Andalucía. ADEPA; Unión de Consumidores de Andalucía UCA-UCE;

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 6/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Confederación Andaluza Vecinal CONAVE; Asociación Save Our Homes de la Axarquía SOHA; Asociación Española de Gestores Públicos de Vivienda y Suelo.

7.- En cumplimiento de lo solicitado, consta en el expediente la emisión de los siguientes informes:

- Unidad de Igualdad de Género (de 15 de febrero de 2022, págs. 799 - 803).
- Secretaría General para la Administración Pública (de 1 de marzo de 2022, págs. 951-956).
- Consejo Andaluz de Gobiernos Locales (de 15 de marzo de 2022, págs. 959-1100).

8.- El 15 de marzo de 2022, la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, redacta memoria complementaria en respuesta a los requerimientos formulados por la Dirección General de Presupuestos (oficios de fecha 22 y 24 de febrero de 2022 - págs. 808-812 y 945-948) en los que se requería aclaración y justificación de determinados aspectos económico-financieros contenidos en la misma (págs. 1101-1108).

9.- El 23 de marzo de 2022 la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio emite pronunciamiento sobre el informe del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales el 15 de marzo de 2022 (págs. 2503-2538).

10.- Seguidamente consta la emisión de los siguientes informes:

- Consejo de la Transparencia (de 22 de marzo de 2022, págs. 2493-2502).
- Dirección General de Presupuestos (IEF00048/2022, de 25 de marzo 2022, págs. 2539-2549, emitido una vez subsanados sendos requerimientos de 22 y 24 de febrero de 2022).
- Consejo de la Competencia (de 31 de marzo de 2022, págs. 2551-2597, evacuado tras cumplimentar el requerimiento del citado órgano).

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 7/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	PK2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



11.- Asimismo, el 18 de julio de 2022 el órgano directivo evacua su informe de valoración individualizada de las observaciones contenidas en el informe de la Unidad de Igualdad de Género (de 15 de febrero de 2022), tras lo cual, y a petición del órgano, redacta anexo conteniendo memoria complementaria en la que desarrolla con mayor detalle el punto tercero del Informe de Evaluación de Impacto de Género (págs. 2605-2609).

12.- Finalizado el trámite de audiencia e informes preceptivos, el centro directivo realiza su valoración mediante informe de 18 de julio 2022 (págs. 2610-3214). Significar que durante el período de información pública se presentaron un total de 105 alegaciones, de las que 74 se presentaron en el trámite de información pública y 22 en respuesta al trámite de audiencia. Asimismo, según resulta del precitado informe de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, el plazo para la presentación de alegaciones se desarrolló entre el 10 de marzo y el 3 de abril de 2022, fecha en la que concluyó el trámite de audiencia (ya que fue ampliado en 7 días hábiles sobre el plazo inicial, mediante Resolución del citado órgano de 23 de febrero de 2022, en relación a los trámites de audiencia y de informes preceptivos, del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales y de los colegios profesionales).

Tras estas actuaciones la Secretaría General redacta a continuación nuevo texto del Proyecto normativo, borrador 1, adaptado (págs. 3215-3536) para su remisión a la Secretaría General Técnica.

13.- El 25 de julio de 2022 emite su preceptivo informe la Secretaría General Técnica de la entonces denominada Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (págs. 3539-3549) que es seguidamente valorado por el centro directivo que tramita el Proyecto normativo para su remisión al Gabinete Jurídico (informe de 31 de julio de 2022, págs. 3550-3554), tras lo cual redacta borrador 2 (págs. 3557-4198). Además, incorpora al expediente memoria de impacto normativo en la familia (págs. 3555-3556).

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 8/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



14.- Conforme al artículo 78.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, emite su Informe SSCC2022/46, de 19 de septiembre de 2022 sobre el borrador 2 (págs. 4201-4310).

15.- Atendiendo a las indicaciones contenidas en el punto 5.3 del precitado informe del Gabinete Jurídico, mediante oficio de 30 de septiembre a la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático, se recaba la conformidad de la Consejería de Sostenibilidad, Medio Ambiente y Economía Azul, en relación con la disposición adicional cuarta del Borrador 2 del Reglamento, que modifica la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental, por afectar a su ámbito competencial (págs. 4313-4324). Igualmente, recaba su conformidad a través de oficio dirigido a la Dirección General de Política Forestal y Biodiversidad, en lo relativo a las observaciones en materia de vías pecuarias contenidas en los apartados 6.231 y 7.106 del informe del Gabinete Jurídico (págs. 5015-5017).

16.- El 4 de octubre de 2022, una vez estudiadas las consideraciones contenidas en el informe del Gabinete Jurídico, el órgano directivo lleva a cabo su valoración (págs. 4955-5014) elaborando nuevo borrador del texto, borrador 3 (fechado de 3 de octubre de 2022, págs. 4325-4633). Asimismo, incorpora al expediente Informe sobre el cumplimiento de los compromisos adquiridos por la Comunidad Autónoma en el acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la “Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Andalucía” (BOJA, núm. 54 de 21 de marzo de 2022), en relación con la ley 7/2021 (págs. 4943-4954).

17.- El 5 de octubre de 2022 evacua su informe de observaciones al Proyecto normativo la Agencia Digital de Andalucía (págs. 5018-5019).

18.- El 7 de octubre de 2022, la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático dirige oficio al órgano directivo proponente en respuesta al oficio

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 9/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



solicitando conformidad con el contenido de la modificación realizada de la disposición adicional cuarta del Borrador 3 (págs. 5020-5029). Asimismo, se incorpora al expediente informe del Servicio de Prevención y Control Ambiental dependiente de la Dirección General de Sostenibilidad Ambiental y Cambio Climático sobre el citado borrador (págs. 5030-5042) así como las observaciones formuladas por diversos centros directivos de la Consejería de Economía, Hacienda y Fondos Europeos (págs. 5043-5052).

19.- El 10 de octubre de 2022 emite su informe el Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía formulando diversas consideraciones al Proyecto normativo (págs. 5053-5059).

20.- Asimismo, el 10 de octubre de 2022, el Secretariado del Consejo de Gobierno formula escrito de observaciones al Proyecto de Decreto (págs. 5060-5063). Igualmente, y en misma fecha, constan en el expediente las de los siguientes órganos: Secretaría General de Energía; Secretaría General de Industria y Minas; Consejería de Presidencia, Interior, Diálogo Social y Simplificación Administrativa (págs. 5064-5082).

21.- En la sesión de 10 de octubre de 2022 de la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, el titular de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda presenta el Proyecto de Decreto, tras lo cual el órgano acuerda solicitar dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía (pág. 5083), según se hace constar en el Certificado de su Secretario General de 11 de octubre de 2022.

22.- Tras la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras, el órgano que tramita el Proyecto normativo lleva a cabo la valoración de las observaciones formuladas en dicha sede (págs. 5084-5106), tras lo cual y adaptado las mismas, redacta el texto definitivo, borrador 4, fechado de 13 de octubre de 2022 con sendas versiones, una con control de cambios (págs. 5107-5417) y otra en limpio, que es el texto que se somete a dictamen (págs. 5418-5728).

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 10/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

23.- Como última actuación, se incorpora al expediente diligencia de 13 de octubre de 2022 sobre el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa establecidas en el artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía (págs. 5729-5730)

El Proyecto de Decreto sometido a consulta consta de preámbulo y artículo único por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía. Se completa con una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. Por lo que respecta al Reglamento que aprueba, consta de cuatrocientos treinta artículos, organizados en nueve títulos, cuatro disposiciones adicionales, doce disposiciones transitorias, una disposición final y un anexo donde se establecen diferentes conceptos y definiciones.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I

Se somete a dictamen del Consejo Consultivo el “Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía”.

La disposición proyectada se dicta en desarrollo de la disposición final primera de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante Ley), por lo que, para el análisis de la competencia autonómica basta con remitirse *in totum* al fundamento jurídico I del dictamen 214/2021, de 8 de abril, que versaba sobre el Anteproyecto de Ley origen de la Ley referida, por lo que obviamente ha de afirmarse la competencia autonómica para aprobar el Reglamento cuyo proyecto se somete a dictamen, sin perjuicio de las observaciones que se formularán en el fundamento jurídico III de este dictamen.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 11/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Tan solo hay que poner de relieve que consta en el expediente Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley. Evidentemente, el referido Acuerdo no constituye parámetro de validez del Reglamento proyectado, pero obviamente sí ha de tenerse en cuenta en la medida en que contiene en ciertos aspectos una concreta interpretación constitucional de la Ley, que puede tener su reflejo en el Reglamento.

Finalmente, debe dejarse constancia de la legitimación del Consejo de Gobierno para aprobar el Decreto proyectado, en ejercicio de su potestad reglamentaria originaria (arts. 112 y 119.3 del Estatuto de Autonomía).

II

Sentado lo anterior, procede examinar la tramitación seguida para la elaboración del Proyecto de Decreto, que se atiene a las prescripciones contenidas en el artículo 45 de la Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía y en otras disposiciones legales y reglamentarias que inciden sobre la tramitación.

La documentación remitida a este Consejo Consultivo permite afirmar, asimismo, como indica el Centro Directivo encargado de la tramitación, 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, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628-2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con determinados preceptos de la Ley 39/2015,

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 12/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



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 Proyecto de Decreto fue sometido al trámite de consulta pública previa en aplicación de lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015. Significar que durante su exposición por un plazo de quince días en el Portal Web de la Junta de Andalucía, se recibieron aportaciones que fueron valoradas por la Secretaría General que tramita el Proyecto de Decreto en su memoria de participación ciudadana de 3 de febrero de 2022.

Consta que se ha emitido memoria justificativa del cumplimiento de los principios de buena regulación (de 3 de febrero de 2022), de conformidad con lo previsto en el artículo 129.1 de la Ley 39/2015, citada.

Precisado lo anterior, hay que hacer notar que el expediente se inició por acuerdo de la Excm. Sra. Consejera de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda de 4 de febrero de 2022 (antes denominada 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 45.1.b) de la Ley 6/2006. A dicho acuerdo se une el primer borrador de la norma y la memoria justificativa sobre la necesidad y oportunidad de la misma (de 3 de febrero de 2022). Asimismo, se ha elaborado la memoria económica (de misma fecha), junto con los Anexos I a IV, de conformidad con lo establecido en el Decreto 162/2006, de 12 de septiembre, por el que se regulan la memoria económica y el informe en las actuaciones con incidencia económico-financiera, en la que se detalla la incidencia presupuestaria en el ámbito de la Consejería (conlleva incremento presupuestario no previsto por la creación del Registro de Entidades Urbanísticas Certificadoras de Andalucía - REUCA). No obstante, la memoria económica fue complementada por la de 15 de marzo de 2022 a requerimiento de la Dirección General de Presupuestos.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 13/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



También figura cumplimentado el documento sobre criterios (de 3 de febrero de 2022) para determinar la incidencia de un Proyecto de norma 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. Y asimismo, se ha emitido memoria de impacto normativo en la familia, de conformidad con la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

Si bien no se acompaña el informe sobre la valoración de las cargas administrativas para la ciudadanía y las empresas derivadas del Proyecto de Decreto, su valoración se contiene en la memoria de principios de buena regulación antes mencionada, de conformidad con el artículo 45.1.b) de la Ley 6/2006. El citado informe resalta que el Proyecto normativo no implica la asunción de nuevas cargas administrativas para la ciudadanía ni para las empresas, que supongan la introducción de restricciones injustificadas o desproporcionadas, sino al contrario, provoca una considerable reducción de aquellas, suprimiendo requisitos y trámites requeridos por la legislación actual aplicable.

La documentación remitida acredita la emisión de informes con la siguiente procedencia: Secretaría General para la Administración Pública (de 1 de marzo de 2022), 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 Andaluz de Gobiernos Locales, en virtud de lo previsto en el artículo 57.2 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía (de 15 de marzo de 2022); Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (de 22 de marzo de 2022) en cumplimiento de lo establecido en el artículo 15.1.d) del Decreto 434/2015, de 29 de septiembre, por el que se aprueban sus estatutos; Dirección General de Presupuestos (de 25 de marzo de 2022), de conformidad con lo previsto en el artículo 2.3 del citado Decreto 162/2006; Agencia de la Competencia y de la Regulación Económica de Andalucía (de 22 de marzo de 2022), según lo dispuesto en el art. 3.i) de la Ley 6/2007 (de 31 de marzo de 2022); Secretaría General Técnica

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 14/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de la Consejería de la entonces denominada Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio (de 25 de julio de 2022), en cumplimiento de lo establecido en el artículo 45.2 de la citada Ley 6/2006; Gabinete Jurídico de la Junta de Andalucía (SSCC2022/46, de 19 de septiembre de 2022), emitido de conformidad con lo previsto en los artículos 45.2 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; Instituto de Estadística y Cartografía de Andalucía (de 10 de octubre de 2022), de acuerdo con lo previsto en el apartado h) del artículo 30 de la Ley 4/1989, de 12 de diciembre, de Estadística de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Se ha emitido el preceptivo informe sobre evaluación de impacto de género de la disposición en trámite (de 3 de febrero de 2022), 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 45.1.b) de la Ley 6/2006, así como lo previsto en el Decreto 17/2012, de 7 de febrero, que regula su elaboración. No obstante, fue complementado por el de 18 de julio de 2022. En relación con dicho informe consta informe de observaciones de la Unidad de Igualdad de Género de la Consejería consultante (de 15 de febrero de 2022), de conformidad con lo dispuesto en el artículo 4.3 del referido Decreto 17/2012, en concordancia con lo establecido en el artículo 4 del Decreto 275/2010, de 27 de abril, por el que se regulan las Unidades de Igualdad de Género en la Administración de la Junta de Andalucía.

También se ha emitido el informe de evaluación del enfoque de derechos de la infancia (de 3 de febrero de 2022), de conformidad con el artículo 7 del Decreto 103/2005, de 19 de abril, que lo regula, en el que se manifiesta que la norma no es susceptible de repercutir en los derechos de los niños y niñas, dado el contenido de la norma proyectada.

El Proyecto de Decreto fue sometido a los trámites de audiencia, remitiéndose a las entidades y órganos que se detallan en los antecedentes fácticos de este dictamen,

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 15/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

de acuerdo con las previsiones del artículo 45.1.d) de la Ley 6/2006. Asimismo el texto se sometió a información pública por un plazo de 15 días, apareciendo publicado en el BOJA núm. 27, de 9 de febrero de 2022. No obstante, mediante Resolución de 23 de febrero de 2022 de la Secretaría General de Infraestructuras, Movilidad y Ordenación del Territorio, el citado plazo fue ampliado en 7 días hábiles sobre el inicialmente otorgado, acordando asimismo notificar dicha ampliación a las entidades interesadas en el procedimiento.

Se ha incorporado al expediente Informe de 4 de octubre de 2022 sobre el cumplimiento de los acuerdos adoptados en el seno de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado - Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA, núm. 54 de 21 de marzo de 2022), no obstante resueltas por Acuerdo del citado órgano de 10 de agosto de 2022 (BOJA n.º 180, de 19 de septiembre de 2022).

El Secretariado del Consejo de Gobierno realizó diversas observaciones al texto en su informe de 10 de octubre de 2022. Estas observaciones son valoradas por la Dirección General que tramita el procedimiento.

Consta que el Proyecto de Decreto ha sido examinado por la Comisión General de Viceconsejeros y Viceconsejeras (sesión de 10 de octubre de 2022), 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.

Constan en el portal de la transparencia todos los trámites y actuaciones del procedimiento de elaboración.

Mediante diligencia de 13 de octubre de 2022 de la Jefa del Servicio de Órganos Urbanísticos y Seguimiento Normativo se hace constar que, en cumplimiento de lo dispuesto en las letras c) y d) del apartado 1 del artículo 13 de la Ley 1/2014, de 24 de

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 16/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

junio, de Transparencia Pública de Andalucía, la documentación obrante en el expediente se encuentra publicada en la Sección de Transparencia del Portal de la Junta de Andalucía.

Hay que hacer notar que las observaciones y sugerencias formuladas en la sustanciación del procedimiento han sido examinadas y valoradas de forma precisa por el órgano que lo tramita, quedando constancia en el expediente del juicio que merecen e indicando cuáles de ellas se asumen y cuáles no. Con ello, como viene señalando este Consejo, no sólo se da verdadero sentido a los distintos trámites desarrollados, evitando que se conviertan en meros formalismos, sino que también se da cumplimiento a lo previsto en el artículo 45.1.g) de la Ley 6/2006.

III

En relación con el contenido del Proyecto de Decreto, se formulan las siguientes observaciones:

1.- Observación general de redacción.

La primera observación ha de ser en este caso con más razón que en cualquier otro, de redacción, algo casi inevitable si se considera que el texto sometido a consulta, tiene 430 artículos y no precisamente parcos en contenido, pero que alcanza una especial dimensión por el objeto de la regulación.

En efecto, la regulación urbanística ha adquirido una importancia trascendental pero a la par un alto nivel de complejidad. Tenga sentido o no el *statu quo* al que se ha llegado, algo que aquí no se debe juzgar, se trata de un hecho evidente. Aunque tanto una como otra están relacionadas, la primera viene sobre todo determinada porque la disciplina normativa aquí comprometida concierne fundamentalmente a la propiedad

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 17/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



inmobiliaria, manifestación del derecho de propiedad consagrado en el artículo 33 de la Constitución, cuyas implicaciones económicas no es necesario reseñar en este dictamen por evidentes, pero de las que sí hay que destacar que en gran medida han sido las determinantes de las distintas políticas normativas en la materia urbanística. La segunda (la complejidad) es fruto no solo de los diversos ámbitos espaciales con tramas no siempre fáciles de ordenar, sino de que en la articulación de las mismas existen normalmente diferentes intereses en juego: intereses particulares, desde los propios del titular dominical hasta los de las empresas cuyo negocio radica en el sector inmobiliario; y públicos, porque además de los que resultan de la necesidad de ordenar ámbitos de la realidad con relevancia social y económica, existen principios rectores de la política social y económica en juego, fundamentalmente el previsto en el artículo 47 de la Constitución, conforme al cual no solo es que “todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada”, sino 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”, y “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”; pero también el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado, previsto en el artículo 45 de la Constitución. En este orden de consideraciones, conforme al artículo 25 (incardinado en el capítulo II - “Derechos y deberes”- del título I -“Derechos sociales, deberes y políticas públicas”) del Estatuto de Autonomía de Andalucía, “para favorecer el ejercicio del derecho constitucional a una vivienda digna y adecuada, los poderes públicos están obligados a la promoción pública de la vivienda”, y “la ley regulará el acceso a la misma en condiciones de igualdad, así como las ayudas que lo faciliten”; y el artículo 37.1.22º (capítulo III, “principios rectores de las políticas públicas”) establece entre los citados, “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”

Pero una cosa es reconocer tal situación y la consiguiente dificultad para formular una disposición comprensible para cualquier ciudadano, y otra muy distinta

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 18/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que no pueda hacerse un esfuerzo por mejorar la oscuridad que el mismo presenta en no pocos supuestos, en ocasiones producto no de las exigencias “técnicas” de la regulación, sino de la forma alambicada y abigarrada de configurar las proposiciones normativas, y en otros casos fruto simplemente de las incorrecciones gramaticales en su formulación; una oscuridad que a veces hace ininteligible la disposición.

No debe olvidarse que la moderna (y a veces inane y perturbadora) especialización en ocasiones fagocita el rasgo que siempre se ha predicado como esencial de cualquier disposición normativa que se precie de ser tal y es su formulación en forma comprensible para sus destinatarios. Pues bien, los destinatarios de una disposición normativa, por muy técnicos que sean sus mandatos, por mucho que su aplicación se deje en manos de “especialistas” (cuya capacidad de comprensión finalmente y en realidad no se aleja de la propia del ciudadano medio, solo que sus resultados se conceptualizan en forma distintiva, como en cualquier rama del saber), son los ciudadanos.

Lo anterior no significa un juicio negativo *in totum* del texto sometido a examen, en este aspecto. Se trata, muy al contrario, de poner de relieve algo de lo que la propia Administración probablemente sea consciente y que no siempre sea fácil de lograr pero en ocasiones sí, al menos simplificando redacciones innecesariamente profusas o confusas. No cabe duda de que se abordan en el texto cuestiones técnicas y de que muchos profesionales que habrán de implicarse en su aplicación están familiarizados con el lenguaje específico que las reconoce, pero ello no es excusa para sumir en confusión o en ignorancia a los destinatarios primeros del texto normativo, el ciudadano común, categoría que también comparten los referidos profesionales.

En definitiva, sin perjuicio de aspectos menores de redacción de los que algunos ejemplos se expondrán a continuación, se debe hacer un esfuerzo mayor del que se es consciente que se ha hecho, para mejorar la claridad del proyecto de Reglamento sometido a dictamen, como también de forma significativa se señala en las

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 19/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



observaciones, no exhaustivas en ese sentido, que se siguen a continuación de esta primera observación.

2.- Observaciones particulares de redacción. Sin perjuicio de lo anterior, debe realizarse una última revisión del texto. Sin ánimo exhaustivo se formulan las siguientes:

- Se recurre en numerosos artículos del Proyecto de Reglamento para satisfacer el mal entendido lenguaje de género a la artificiosa expresión “*personas propietarias*” [ej. arts. 42.2.b), 45.1.b), 45.2, 52.3, 237.2.a), 239, 241, 242, 243, entre otros muchos] la cual no solo contribuye a restar claridad a la norma sino que, además, resulta absurda pues es evidente que solo pueden ser propietarios las personas. En otros casos se recurre al sustantivo “*propietarios*” [ej. art. 253.1.a)], lo que denota la falta de homogeneidad en el lenguaje empleado y lo rebuscado de la expresión “*personas propietarias*”. Expresiones análogas a la anteriormente señalada y respecto de las cuales debe hacerse idéntica observación son las de “*persona responsable*” (art. 52.3, entre otros) o “*personas interesadas*” (art. 266.6, entre otros), todas ellas pueden sustituirse por el masculino genérico aceptado por la Real Academia de la Lengua Española.

- La rúbrica de un artículo o cualquier parte de un texto normativo debe formularse, como regla general de técnica normativa, en una sola oración o proposición, de modo que sería conveniente la revisión de las denominaciones de los artículos 59 (“Ordenación del litoral. Principios básicos”, que podría sustituirse por “Principios básicos de la ordenación del litoral”), 62 (“El Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía. Contenido”, que podría sustituirse por “Contenido del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía”), 63, respecto del que puede decirse lo mismo que en el caso anterior, 123 (“*La ejecución urbanística. Alcance*”, cuando podría ser “*Alcance de la ejecución urbanística*” o si se quiere simplemente “*Ejecución urbanística*”), 185 (“*Relaciones entre el agente urbanizador y las personas propietarias. Formas de retribución*”, podría denominarse sin más “*Relaciones entre el agente*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 20/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



urbanizador y los propietarios”), 191 (“*Proyecto de urbanización. Contenido y documentación*”), pero el precepto es el primero de los contemplados bajo la subsección 2ª, que se rubrica “*el proyecto de urbanización*”, por lo que podría denominarse correctamente como “*Contenido y documentación*”, pues es obvio que se refiere al proyecto de urbanización); quizás podría justificarse en los artículos 147 y 268, pero debería comprobarse su adecuación a la referida regla general.

- Debería homogeneizarse el uso de mayúsculas y minúsculas, como sucede con: “*entidad certificadora*” que se escribe en minúscula en los artículos 15.2 y 16.3.c); en el artículo 16.7.c) se utiliza en mayúscula el sustantivo “*Entidad*”, mientras que en los artículos 16.10.a) y 16.11 se usa la minúscula para esa misma palabra; “*resolución*”, que se escribe en minúscula en el artículo 16.10.a), mientras que en el apartado b) de ese mismo artículo se escribe en mayúscula; “*notarios y registradores*” (así en el art. 137.2 párrafo tercero, pero “*Notarios y Registradores*” en art. 138.3); “*Junta de Compensación*”, con mayúscula, por ejemplo, en los artículos 210.2.a), 211.2.c), 213.1, 216.5, 217.1, 218.1 y letra g) del mismo, 219.4 pero con minúscula en los artículos 210.3, 217.2.a), 219.3, 219.4 (y en las rúbricas de la subsección 4ª, y de los artículos 217 y 219), a veces incluso de una forma y otra en el mismo artículo (como el citado 219.4) y a partir del artículo 220 siempre con mayúscula; “*Administración*”, normalmente utilizada con mayúscula, pero a veces con minúscula (art. 233.4) y debe redactarse con mayúscula [arts. 19.4.2º, 255.1.8º, 259.b) y 336.1)]; “*Actuante*” debe escribirse con minúscula en el artículo 193.3.b), así como “*Municipal*” en el artículo 200.6, “*Sección*” en el artículo 137.5, y “*Licitación*” en el artículo 183.2.b).1º, y en el artículo 179.3, párrafo primero; “*Registro de la Propiedad*” debe expresarse con mayúscula; deberá escribirse en minúscula la palabra “*Condiciones*” en el artículo 333.1.a) y “*Convenio*” en el artículo 255.1.3º.

- Debe corregirse la discordancia en el género en algunas palabras. Por ejemplo, en el artículo 15.2 debe decirse “será necesaria la emisión de (...)” y no “será necesario la emisión de (...)”. En el artículo 258.2 la expresión “queda afecto” debe sustituirse por “queda afecta”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 21/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	PK2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- En cuanto a la concordancia del número en sustantivos, adjetivos y verbos, se han encontrado algunas incorrecciones. Así, por ejemplo, en el artículo 16.4.d) deberá sustituirse “*en los términos dispuesto*” por “*en los términos dispuestos*”; en el artículo 15.1 debe decirse “*no tendrá*” en lugar de “*no tendrán*” y en el artículo 17.6.3ª debe sustituirse “*tendrán*” por “*tendrá*”. En el artículo 29.2.b) debe decirse, en lugar de “*el número de trabajadores previstos sea superior*”, el “*número de trabajadores previsto sea superior (...)*”. También en el artículo 31.1.a) debe ir en singular el verbo permitir (“*permitirá*”), resultando incorrecto decir “*no se permitirán más de una vivienda*”. En el artículo 48.2 se dice que “*la delimitación de las áreas de reforma interior deberá estar debidamente justificadas y motivadas*”, claramente debe rectificarse por “*justificada y motivada*”. En el artículo 245.1.b).1º el verbo reflejar debe ir en singular (“*refleje*”) y no en plural (“*reflejen*”). En el artículo 16.4.d) debe decirse “*dispuestos*” en lugar de “*dispuesto*”.

- La redacción del contenido de las diferentes letras de un apartado que constituyan un todo sistemático debe guardar homogeneidad. A título de mero ejemplo, en la letra b) del artículo 181 debería explicitarse “*ser oído con carácter previo al otorgamiento de licencias de parcelación y de edificación*” y en la letra c) “*optar por la retribución*” suprimiendo “*el agente urbanizador podrá*”. Asimismo, en el artículo 14 se utiliza en todos los apartados, salvo en el 4, el verbo en infinitivo, para mantener la uniformidad que se indica debe en este caso sustituirse “*el mantenimiento de*” por “*mantener*”.

- Debería hacerse un esfuerzo por aligerar el texto. Por ejemplo, en el artículo 2.1 se reitera de forma innecesaria la expresión “*participación ciudadana*”, por lo que la expresión “*en la legislación en materia de participación ciudadana*” debe sustituirse por “*en la legislación correspondiente*”. Asimismo, basta con aludir al “*sistema de compensación*”, como se hace en numerosos preceptos y no al “*sistema de actuación por compensación*” (rúbrica del art. 210 y rúbrica y apartado 1 del art. 216), con lo que solo se consigue abigarrar más aún aquél. Por tanto, con independencia de la necesidad de que el texto gane en claridad, como ya se ha indicado, sería conveniente

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 22/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



simplificar la forma de expresar proposiciones normativas y algún ejemplo de ello, además del que resulta de las observaciones de redacción que siguen, se mostrará en las siguientes.

- Debería colocarse una coma tras: “*en su caso*” en el artículo 30.1, “*ordenación*” en el artículo 124.1.c), “*y*” en el inciso primero del párrafo segundo del contenido de la letra a) del apartado 2 del artículo 135, “*correspondiente*” del apartado 3 de ese precepto, “*territorial*” en el artículo 169.1, párrafo primero, “*sistemáticas*” en el artículo 171.1, “*transformación*” en el párrafo primero del apartado 2 del artículo 177, “*Ley*” en los artículos 208.1 y 223.4, “*o*” en el 225.1, párrafo primero, “*la mayor parte de las personas interesadas*” en el artículo 159.3; suprimirse la coma tras “*LEY*” en la denominación del proyecto de decreto; después de “*en todo*” en el artículo 20.3, tras “*materialización*” en el artículo 169.1.a), y delante de “*y*” en el artículo 259.d); y colocar un punto tras la rúbrica del artículo 175.

- Debe: suprimirse la preposición “*de*” por no ser correcta su utilización en el texto concreto [por ejemplo: en el art. 29, apartado 2, letra a) en la expresión “*ciclos de agrícolas*”; en el art. 37.1 en la expresión “*delimitarán de los ámbitos de hábitat rural diseminado*”]; sustituir en el artículo 32.6, párrafo segundo, “*afecten o tengan incidencia*” por “*tengan incidencia*”, en consonancia con el artículo 2 de la Ley; utilizarse “*la*” al inicio del artículo 29.1.c), entre “*que*” y “*ejecución*”; sustituirse en ese artículo la expresión “*en relación a*” por “*en relación con*”; colocarse en el artículo 109.1 el pronombre relativo “*que*” antes del verbo “*procedan*”; en el artículo 116.2.e) sustituirse el verbo “*constar*” por el verbo “*contar*”; en la rúbrica del artículo 223 debe eliminarse “*o modalidad*”; en el artículo 317.3, párrafo segundo, eliminarse la preposición “*de*” que figura detrás de “*representen*”; suprimirse “*cuando*” en el artículo 328.5, párrafo tercero, pues se repite dos veces; utilizarse “*podrá*” en vez de “*podrán*” en el artículo 410.4, párrafo segundo; expresarse “*2015*” y no “*20015*” en el artículo 126.5, “*o*” en vez de “*u*” en el artículo 255.2 y “*sea precisa*” en lugar de “*se precisa*” en el artículo 256.1.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 23/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Debería: sustituirse, en el párrafo decimoctavo del Preámbulo, la expresión “en beneficio de los administrados, de manera que la relación de ellos con las Administraciones”, por “de manera que su relación con las Administraciones”; escribirse en cursiva la rúbrica del artículo único del Proyecto de Decreto; sustituirse la expresión “en desarrollo y ejecución” por “para el desarrollo y la ejecución” en la disposición final primera, apartado 1 del Proyecto de Decreto; suprimirse “tanto de” en el artículo 136.2.a) por innecesario así como “y/o” por impropio de una disposición normativa en el artículo 137.1; enumerarse “1ª”, “2ª”, “3ª” y “4ª” en el artículo 183.2.b), pues son “condiciones” (femenino); expresarse “económica o, en su caso, en especie” y no “económica, o en su caso en especie”, en el artículo 143.1; suprimirse por innecesario en los apartados 3 y 5, párrafo segundo, del artículo 159, la expresión “en el expediente”, así como “la” antes de “desafectación” en el párrafo segundo del apartado 2 del artículo 168, y “administrativa” tras “certificación” en el párrafo primero, apartado 2 del artículo 158; colocarse “las” antes de “dimensiones” y “de las” antes de “características” en el artículo 199.3, párrafo segundo; añadir “correspondiente” antes de “fase” en el 203.2.d) así como una “a” antes de “posibles” en el 203.3, párrafo segundo; expresar “que se desiste de” en lugar de “desistida” en el artículo 197.5.b), párrafo primero *in fine*, “ostenten” en vez de “ostente” en el 206.6, “expresamente” en vez de “expresa” en el artículo 222.6, “de la persona” en vez de “a la persona” en el 209.3; sustituir “inste a” por “pretenda” en el artículo 224.1, “de” por “a” en el 245.1.e), suprimir “de establecimiento” en el 216.5; sustituirse “deberán” por “deberá” en el artículo 254.1 párrafo segundo *in fine* y suprimir el determinante “su” en el artículo 268.1.

3.- Artículo 3.3. Este artículo regula la cédula urbanística, disponiendo en el primer inciso del apartado 3 lo siguiente: “La cédula urbanística tendrá carácter informativo respecto de las condiciones territoriales y urbanísticas vigentes en el momento de su emisión y no vinculará a la Administración en el ejercicio de sus potestades públicas, en especial, de la potestad de ordenación territorial y urbanística”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 24/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En principio se especifica con carácter general el carácter informativo de la cédula urbanística para, a continuación, limitar dicho carácter informativo respecto de las condiciones territoriales y urbanísticas vigentes en el momento de su emisión. El contenido mínimo de la cédula urbanística viene recogido en la letra a) del apartado 2 de este mismo artículo y de la lectura de éste se infiere que dicho contenido es básicamente la información sobre la situación, régimen territorial y urbanístico, y demás circunstancias territoriales y urbanísticas aplicables a un terreno, parcela, solar o edificio determinado, como el apartado 1 indica. Es por ello que resulta difícil pensar en qué supuestos o respecto de qué contenido la cédula pudiera tener un carácter diferente al meramente informativo.

Por tanto, y en la medida en que este artículo deja claro que la cédula urbanística no vincula a la Administración en el ejercicio de sus potestades públicas, se considera innecesario incluir la expresión “*respecto de las condiciones territoriales y urbanísticas vigentes en el momento de su emisión*”. Resulta conveniente, por tanto, la supresión de dicha expresión pues lo único que puede generar en la práctica es confusión, a menos que se pretenda establecer el carácter obligatorio de la cédula para algún contenido concreto, caso en el cual por seguridad jurídica debería especificarse.

Esta observación, por análogas razones, se hace extensiva al **artículo 4.3**, en el cual se dispone que “*la contestación a la consulta tendrá carácter informativo respecto de las condiciones urbanísticas en el momento de su emisión (...)*”, observación que implicaría suprimir en este artículo la expresión “*respecto de las condiciones urbanísticas en el momento de su emisión*”.

4.- Artículo 4.4. Dispone este precepto que: “*La alteración por la Administración de los criterios y las previsiones facilitados en la consulta dentro del plazo en el que ésta surta efectos, que deberá indicarse en la contestación, habrá de quedar suficientemente motivada, ello sin perjuicio del derecho de indemnización que pudiera deducirse por la elaboración de los proyectos necesarios que resulten inútiles, de conformidad con el régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 25/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Se hace referencia al plazo en que la contestación a la consulta tenga efectos, el cual se dice debe indicarse en la contestación. Sin embargo, a diferencia del artículo 3 respecto de la cédula urbanística, en este artículo no se dispone un plazo a tales efectos, solamente se refiere al plazo máximo para contestar a la consulta de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 10.2 de la Ley. Por consiguiente, deberá establecerse expresamente dicho plazo en el artículo o, si se considera que es competencia de las ordenanzas municipales, debiera hacerse mención a ello en el precepto, pudiendo quedar el texto final, por ejemplo, “dentro del plazo fijado en las respectivas ordenanzas municipales en el que ésta surta efectos”.

Por otro lado, se considera innecesaria la referencia al derecho de indemnización que pudiera surgir de conformidad con el régimen general de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas pues este derecho ya está previsto en la normativa correspondiente y solo procederá cuando reúna los requisitos legalmente establecidos. Se comparte, por tanto, la observación que consta en el informe del Gabinete Jurídico y que supuestamente fue aceptada pero finalmente no se ha corregido en el borrador definitivo.

5.- Artículo 6.3. Indica este artículo en su primer inciso que: *“El sistema de información territorial y urbanística trasladará la información contenida en los registros administrativos de instrumentos de ordenación urbanística”.*

No se comprende el contenido de este inciso por resultar incorrecto e incompleto, confusión que es introducida por la utilización del verbo “trasladar”. En primer lugar, porque el sistema de información no parece que pueda trasladar nada por sí mismo y, por ello, no se identifica el sujeto que realiza dicha acción. En segundo lugar, porque tampoco se indica a quién se traslada esa información. Por tanto, debe mejorarse y completarse la redacción de este artículo.

6.- Artículo 10. Se inserta este artículo en el capítulo dedicado a la colaboración público-privada y, en concreto, regula lo relativo a los Colegios Profesionales. En el

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 26/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



apartado 1 se dice: “*Los Colegios Profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, podrán colaborar con las de ordenación del territorio y urbanismo en el desarrollo de las actuaciones de verificación, control y comprobación o inspección que se establecen en el artículo 9.2 b) de la Ley. La actuación de inspección se entenderá en los términos del artículo 13, no pudiendo implicar el ejercicio de potestades públicas*”.

En realidad, este primer apartado viene a reproducir el contenido del artículo 9.2.b) de la Ley, el cual se cita también en el propio texto del artículo. Por otro lado, la regulación detallada de tales funciones se recoge en el artículo 13 de la norma proyectada, donde primero se enumeran con carácter general tales funciones en términos idénticos a los recogidos en el artículo 10.1, para pasar luego a concretarlas. Además, se dispone que el ejercicio de la función de inspección no puede implicar el ejercicio de potestades públicas, lo cual se vuelve a reiterar en el artículo 12 de la norma proyectada en el cual se recogen los principios de actuación de las Entidades Urbanísticas Certificadoras y de los Colegios Profesionales, disponiendo con carácter general que “*en ningún caso, tanto la realización de las tareas que se les encomienden como la emisión de informes o certificados implicarán el ejercicio de potestades públicas*”.

Por tanto, habida cuenta de lo extensa que es la norma proyectada, cualquier simplificación de la misma debe tener favorable acogida por contribuir a una mayor claridad de esta. Así pues, al resultar reiterativo este apartado primero del artículo 10, se aconseja modificar su redacción. Se sugiere la siguiente u otra similar: “*Los Colegios Profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, podrán colaborar con las Administraciones competentes en materia del ordenación del territorio y urbanismo en el desarrollo de las actuaciones previstas en el artículo 9.2.b) de la Ley*”.

Esta observación, por razones análogas **se hace extensiva al artículo 11.1** (“*Las Entidades Urbanísticas Certificadoras son entidades privadas de carácter jurídico-técnico, con personalidad jurídica propia que, disponiendo de medios materiales,*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 27/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



personales y financieros, están habilitadas para la realización de tareas de colaboración con las Administraciones Públicas en relación con las actuaciones de verificación, comprobación y control en materia urbanística establecidas en el artículo 9.2 b) de la Ley). Se sugiere en este caso la siguiente redacción o la que se considere oportuna siempre que implique una simplificación del precepto y evite reiteraciones innecesarias: “Las Entidades Urbanísticas Certificadoras son entidades privadas de carácter jurídico-técnico, con personalidad jurídica propia, que podrán colaborar con las Administraciones Públicas en el desarrollo de las actuaciones previstas en el artículo 9.2.b) de la Ley”.

7.- Artículo 13.2. Este precepto se encarga de regular los ámbitos de colaboración y actuación. Al enumerar las actuaciones a las que se refieren las tareas a realizar se concretan las de “*verificación, control y comprobación o inspección*”, que son las mismas recogidas en la redacción actual de los artículos 10 y 11 de la norma proyectada. El borrador anterior del Reglamento no hacía referencia a la actuación de inspección que sí recoge el artículo 9.2.b) de la Ley, por lo que a resultas de una observación del Gabinete Jurídico se introdujo ésta en este último borrador. Sin embargo, la observación era sustituir el término “comprobación” por el de “inspección” para dar cumplimiento a lo establecido en la Ley, pero se ha continuado manteniendo el término “comprobación”. Comprobar es sinónimo de verificar, por lo que ambas funciones son idénticas, es por ello que se recomienda eliminar el término “comprobación” por innecesario, así como para respetar el tenor literal de la Ley y porque su mantenimiento en el texto parece obedecer más al error que se advertía que a una intencionalidad concreta.

8.- Artículo 19, apartados 4 y 5. Dispone este artículo en su apartado 4 que: “*También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural siempre que cuenten con un acceso rodado que permita, al menos, el tránsito normal de personas y vehículos a motor en circunstancias meteorológicas no adversas, además de los siguientes servicios (...)*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 28/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



A continuación, en el apartado 5, se establece que *“La clasificación de los núcleos rurales tradicionales como suelo urbano requiere su previa delimitación por los instrumentos de ordenación urbanística general, conforme a los siguientes criterios (...)”*.

En definitiva, en estos dos apartados se regulan los núcleos rurales tradicionales incorporados a la ordenación urbanística, en el primero se enumeran los servicios básicos que deben tener y en el segundo los criterios exigidos para su delimitación como suelo urbano.

El artículo 13.2 de la Ley dispone que: *“También forman parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado, identificable y diferenciado, siempre que cuenten con acceso rodado y con las infraestructuras y servicios básicos que se determinen reglamentariamente”*.

Es precisamente en desarrollo de dicha previsión normativa por la que en el presente Reglamento se determinan cuáles son los servicios básicos que deben tener esos núcleos rurales tradicionales para poder formar parte del suelo urbano. En este sentido, tanto el apartado 4 como el 5.1º (este último dispone que *“conforme al artículo 23, podrán formar parte del suelo urbano los núcleos rurales tradicionales que constituyan un asentamiento urbanístico singularizado, identificable y, en su caso, diferenciado administrativamente”*) de la norma proyectada se refieren a un mismo concepto y se define.

La sistemática seguida en este caso no parece demasiado acertada pues se incurre en reiteraciones e inexactitudes que enturbian la comprensión de la norma, si bien dicha falta de claridad se puede salvar fácilmente simplificando la literalidad del precepto y agotando en un apartado todo lo relativo a un mismo contenido.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 29/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Como se desprende del artículo 13.2 de la Ley, la definición recogida en el apartado 4 del artículo 19 de la norma proyectada resulta inexacta pues se transcribe parcialmente lo dispuesto en el artículo de la Ley, definición que se completa posteriormente en el apartado 5.1º de este artículo 19 y en el apartado 5.2º se hace referencia a determinados asentamientos concretos. Por otro lado, la referencia que se hace en el artículo 19.5.1º al artículo 23 del Reglamento, aunque correcta, debiera sustituirse por la referencia al artículo 13.2 de la Ley porque es esta la norma habilitante para que tales núcleos puedan formar parte del suelo urbano (así, por ejemplo, en el apartado 6º de este mismo artículo, en relación con qué parcelas pueden tener la condición de solar la remisión se hace acertadamente al artículo 13.3 de la Ley). Finalmente, para completar las razones expuestas, debe indicarse que para que los instrumentos de ordenación urbanística general puedan establecer la clasificación de estos núcleos rurales tradicionales como suelo urbano no solo debe estarse a los criterios establecidos en el apartado 5 sino que también deben concurrir aquellos criterios relativos a los servicios básicos mínimos establecidos en el apartado 4.

Por tanto, la literalidad tanto del apartado 4 como del 5 es incorrecta, en un caso por resultar incompleta la definición que se da y en otro por no establecer los únicos criterios a considerar, resultando necesaria la interpretación conjunta de ambos preceptos. Así pues, resultaría mucho más claro integrar los apartados 1º y 2º del actual artículo 19.5 en el artículo 19.4, redactando un nuevo apartado 4 en el que se eliminen las reiteraciones innecesarias, se integre una definición completa única y se haga una adecuada remisión al artículo 13.2 de la Ley. De este modo, el nuevo artículo 19.5 se limitaría a indicar, lo siguiente: “La clasificación de los núcleos rurales tradicionales como suelo urbano requiere su previa delimitación por los instrumentos de ordenación urbanística general conforme a los criterios dispuestos en el apartado anterior. Su delimitación se realizará trazando una línea perimetral sobre la base del parcelario existente, atendiendo a la cercanía de las edificaciones, a la relación y coherencia entre lugares de un mismo ámbito con topónimo diferenciado, ya sean núcleos u otras entidades de población, y a la morfología y tipologías de las edificaciones y parcelas tradicionales (contenido del actual artículo 19.5.3º)”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 30/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



9- Artículo 20.1.b). En el párrafo segundo de este artículo se establece que: *“En todo caso, formarán parte del suelo rústico preservado los terrenos afectados por riesgos de cualquier naturaleza, que se encuentren acreditados en actos administrativos o en los instrumentos de planificación territorial y sectorial, debiendo quedar todos ellos convenientemente identificados en el contenido de los instrumentos de ordenación urbanística, conforme a lo previsto en el Título IV”.*

No queda claro qué quiere significarse con la expresión *“que se encuentren acreditados en actos administrativos”*, tal vez porque los términos empleados no sean los más correctos.

10.- Artículo 20.3. Dispone este artículo que: *“Los suelos rústicos de las categorías previstas en los párrafos a), b) y c) del apartado 1 podrán superponerse, siendo de aplicación la regulación correspondiente a las categorías superpuestas. En caso de contradicción, prevalecerá la regulación que mejor garantice la conservación y el mantenimiento de las características que han motivado la protección, debiendo garantizarse, en todo caso, el cumplimiento de la normativa sectorial de aplicación”.*

No se especifica a quién corresponde determinar la existencia de contradicción y, en su caso, determinar qué regulación sería aplicable, resultando demasiado indeterminado el concepto *“que mejor garantice la conservación y el mantenimiento de las características que han motivado la protección”*.

11.- Artículo 25.4. En este artículo se prescribe que: *“Las actuaciones ordinarias y extraordinarias requerirán de informe de incidencia territorial de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, cuando concurra alguno de los supuestos previstos en el artículo 71”.*

Se inserta este precepto en la sección 1ª del capítulo III de la norma proyectada, en la cual se regulan las disposiciones generales en cuanto al régimen de los usos y actividades en suelo rústico. La referencia por primera vez en el texto a las actuaciones

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 31/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ordinarias y extraordinarias, cuya regulación se difiere a los artículos 27 al 35, resulta abrupta y algo desconcertante por lo que para evitarlo se sugiere completar el texto del artículo del siguiente modo u otro similar: “Las actuaciones ordinarias y extraordinarias a que se refieren, respectivamente, las secciones 2ª y 3ª de este capítulo (...)”.

12.- Artículo 26. Este artículo se titula “adecuación y proporcionalidad de las actuaciones en suelo rústico”.

Como primera observación a este artículo se pone de manifiesto la incorrecta ubicación del mismo. En el artículo 22 se recogen cuáles son las actuaciones en suelo rústico y en su apartado c) se dispone la vinculación al uso que justifica la implantación de dichas actuaciones, especificando que deberán ser “*proporcionadas a dicho uso*”. Considerando lo anterior, parece mucho más sistemático en orden a una mejor interpretación del precepto que a continuación se inserte en la norma proyectada el que aparece ahora como artículo 26 y ello porque en este último precepto se viene a concretar lo que se establece con carácter general en el referido artículo 22.c). Se sugiere, pues, que el actual artículo 26 pase a ser el artículo 23.

Por otro lado, en este artículo se dispone un apartado 1 que consta de siete letras [de la a), a la g], sin que haya ningún apartado 2, lo que claramente es un error que debe subsanarse y eliminarse la referencia al apartado 1.

Esta observación **se hace extensiva al artículo 111 y al artículo 289**, ya que incurrirían en el mismo error.

13.- Artículo 28.2. En este artículo se indica cuáles son las edificaciones necesarias para el normal funcionamiento de las actividades agrícolas y explotación forestal, señalando como tales “*las casetas de aperos de labranza, las naves destinadas al almacenamiento de productos fitosanitarios y de maquinaria, así como las destinadas a las instalaciones que necesite explotación, las infraestructuras de riego y otras de naturaleza similar*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 32/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Debe haber un error en la redacción de la expresión “*así como las destinadas a las instalaciones que necesite explotación*”, pues no parece que tales instalaciones sean las que deban precisar de explotación y de ser el caso el verbo debería haberse utilizado en plural (necesiten), sino parece querer referirse el precepto a las edificaciones para aquellas instalaciones que precise la explotación. De ser la interpretación apuntada la correcta deberá incluirse el artículo “la” delante de explotación, de ser otra deberá aclararse el sentido.

14.- Artículo 29.4. En el primer inciso de este apartado se dice que: “*Deberá ser objeto de nota marginal en el Registro de la Propiedad, conforme a la legislación reguladora, la vinculación entre las edificaciones residenciales y los usos ordinarios del suelo rústico que justifican su autorización*”.

En la medida en que la Comunidad Autónoma carece de competencias en materia de Registro de la Propiedad, pues es competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.8º de la Constitución, y dado que la obligación de la inscripción mediante nota marginal que se contempla tiene su fundamento en lo dispuesto en el artículo 65.1.d) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana (“*serán inscribibles en el Registro de la Propiedad las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las leyes*”), se considera conveniente hacer referencia a dicho precepto en el artículo de la norma proyectada o bien realizar una remisión general a la legislación estatal como normativa habilitante como se hace, por ejemplo, en los artículos 246.5 (“*en los términos indicados en la legislación estatal*”) o el artículo 341.1 de la norma proyectada (“*y sin perjuicio de los actos inscribibles conforme a los preceptos de la legislación estatal*”).

15.- Artículo 32.1. Este artículo dispone que: “*Conforme al artículo 22.3 de la Ley, las actuaciones extraordinarias requieren para ser legitimadas de una autorización del Ayuntamiento, previa a la licencia o declaración responsable, en su caso (...)*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 33/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



El artículo 22.3 de la Ley establece que *“las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico requieren, para ser legitimadas, de una autorización previa a la licencia municipal que cualifique los terrenos donde pretendan implantarse, conforme a los criterios que se establezcan reglamentariamente”*. Del tenor literal de este artículo se infiere que las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico han de ser aprobadas mediante licencia y no basta una declaración responsable como así se desprende del artículo 32.1 de la norma proyectada, no figurando además entre los actos sujetos a declaración responsable los previstos en el artículo 138 de la Ley. Por ello, deberá suprimirse en el precepto la referencia a la declaración responsable para no ser contrario a lo dispuesto en la Ley.

16.- Artículo 32.2.a). En el segundo enunciado de este artículo se dice que: *“Si la solicitud no reúne los requisitos exigidos, se requerirá al solicitante para que subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos en el plazo de diez días, con indicación de que si así no hiciera se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que así lo declare”*. Se sugiere como mejora en la redacción del artículo cambiar la expresión *“con indicación de que si así no hiciera”* por la de que *“con indicación de que de no hacerlo”* o *“con indicación de que si así no lo hiciera”*.

17.- Artículo 50. En el **apartado 1** resulta reiterativo, en cierto modo, el contenido del párrafo segundo, que es transcripción del artículo 31.1 de la Ley, y el del párrafo tercero que sirve de encabezamiento a los parámetros concretos que se objetivan y que deben justificar la necesidad de transformación del suelo rústico. Se sugiere simplificar el precepto, pudiendo sustituirse el inicio del párrafo tercero por el siguiente texto u otro similar: *“A estos efectos, pueden considerarse con criterios de proporcionalidad parámetros como los siguientes (...)”*.

Se aconseja igualmente una mejora en la redacción de la letra a), consistiendo en la utilización de un sustantivo en singular, tal y como se hace en la última parte de este apartado, y en suprimir de nuevo la referencia a que se trata de un factor objetivo pues eso ya se ha indicado en el párrafo segundo de este artículo. Se propone, por

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 34/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



tanto, la siguiente redacción u otra similar: “Tasas de crecimiento de los últimos cinco años y proyección de crecimiento para los siguientes diez referidas a la población, desagregadas por grupos de edad, o a las actividades económicas. Podrán valorarse también las licencias otorgadas para los usos previstos en los últimos cinco años y su proyección en los siguientes”.

En el **apartado 2** se advierte una errata al decir “puesta de delimitación aprobada” cuando debería decir “propuesta”.

18.- Artículo 57. En su apartado 3 se hace una remisión al artículo 66.4 del propio Reglamento: “(...) *sin perjuicio de lo previsto en el artículo 66.4 en los supuestos que desarrollen Declaraciones de Interés Autonómico (...)*”. La remisión es errónea, ya que se trata del artículo 65.4.

Por otro lado, el apartado 7 de este precepto exige que se emita informe de evaluación de impacto de género en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial cuya aprobación corresponde al Consejo de Gobierno, siendo reiterativo e innecesario recoger en este apartado la obligación de realizar un determinado informe sobre la incidencia que pueda tener el instrumento de ordenación del territorio en una determinada materia, ya que existen otros informes sectoriales de preceptiva emisión recogidos en su normativa específica y no por ello se relacionan en este apartado. El ordenamiento jurídico se interpreta y aplica en su conjunto, sin necesidad de recoger en un precepto la obligación que impone el precepto de otra disposición, ya que con ello solo se consiguen normas voluminosas de difícil manejo para la ciudadanía. Todo ello justificaría la supresión de este apartado.

En el caso de que se mantenga, el citado apartado 7 de este precepto debe referirse a la Ley 12/2007 (“*de conformidad con el artículo 6.2 de la Ley 12/2007, de 26 de noviembre, para la promoción de la igualdad de género de Andalucía*”) y no al Decreto 17/2012 (art. 3.1), pues se trata de la norma legal que impone el mismo. En efecto, según el citado precepto legal, “*todos los proyectos de ley, disposiciones*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 35/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



reglamentarias y planes que apruebe el Consejo de Gobierno incorporarán, de forma efectiva, el objetivo de la igualdad por razón de género. A tal fin, en el proceso de tramitación de esas decisiones, deberá emitirse por parte de quien reglamentariamente corresponda, un informe de evaluación del impacto de género del contenido de las mismas”.

19.- Artículo 60.2. En los términos en que está redactado el precepto es contrario a la Ley, concretamente a su artículo 37.6.

En efecto, en el Reglamento proyectado la exigencia de adaptación al entorno se limita a las actuaciones de transformación urbanística (definidas en el artículo 24.1 de la Ley) y las actuaciones ordinarias y extraordinarias en suelo rústico (de los artículos 21 y 22, respectivamente, del texto legal). Pero no se incluyen las actuaciones urbanísticas del artículo 24.2 de la reiterada Ley, entre las cuales se integran las de edificación recogidas en el título VI de la norma, las cuales pueden proyectar una innegable incidencia sobre el paisaje.

Por tanto, se ha de reconducir la obligación de adaptación al entorno a todas las actuaciones urbanísticas, tal y como se recoge en el artículo 37.6 de la Ley, ya que en la redacción actual las del artículo 24.2 quedarían excluidas.

20.- Artículo 63. En su párrafo 1 se refiere a la “*Agenda Urbana de Andalucía*”, debiendo completarse dicha referencia con “*Agenda Urbana de Andalucía 2030*”, tal y como se hace en el artículo 62, párrafo 1.

21.- Artículo 67. En su apartado 6, letras a) y c), se remite, respectivamente, a los artículos 196 y 197 del Reglamento, cuando la remisión exacta debe ser a los artículos 191 y 192.5.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 36/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



22.- Artículo 75. En el apartado 2.b) la expresión “etc.” debe ser cambiada por “o instalaciones similares”, pues es una expresión impropia de una disposición normativa.

Esta observación **se extiende al artículo 81.a).**

23.- Artículo 77. Dispone el precepto en su párrafo primero lo siguiente:

“Forman parte también de la ordenación urbanística general las siguientes determinaciones que complementan a la definición del modelo general de ordenación, conforme a lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley.”

Pero el artículo 63 de la Ley regula, exclusivamente, el Plan General de Ordenación Municipal como instrumento de la ordenación urbanística general. Igualmente, en los municipios en los que exista Plan Básico de Ordenación Municipal, en los supuestos del artículo 65 de la Ley, también habrán de ordenar en dicho instrumento la normativa de las categorías de suelo rústico y de los ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, si lo hubiere, ya que el citado artículo 65.2 se remite al contenido del artículo 63.1.a), b) y d) de la Ley.

En definitiva, también el Plan Básico de Ordenación Municipal ha de contener algunas determinaciones complementarias del modelo general de ordenación, y por tanto, la referencia exclusiva que este artículo hace al 63 de la Ley es incorrecta y confusa. Por tanto, o se suprime o se hace referencia, además de al artículo 63 al 65.

24.- Artículo 82. Su apartado 5 es del siguiente tenor:

“En los ámbitos de actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, los instrumentos de ordenación urbanística detallada deberán, en el marco de lo establecido en el Plan de Ordenación Urbana o Plan Básico de Ordenación Municipal, reservar las dotaciones locales para equipamientos comunitarios básicos y para

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 37/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



espacios libres y zonas verdes que se demanden en base al incremento de población, teniendo en cuenta el nivel dotacional de la zona donde se ubica.

Podrá reducirse justificadamente la superficie de suelo para nuevos sistemas locales en las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano en las que concurra alguna de las siguientes causas:

a) Cuando la actuación se encuentre en uno de los supuestos para la minoración de la cesión de aprovechamiento del apartado 4 del artículo 49.

b) Cuando el nivel dotacional de la zona de suelo urbano en que se inserte la actuación sea superior en un quince por ciento al municipal y la reducción no implique una disminución del nivel dotacional de la zona superior al diez por ciento.”

Se recoge como regla general el principio o cláusula denominada “standstill” o de no regresión, es decir, el mantenimiento del estándar dotacional preexistente (“teniendo en cuenta el nivel dotacional de la zona donde se ubica”). De manera específica para los espacios libres y zonas verdes, el artículo 86.1, párrafo segundo, de la Ley consagra ese mismo principio en materia de innovaciones de planeamiento. Por tanto, el legislador ha consagrado, al menos en materia de espacios libres y zonas verdes, la regla de no recesión.

El artículo 82.5 del Reglamento se refiere a las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano, tanto de mejora como de reforma (no cabe duda que estas actuaciones de transformación comportan una innovación real de la ordenación detallada preexistente y, por tanto, un cambio de dicho planeamiento) y también recoge la regla referida (“teniendo en cuenta el nivel dotacional de la zona donde se ubica”), pero establece 2 excepciones:

a) En los supuestos del artículo 49.4 del Reglamento, cuyo tenor es el siguiente:

“4. En las actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano el porcentaje de participación de la comunidad podrá reducirse en el instrumento de

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 38/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



ordenación urbanística hasta un mínimo del cinco por ciento, si fuera necesario para asegurar la viabilidad económica de las siguientes actuaciones:

a) Áreas de Gestión Integrada constituidas con la finalidad de regenerar ámbitos urbanos degradados o de rehabilitar conjuntos históricos.

b) Actuaciones promovidas por comunidades de propietarios o asociaciones de propietarios que tengan por objeto la construcción de viviendas para el realojo de sus miembros, cuando constituyan su residencia habitual, al menos, en sus dos terceras partes.

c) Actuaciones que tengan por objeto principal la construcción de viviendas protegidas.

d) Cualquier actuación de iniciativa pública destinada a la mejora de la ciudad existente”.

Pero estos supuestos en los que se minora al 5% el porcentaje de cesión de la plusvalía generada se justifica por razones económicas (“cuando fuere necesario para asegurar la viabilidad económica”), de modo que la regla general de cesión de plusvalía del 10% queda reducida al porcentaje señalado, y todo ello al amparo del artículo 30.a) de la Ley que ya anticipa esta posibilidad.

En el supuesto del artículo examinado, sin embargo, no existe límite a la reducción de los espacios libres y zonas verdes; no se establece un tope mínimo en la posibilidad de reducción de las dotaciones, sino que se acoge la fórmula genérica de “podrá reducirse justificadamente”, lo cual comporta que ante la imprecisión de la norma, en la práctica esa minoración podría convertir la reserva de dotaciones en algo meramente testimonial. Por ejemplo, una promoción de 200 viviendas sometidas a régimen de protección implantada mediante una actuación de mejora, que incremente en ese número las viviendas preexistentes en la zona (con un aumento poblacional de 480 personas, a razón de 2,4 residentes por vivienda según la Orden de 29 de septiembre de 2008), puede limitarse a hacer una reserva de 100 m² de espacios libres, zonas verdes o ambas para toda la nueva población aún cuando en su zona el

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 39/110
	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



estándar preexistente sea de 12,5 m² por habitante, y todo ello aduciendo y justificando meras razones económicas, es decir, la viabilidad de la promoción.

No existe amparo legal que justifique la reducción de la reserva de dotaciones locales cuando las viviendas son de régimen protegido, y todo ello por una mera cuestión económica. Este efecto perverso de la norma debe ser evitado con otra solución, como puede ser la minoración de cesiones de forma limitada o topada y compensación en metálico por lo detruido para destinarlo a un fin específico y público, por ejemplo.

Asimismo, se ha de indicar que los artículos 28.b) y 29.b) de la Ley lo que acogen es un cumplimiento de la obligación de hacer la reserva dotacional por sustitución (como las fórmulas de propiedad horizontal), pero no su reducción simple y llanamente, lo cual conculcaría el artículo 86.1, párrafo segundo de la Ley. Por todo ello, entendemos que debe redactarse este apartado de forma que module el efecto indicado.

b) El segundo supuesto contenido en el artículo examinado es “*cuando el nivel dotacional de la zona de suelo urbano en que se inserte la actuación sea superior en un quince por ciento al municipal y la reducción no implique una disminución del nivel dotacional de la zona superior al diez por ciento*”.

En este caso, partimos de una “sobredotación” de dotaciones locales en la zona concreta donde se acomete la actuación de transformación que rebasa al menos en un 15% el nivel del municipio, estableciéndose al menos -a diferencia de lo que se ha dicho en el apartado anterior- límites cuantitativos para minorar las reservas dotacionales de cesión obligatoria.

Pero no queda justificada la razón de ello, es decir, el motivo por el cual se reduce la obligación de mantener el nivel ya existente en la zona si existe suelo libre susceptible de ser cedido. Cosa diferente es que el mantenimiento de dicha proporción

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 40/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



fuese inviable por razones topográficas o físicas del terreno, tal y como se contempla en el artículo 49.2 del propio Reglamento, en el cual se acoge la fórmula del complejo inmobiliario o la entrega del valor del suelo en metálico.

Con la redacción actual del precepto, se permite que en diferentes y sucesivas actuaciones de transformación aquellas zonas de la ciudad en las que existen zonas libres y espacios verdes locales excedentes respecto al nivel del municipio, progresivamente se vayan colmatando con la edificación hasta alcanzar ese nivel, lo cual también carece de justificación legal al conculcar el principio de “standstill” consagrado en el artículo 86.1, párrafo segundo de la Ley.

En consecuencia, debe efectuarse otra redacción del precepto que evite la contravención legal.

25.- Artículo 88. Se contempla en el mismo, en su **apartado 4**, la posibilidad de que el Plan Básico de Ordenación Municipal pueda establecer propuestas de delimitación de actuaciones de transformación urbanística en suelo urbano sin necesidad de utilizar el procedimiento del artículo 25 de la Ley.

Pero nada se menciona respecto a la posibilidad de hacerlo para suelo rústico mediante actuaciones de transformación de nueva urbanización, lo cual no debe ser descartable en virtud del artículo 66.1.f) de la Ley y del artículo 86.2 del Reglamento, que lo prevé en relación con los Planes Generales de Ordenación Municipal.

26.- Artículo 94. En relación con los Estudios de Detalle, dispone el último párrafo de su **apartado 2**:

“Los cambios en la calificación del suelo que sean consecuencia de las operaciones descritas en las letras a) y b) no serán considerados modificación del uso urbanístico del suelo a efectos de lo establecido en este apartado”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 41/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Pero en tales operaciones se incluye la posible relocalización de zonas verdes/espacios libres, lo cual realmente constituye un supuesto de modificación respecto a la zonificación que eventualmente pudiera existir, siendo ese el presupuesto de intervención del dictamen del Consejo Consultivo (artículo 86.3 de la Ley).

La posibilidad de obviar el dictamen de este Órgano es contraria a la Ley, de modo que ha de redactarse el precepto previendo que en los supuestos de afectación de estos suelos (zonas verdes/espacios libres) mediante Estudio de Detalle ha de recabarse el dictamen correspondiente del Consejo Consultivo al ser una auténtica modificación de la zonificación previa de los mismos. De hecho, uno de los objetos del Estudio de Detalle es, además de completar, modificar las determinaciones de la ordenación detallada establecida, según establece este mismo precepto: “Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar, adaptar o modificar alguna de las determinaciones de la ordenación detallada establecida por el correspondiente instrumento de ordenación urbanística detallada en ámbitos de suelo urbano o en ámbitos de suelo rústico sometido a actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización”.

27.- Artículo 99.1. Dispone el precepto lo siguiente:

“Las Administraciones Públicas y los particulares prestarán su colaboración en la elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística, facilitando a la Administración urbanística o a los particulares autorizados por ésta, la información que les sea requerida y, en su caso, la ocupación de las fincas conforme a lo dispuesto en la legislación básica de suelo”.

El inciso final en el que se hace referencia a la ocupación de las fincas puede inducir a confusión, en la medida en que el precepto se incardina en el capítulo dedicado al procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación urbanística, fase en la que en modo alguno puede estar justificada la ocupación de una

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 42/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



finca, por lo que debería sustituirse esa expresión por alguna como “*facilitar el acceso a las fincas*”, o similar.

28.- Artículo 108.3. Este precepto establece:

“Será necesario un nuevo trámite de solicitud de informes sectoriales cuando las modificaciones del documento incidan sobre materias o ámbitos que no hubieran sido objeto de informe preceptivo de la Administración Pública correspondiente”.

Por el contrario, conforme al artículo 78.6 *in fine* de la Ley, “*deberá solicitarse nuevo informe sectorial si las modificaciones afectaran al contenido de un informe ya emitido*”.

La previsión de la Ley es más amplia que la reglamentaria, pues incluye las modificaciones introducidas que afecten tanto a materias tratadas en el informe sectorial (la modificación podría alterar las condiciones sobre las que ya se pronunció el informe sectorial), como las no tratadas por éste, mientras que el precepto del Reglamento limita la necesidad de solicitar un nuevo informe sectorial a los supuestos en los que la modificación del documento incida sobre materias o ámbitos no tratados en el informe sectorial, por lo que debe modificarse el precepto para adecuarlo a la previsión legal.

29.- Artículo 110.1. Establece el artículo a comentar que “*el instrumento de ordenación urbanística aprobado definitivamente será depositado en los registros administrativos regulados en el artículo 6 para garantizar su publicidad*”.

Sin embargo, lo cierto es que ese precepto regula un sistema de información territorial y urbanística de carácter autonómico, gestionado por la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, siendo el artículo 5 el que regula los registros administrativos de los instrumentos de ordenación urbanística,

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 43/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



tanto de los Ayuntamientos como de la Comunidad Autónoma, por lo que la referencia debe hacerse a este precepto.

30.- Artículo 119. La redacción que establecen los apartados b) y c) del precepto es la siguiente:

“b) Cuando tengan por objeto el cambio de uso de un terreno o inmueble para su destino a uso residencial deberán justificar que los equipamientos comunitarios básicos y espacios libres y zonas verdes existentes son suficientes para satisfacer el incremento de la demanda que supone la nueva población y, en caso contrario, prever su ampliación en la medida que éstos precisen.

c) Las innovaciones que impliquen desafectar del dominio público un suelo destinado a equipamientos comunitarios básicos, a espacios libres o zonas verdes, o que supongan el cambio de calificación de un suelo destinado a vivienda protegida cuando éste no hubiera cumplido aún con su finalidad, deberán prever su compensación en una localización alternativa en el municipio en la que estos suelos sean necesarios para atender las necesidades de la población y cumplan su función con mayor eficacia”.

Deben formularse las siguientes observaciones:

a) El apartado b) supone que ante un incremento de población derivado del cambio de uso de un determinado suelo o inmueble que es recalificado a uso residencial, si ya existe un nivel dotacional en la zona suficiente para atender las nuevas demandas de la población generada, no será necesario el incremento de éstas, sino que las preexistentes, sin necesidad de respetar la cláusula “standstill” o de no regresión, absorben y compensan la reservas de dotaciones que realmente deben hacerse.

Aún cuando la Ley y el presente Reglamento representen un nuevo modelo de política urbanística en Andalucía respecto al existente hasta ahora, esa nueva

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 44/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



concepción no puede consistir en hacer desarrollos urbanísticos mediante modificaciones de planeamiento en las cuales las dotaciones preexistentes no se incrementen a pesar del aumento de población, sino que compensen el mismo por existir un supuesto superávit de tales dotaciones. En definitiva, el nivel dotacional preexistente sufre una evidente reducción, lo cual es contrario al criterio vinculante que ha de presidir la nueva ordenación urbanística (deberá fundarse en la mejora del bienestar de la población, según el artículo 86.1, párrafo segundo de la Ley) y, de forma específica para espacios libres/zonas verdes, que no mantienen el nivel dotacional ya alcanzado según ese mismo precepto legal, lo cual no parece acorde con una normativa urbanística que pretende proteger la sostenibilidad, el paisaje y combatir el cambio climático. Asimismo, el artículo 18.2.b) del Real Decreto Legislativo 7/2015, establece claramente la necesidad de “reajustar la proporción de las dotaciones” en las actuaciones de dotación definidas en el artículo 7.1.b) de la Ley -que son una suerte de actuaciones de transformación de mejora-, de donde se colige que el principio de mantenimiento de la proporcionalidad alcanzada es deseo del legislador tanto estatal como autonómico.

En consecuencia con lo razonado, este apartado se considera contrario a la Ley.

b) Por otra parte, el **apartado c)** viene a recoger una regla de mantenimiento cuantitativo de las dotaciones preexistentes en caso de que la modificación las recalifique para otro uso, si bien resulta necesario especificar que en la modificación se ha de respetar, a la hora de reubicar las dotaciones que se recalifican, los criterios establecidos en los artículos 80 y 81 del propio Reglamento, intentando con ello paliar el efecto derivado de una desdotación de las zonas céntricas de las ciudades a cambio de su recalificación para usos lucrativos y el traslado con efecto centrifugador de las mismas a zonas periféricas del núcleo de población. Por tanto, la redacción del precepto debe recoger la referida remisión a los criterios de ordenación de las dotaciones públicas.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 45/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



31.- Artículo 121. El artículo 121.2.b) es del siguiente tenor: *“Las modificaciones que prevean una diferente localización de dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes o que afecten a su funcionalidad requerirán el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía antes de su aprobación definitiva”.*

Con la redacción actual del precepto, una modificación de la superficie del espacio libre o zona verde, que no comportara una relocalización de la dotación ni una alteración de su funcionalidad, obviaría el dictamen del Consejo Consultivo exigido en el artículo 86.3 de la Ley. Tal presupuesto no puede tener cabida en la norma reglamentaria, de modo que es necesario que se complete la redacción con la siguiente dicción o similar: *“Las modificaciones que prevean una diferente localización de dotaciones públicas de espacios libres y zonas verdes o que afecten a su funcionalidad o superficie, requerirán el dictamen favorable del Consejo Consultivo de Andalucía antes de su aprobación definitiva”.*

32.- Artículo 123. Bajo la **letra a)** se alude a *“la ejecución jurídica”*. Esa expresión ya se censuró en el informe del Gabinete Jurídico y aunque el informe que contesta sus observaciones afirma aceptar la misma, lo cierto es que únicamente se modifica su ubicación, pues pasa del final al principio del precepto. El artículo 88.1.a) de la Ley utiliza la expresión *“gestión”*, que este Consejo considera más adecuada, pues una cosa es aludir a *“la ejecución material”* y otra muy distinta pretender distinguir entre *“ejecución jurídica”* y *“ejecución material”*, cuando hasta esta última tiene un respaldo normativo y las actuaciones jurídicas pueden tener virtualidad material, aunque sea definida jurídicamente, como paradigmáticamente sucede con la reparcelación, de forma que la frontera entre una y otra es borrosa, impidiendo en ocasiones distinguir con claridad entre ambas. La palabra *“gestión”* no solo cuenta con su respaldo legal, sino también resulta más omnicomprensiva y, por ello, plantea menos problemas referenciales.

Por tanto, debería utilizarse la expresión *“gestión”*, como así se hace en la Ley.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 46/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



33.- Artículo 124.1.c). Este precepto dispone lo siguiente:

“Las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico se desarrollarán mediante modalidad de ejecución sistemática. Motivadamente, determinados ámbitos de una actuación sobre suelo con un alto grado de consolidación de edificaciones, legales o no, que sean compatibles con la nueva ordenación se podrán desarrollar mediante modalidad asistemática”.

El primer inciso responde a lo previsto en el artículo 88.2.a) de la Ley, conforme al cual la ejecución de las actuaciones de transformación urbanística será sistemática para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico. Pero el inciso segundo no encuentra respaldo explícito en la Ley, pues ésta no contempla expresamente que en suelo rústico sea posible utilizar la ejecución asistemática.

Otra cosa es que el referido inciso no esté ubicado correctamente y el Proyecto de Reglamento no pretenda aludir en el mismo a la ejecución asistemática de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico, pero en ese caso debería reubicarse o, al menos marcar las diferencias con aquélla. Debe notarse que, de hecho, cuando el texto regula la ejecución asistemática no alude a suelo rústico, sino solo a suelo urbano.

Ahora bien, en el caso de que se quiera aludir a una eventual ejecución asistemática de actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico, cuando se dé el supuesto contemplado en el precepto comentado, debe tenerse en cuenta que el apartado 3 del artículo 88 de la Ley, no distingue entre suelo urbano y suelo rural, y dispone que *“la ejecución de las actuaciones urbanísticas definidas en el apartado 2 del artículo 24 se desarrollará mediante ejecución asistemática, cuando requiera una actividad de gestión, o directamente, sin necesidad de instrumento de gestión, cuando se limiten a la realización material de obras”*. Por tanto, sería posible conforme a este apartado la ejecución asistemática de actuaciones urbanísticas en suelo rústico, pero eso sí, de acuerdo con el artículo 24 referido, se trataría de *“actuaciones urbanísticas”*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 47/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(apartado 2) y no de “actuaciones de nueva urbanización” (apartado 1), ya que conceptualmente aparecen en el mismo como actuaciones diferenciadas, definiéndose las primeras como aquellas que “*tienen por objeto la realización de las actuaciones no incluidas en el apartado anterior para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, la obtención de sistemas generales y locales o para mejorar o completar la urbanización, así como las actuaciones de edificación recogidas en el título VI*”.

Por tanto, de acuerdo con lo expuesto y en su caso, el inciso segundo debe expresar “*de acuerdo con el artículo 88.3 de la Ley*”.

34.- Artículo 126.4. Este precepto establece que “*especialmente, para la gestión indirecta, las Administraciones públicas podrán*” y establece dos supuestos que considera de gestión indirecta, aunque claramente solo el segundo lo sea. Pero prescindiendo de caracterizaciones (en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955, las “*empresa mixtas*” se regulan como algo diferente, a “caballo”, entre la gestión directa y la indirecta de servicios -capítulo cuarto del título tercero-), si se utiliza el adverbio especialmente parece querer decirse que caben otras modalidades de gestión indirecta. Si eso es así, y luego se tratará esta cuestión cuando se aborde la figura del agente urbanizador, deben explicitarse, y si no lo es, debe eliminarse la referida palabra.

35.- Artículo 127. Este precepto regula las Gerencias Urbanísticas y su redacción debe modificarse con el fin de simplificar el texto, de un lado, y de mejorar la conceptualización empleada, de otro. Así, es innecesaria la expresión “*generales o específicas*” en el **apartado 1**, pues si nada se concreta, las actividades pueden ser de cualquier tipo; “*al finalizar los trabajos que les hubieran sido encomendados*” (**apartado 2**) técnicamente mejoraría si se sustituyera por la siguiente o similar: “*al realizar las actividades que se les hubiesen atribuido*”; y en el **apartado 4** sería conceptualmente más correcto si se empleara el infinitivo “*atribuir*” en vez de “*otorgar*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 48/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Ciertamente el precepto se vale de la regulación del Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, pero no solo es que su carácter básico es discutible tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, a pesar del apartado 4 de la disposición final única (“*en el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley el Gobierno establecerá por Real Decreto la tabla de vigencia de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Reparcelaciones*”) del derogado texto refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, aunque la Sentencia citada por razones obvias nada declaraba sobre el referido apartado, sino que, aunque lo fuese (básico), eso no sería obstáculo para la mejora propuesta.

36.- Artículo 129.1. Este precepto dispone lo siguiente:

“Los consorcios constituidos entre las Administraciones según lo dispuesto en el artículo 126.3.c) limitarán sus funciones y actividades a la esfera de competencias de las Administraciones consorciadas. El régimen jurídico de los consorcios constituidos por entidades locales será el previsto en la legislación vigente en esta materia”.

Tal y como está redactado ofrece la impresión de que el artículo 126.3.c) regula cómo se constituyen los consorcios entre Administraciones, pero lo cierto es que el mismo solo contempla la posibilidad, entre otras, de que las Administraciones constituyan consorcios urbanísticos. Por tanto, debería sustituirse “*según lo dispuesto en*” por “*a los que se refiere*”.

37.- Artículo 131.2. En el apartado 2.a).2º debe aludirse al artículo 230 y no al 231 y en el 2.b).2º al artículo 317 y no al 217.

38.- Artículo 136. El apartado 1 relaciona los instrumentos de ejecución, cuales son: la parcelación, el proyecto de reparcelación y el proyecto de normalización de fincas, y el

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 49/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



proyecto de distribución de cargas. No se entiende por qué se hace alusión al “proyecto” en las letras b) y c), pues será la reparcelación, la normalización de fincas, y la distribución de cargas, los instrumentos de ejecución y no los proyectos, pues estos hasta que no se aprueben no tienen virtualidad y una vez aprobados ya no son meros proyectos. Por tanto, debe hacerse referencia a la reparcelación, la normalización de fincas y la distribución de cargas.

El **apartado 2** contempla técnicas de ejecución y entre éstas las de complejo inmobiliario y la división horizontal, que operarán bien de forma independiente o a través de los instrumentos referidos en el apartado 1 (parcelación, reparcelación, normalización de fincas, distribución de cargas). El problema es que no queda claro en la regulación la separación entre una y otra ni cuándo operan como técnicas de ejecución independientes y cuándo a través de los instrumentos referidos, como el artículo 168 (que se integra precisamente en la regulación formalmente separada de la división horizontal) pone de relieve, pues ya en su apartado 1 alude a la reparcelación y en el apartado 2 contempla tanto el régimen de propiedad horizontal como el de constitución de complejo inmobiliario.

Es necesario, bien en este precepto o bien cuando se regulan tales técnicas (singularmente en el art. 168) que la configuración normativa de tales técnicas no ofrezca dudas sobre cuándo operan de una y otra forma y su deslinde preciso.

39.- Artículo 137.1. Respecto a este precepto se formulan las siguientes observaciones:

- Este precepto en su **inciso segundo** dispone que “*será innecesario, sin precisar de su declaración, el otorgamiento de licencia*” para la parcelación, segregación o división del suelo, vuelo o subsuelo. Se desconoce a qué se refiere la expresión “*sin precisar de su declaración*”, por lo que debe aclararse y si es que se quiere aludir a la “*declaración previa*” así habrá de especificarse.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 50/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- En el **párrafo primero del apartado 2**, si bien en otro contexto sería comprensible, el inicio *“la intervención Municipal”* sin ninguna referencia anterior a la actuación municipal que permita aprehender inmediatamente su sentido, evoca la función fiscalizadora (financiera, económica y tributaria) municipal, lo que no es el caso, por lo que debe redactarse su inicio de forma similar a la siguiente: *“La Administración municipal comprobará que (...)”*.

- En el **párrafo tercero, inciso segundo del apartado 2**, se dispone que *“conforme a lo establecido en el artículo 26.2 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles”*. Cabe decir que en rigor tal previsión es innecesaria, pues se contiene en el precepto legal referido. Podría justificarse por razones de sistemática normativa, pero su reiteración en el artículo 138.3 al prescribir *“los Notarios y Registradores, cuando proceda, harán constar en la descripción de las fincas su cualidad de indivisibles, de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal”*, carece de sentido, por lo que debe suprimirse esa reiteración, siendo su ubicación sistemática más adecuada la del artículo 138.3, en la que debe hacerse referencia al artículo 26.2 del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana.

40.- Artículo 140.1. Este artículo relaciona las posibles finalidades de la reparcelación y entre ellas la de *“concretar y asignar a cada persona propietaria la parte correspondiente de las cargas de urbanización”* [letra j)], y en párrafo aparte, aparentemente bajo la misma letra, señala lo siguiente:

“Determinar las cargas con las que queda afectada cada una de las parcelas resultantes de la operación, como garantía del cumplimiento de las obligaciones urbanísticas derivadas de la legislación básica en materia de suelo, la legislación la urbanística, este Reglamento y las que correspondan según las bases establecidas para desarrollar el sistema de que se trate. Así como, en su caso, determinar las compensaciones económicas y las indemnizaciones precisas para cumplir

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 51/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



correctamente la distribución equitativa y proporcional de los beneficios y las cargas derivados del instrumento de ordenación. En todo caso, quedarán exentas de cargas o de afección las parcelas que se adjudiquen a la Administración actuante, en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías”.

La puesta en escena de tal párrafo suscita dudas sobre su relación con el primer párrafo del contenido de la letra j). Parece que el párrafo en cuestión desarrolla esas “concreción y asignación”, pero si es así debe expresarse como introducción “a tal efecto, determinará las cargas (...)” o similar. Y si es que quiere especificar algo diferente de tales “concreción y asignación”, debe incardinarlo bajo una letra diferente.

41.- Artículo 140.2. Este precepto dispone:

“La adjudicación de fincas para la sustitución a la que se refiere el apartado 1.i) se producirá, con arreglo a los criterios empleados para la reparcelación, en cualquiera de los siguientes términos:

a) La superficie precisa para servir de soporte al entero aprovechamiento urbanístico al que tenga derecho la persona propietaria, quedando aquella afecta al pago de los gastos de urbanización.

b) La superficie precisa para servir de soporte a la parte del aprovechamiento urbanístico correspondiente a la persona propietaria que reste una vez deducidos los gastos de urbanización”.

La formulación de la proposición normativa no resulta adecuada, pues viene a afirmar que “La adjudicación (...) se producirá (...) en los términos: La superficie”. Por ello debe sustituirse por la siguiente o similar: “se materializará en cualquiera de las siguientes formas: a) Mediante la atribución de la superficie precisa (...). b) Mediante la atribución de la superficie (...)”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 52/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



42.- Artículo 141.2. Este precepto dispone lo siguiente:

“La reparcelación voluntaria será aquella realizada de común acuerdo por las personas propietarias de la totalidad o, en su caso, de parte de los terrenos del ámbito de actuación o unidad de ejecución, continua o discontinua, incluidas las personas propietarias de los terrenos de sistemas generales y locales que hayan de hacer efectivo su derecho en dicho ámbito o, en su caso, por éstas en unión del agente responsable de la ejecución, con las condiciones y por el procedimiento establecido en el presente Reglamento. La reparcelación voluntaria se inscribirá en los términos indicados en la legislación estatal y previa certificación administrativa expedida por la Administración actuante”.

Se desconoce en qué caso no es necesario el acuerdo de todos los propietarios del ámbito de actuación o unidad de ejecución para la reparcelación voluntaria, sino solo de parte como prescribe el precepto en cuestión, máxime cuando el artículo 159.1 establece que *“la propuesta de reparcelación voluntaria deberá formularse por las personas propietarias que representen la totalidad de la superficie del área objeto de reparcelación (...)”*, sin que aluda en ningún momento a la posibilidad de que se formule por parte de esas personas propietarias, a no ser que la reparcelación no tenga que ser de todo el ámbito de actuación o unidad de ejecución sino solo de una parte (que sería el “área objeto de reparcelación” a que se refiere ese último precepto), pero en tal caso la regulación debe ser más precisa.

Por tanto, dada la aparente contradicción entre ambos preceptos, es necesaria la modificación de la redacción.

43.- Artículo 150.3. Establece este precepto lo siguiente:

“Cada parcela tendrá una hoja o ficha independiente en el proyecto. En el caso de segregaciones por causa de parcelas parcialmente incluidas en el ámbito, se

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 53/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



describirán en hojas independientes la parcela matriz original, la parcela que se segregue y la parcela de origen resultante.

En el caso de segregaciones por causa de parcelas parcialmente incluidas en el ámbito de gestión, se describirán en hojas independientes y con los datos anteriores la parcela matriz original, la parcela que se segregue exterior al ámbito y la parcela de origen resultante de la segregación afecta al proyecto.

Se especificarán también respecto de cada parcela de origen las modificaciones que se produzcan en su descripción o en su titularidad, cuando los datos resultantes del registro no coincidan con los del proyecto”.

Debe aclararse la supuesta diferenciación entre lo que se presenta como dos supuestos de segregación a causa (no “por” causa) de parcelas parcialmente incluidas en el ámbito, si es que son distintos y si no lo son debe eliminarse una de las prescripciones.

En este orden de consideraciones podría pensarse que dado el tenor del segundo supuesto, en el primero la parcela que se segregue sería la “*afecta al proyecto*” y en el segundo la afecta sería la de “*origen resultante*”, pero en todo caso se desconoce cuando la superficie afecta se considera “*parcela segregada*” o “*parcela origen resultante afecta*”; si, por ejemplo, es la extensión de tal superficie la que determina la calificación como “*parcela segregada*” afecta (la superficie de ésta sería menor a la restante) o “*parcela origen resultante afecta*” (si la superficie de esta es superior a la del resto de la parcela).

Por tanto, el precepto debe modificarse, bien eliminando uno de los supuestos, bien definiéndolos adecuadamente.

44.- Artículo 151.3. La expresión “*en vigor*” no es propia de las “*servidumbres, cargas y derechos de arrendamiento*” y sí de disposiciones normativas, pero además es innecesaria, pues es obvio que no se van a indemnizar servidumbres, cargas o derechos de arrendamiento no “*existentes*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 54/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



45.- Artículo 157. Este precepto distingue entre aprobación y ratificación, lo que encuentra respaldo en los artículos 99.5 y 103.4 de la Ley y se explica, como resulta de este último precepto y recoge el artículo 222 del Proyecto de Reglamento sometido a dictamen, en la posibilidad de que sea la Junta de Compensación quien apruebe el proyecto de reparcelación. Ahora bien, si solo cabe tal aprobación por el órgano municipal competente, por el órgano correspondiente de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio, o por la Junta de Compensación, así debe ya explicitarse en el propio artículo 157 con el fin de evitar dudas sobre tal cuestión; en otro caso también debe indicarse expresamente.

Además, el **apartado 5** dispone que su aprobación o ratificación solo se denegará, de forma motivada, “*por razones de legalidad*”. Sin embargo, hay que tener en cuenta que, de acuerdo con el artículo 103.4 de la Ley, la negación de la ratificación del proyecto de reparcelación aprobado por la Junta de Compensación podrá fundarse en razones de “*estricta legalidad*”. Si es la Junta de Compensación la única que, al margen del órgano municipal o autonómico correspondiente, puede aprobar un proyecto de reparcelación, el precepto debe recoger tal expresión legal (“*razones de estricta legalidad*”) en el caso de la denegación de la ratificación.

46.- Artículo 158.3. La expresión “*si la persona promotora de la actuación, junto al proyecto de reparcelación, acredita ante el notario (...)*”, significa que la promotora acredita ante el notario el proyecto de reparcelación; quizás por ello sea más adecuada la utilización de la expresión que sigue o similar: “*si la persona promotora de la actuación acredita ante Notario, acompañando el proyecto de reparcelación: (...)*”.

47.- Artículo 164.3. Si no se coloca una coma tras “*Administración actuante*” al final de ese apartado, resultaría que la recepción se realiza en los términos del artículo 199, cuando en realidad se quiere hacer referencia a la devolución de las garantías prestadas prevista en ese precepto; otra opción sería utilizar la expresión “*contemplada en el artículo 199*” en vez de “*en los términos recogidos en el artículo 199*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 55/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



48.- Rúbrica de la sección 4ª. Tal y como se ha razonado en la observación 38, la rúbrica debería ser “*Distribución de cargas*”, lo que por lo demás está en consonancia con la de la sección 3ª, que no se denomina “*Proyecto de reparcelación*”, sino “*Reparcelación*”.

49.- Sección 5ª del capítulo II del título V. Entre las técnicas de ejecución esta sección regula, independientemente de la reparcelación (sección 3ª de ese mismo capítulo), la “*ejecución mediante régimen de propiedad horizontal*”, pero la adjudicación de fincas en régimen de propiedad horizontal puede ser la finalidad y el resultado de la reparcelación [art. 140.1, letras e) y g)], de modo que si se regula como técnica de ejecución al margen de la reparcelación, que sistemáticamente es lo que parece que se pretende, es necesario que normativamente se elimine toda confusión entre tal concepción y la que contempla a la adjudicación referida como resultado de la reparcelación, pues en el artículo 168.1, por ejemplo, se alude a la misma, cuando se supone que se trata de una técnica autónoma y la regulación que se realiza no permite distinguir si se está aludiendo a una técnica independiente de la reparcelatoria o a una consecuencia de la misma. Puede que la regulación, tanto en un caso como en otro, tenga que ser la misma, pero si así es debe señalarse expresamente. En definitiva, los instrumentos y técnicas de ejecución deben quedar delimitados y configurados con precisión.

50.- Artículo 168.5. Este precepto dispone:

“La parte alícuota de la obra o edificación adjudicada a la parte promotora, de valor equivalente a los gastos de ejecución por ella asumidos, deberá quedar íntegramente garantizada mediante aval bancario, en beneficio de las personas propietarias que deban asumir dichos gastos”.

Literalmente expresa que ha de constituirse un aval bancario en favor de quienes están obligados a asumir los gastos de ejecución, lo cual es un contrasentido, pues si deben asumir dichos gastos no tiene sentido constituir un aval en su favor. El

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 56/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



precepto debe querer decir que la promotora debe garantizar mediante aval bancario los gastos de ejecución por ella asumidos en beneficio de los propietarios y en garantía de que tal ejecución se realice y se sufrague por la promotora. Quizás el precepto ganaría en comprensión si se eliminase la expresión “*que deban asumir dichos gastos*”.

51.- Artículo 169.1. Este precepto dispone lo siguiente:

“Para la obtención por la Administración de terrenos con destino a sistemas generales o locales, incluidos los derivados de la ordenación territorial podrán efectuarse reservas de aprovechamiento subjetivo correspondiente a la titularidad de dichos terrenos, para su posterior transferencia. También podrán hacerse reservas de aprovechamiento a favor de aquellos particulares que, acordando su contraprestación en aprovechamiento urbanístico, hayan asumido la responsabilidad de la ejecución de la urbanización.

Según que la transmisión determinante de la obtención sea a título oneroso o gratuito, podrá hacer la reserva en su favor:

a) El propietario del terreno, finca o parcela cedido gratuitamente a la Administración competente. Procederá la reserva de aprovechamiento, con motivo de una cesión de terrenos, cuando no sea posible su materialización, en términos de aprovechamiento objetivo, directa e inmediatamente.

b) La Administración o la persona que sufrague el precio del terreno destinado a sistemas generales o locales, cuando éste se adquiera para su destino público en virtud de una transmisión onerosa, voluntaria o forzosa. No habrá lugar a la reserva de aprovechamiento si la adquisición onerosa del sistema general o local va acompañada, por expropiación conjunta tasada a un precio medio, con la de otros terrenos con aprovechamiento objetivo equivalente a dichos sistemas”.

Este Consejo considera que el precepto ganaría en claridad y sería más correcto técnicamente [las reservas no se “efectúan” sino que se crean o establecen, y no se adquiere onerosamente un sistema general o local, sino el terreno destinado al mismo - apartado 1.b)], si se simplificara de modo igual o similar al siguiente:

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 57/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



“Para la obtención por la Administración de terrenos con destino a sistemas generales o locales, incluidos los derivados de la ordenación territorial, podrán establecerse reservas de aprovechamiento subjetivo para su posterior transferencia, así como a favor de quienes, acordando su contraprestación en aprovechamiento urbanístico, hayan asumido la responsabilidad de la ejecución de la urbanización.

Según que la transmisión determinante de la obtención sea a título oneroso o gratuito, la reserva se constituirá a favor de:

a) El propietario del terreno, finca o parcela cedido gratuitamente a la Administración competente, cuando no sea posible su materialización en términos de aprovechamiento objetivo, directa e inmediatamente.

b) La Administración o la persona que sufrague el precio del terreno destinado a sistemas generales o locales, en el caso de transmisión onerosa, voluntaria o forzosa. No habrá lugar a la reserva de aprovechamiento si la adquisición onerosa para el sistema general o local va acompañada, por expropiación conjunta tasada a un precio medio, con la de otros terrenos con aprovechamiento objetivo equivalente a dichos sistemas”.

52.- Artículo 171. Establece el artículo referido:

“1. Si así lo previera el instrumento de ordenación aplicable, las personas propietarias de una parcela o solar podrán transferir el aprovechamiento subjetivo que les corresponda y no puedan materializar en una u otro a otras parcelas o solares en situación inversa, es decir, que tengan atribuido un aprovechamiento objetivo superior al que corresponda a sus propietarios. Las transferencias de aprovechamiento podrán aplicarse tanto a actuaciones asistemáticas como, de forma complementaria, a actuaciones sistemáticas y determina la justa distribución del aprovechamiento objetivo entre las personas propietarias intervinientes y legitima su materialización por éstas.

2. La transferencia de aprovechamiento deberá ser aprobada por el municipio, se inscribirá en el registro municipal de aprovechamientos y se hará constar en el Registro de la Propiedad en los términos dispuestos por la legislación hipotecaria.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 58/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



3. La eficacia de toda transferencia requiere, en su caso, la cesión gratuita al municipio, libre de cargas y en pleno dominio, de las superficies de suelo de que traiga causa el aprovechamiento subjetivo que sea objeto de transferencia y la equivalencia, en términos de valor urbanístico, entre dicho aprovechamiento subjetivo y el aprovechamiento objetivo que sea atribuido por razón de éste.

Cuando en la parcela o solar de la que trae causa la transferencia de aprovechamiento se pueda materializar parte del aprovechamiento subjetivo no será obligada la cesión gratuita al municipio de la superficie de suelo, salvo que el empleo de técnicas en régimen de propiedad horizontal o complejo inmobiliario permita conjugar la cesión con la materialización de esa parte del aprovechamiento urbanístico.

4. Las transferencias de aprovechamiento convenidas por las personas propietarias para el cumplimiento de sus deberes y obligaciones urbanísticos y el cumplimiento del principio de justa distribución de beneficios y cargas se tramitarán y aprobarán según lo dispuesto en el artículo 172”.

Deben formularse las siguientes observaciones:

- En el **apartado 1** debería suprimirse por innecesaria la expresión “*en situación inversa, es decir*” porque la explicación ofrece más claridad y el mantenimiento de aquélla revelaría la explicación como impropia en un texto normativo.

- El **apartado 2** debe suprimirse dado que es el artículo 172 el que regula la aprobación de la transferencia de aprovechamiento y contempla la inscripción registral del mismo, creando así una reiteración carente sentido.

- En el **apartado 3** debe suprimirse la expresión “*eficacia de toda*” por innecesaria.

53.- Artículo 173. En el apartado 1, letras c) y d) en correspondencia gramatical con el contenido de las anteriores, debería iniciarse el de aquéllas con la expresión “*por cesión a las personas propietarias (...)*” y “*por cesión de la edificación preexistente (...)*”

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 59/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



respectivamente; y en el apartado 2 si el aprovechamiento a que se refiere la letra a) es también el objetivo, así debe especificarse, como se hace en la letra c).

54.- Artículo 174. Este precepto dispone lo siguiente:

“1. Con ocasión de la solicitud de licencia de edificación, los municipios podrán transmitir, directamente y por precio a satisfacer en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios.

2. La Administración actuante podrá aprobar un cuadro indicativo de valores de repercusión de suelo expresivo de los precios máximos que prevé pagar por la adquisición o expropiación de suelo para su incorporación al Patrimonio Público de Suelo. Dichos valores se calcularán de conformidad con el régimen general aplicable, previo informe de la Administración competente en materia tributaria. Si ésta informara de la existencia de una ponencia de valores vigente y aplicable a los efectos de la gestión y valoración urbanística, no procederá aprobar el referido cuadro, pudiendo la Administración actuante acordar la utilización de la ponencia con los fines expresados.

Los valores se revisarán de inmediato para adaptarlos a las resoluciones administrativas o judiciales que determinen justiprecios expropiatorios. La vigencia máxima e improrrogable del cuadro será de tres años.

El pago por el aprovechamiento excedente deberá ser previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras.

La adquisición en metálico de aprovechamiento objetivo tendrá carácter subsidiario respecto de lo regulado para las transferencias o para las reservas de aprovechamiento.

3. En suelo urbano y suelo rústico sometidos a actuación de transformación urbanística la Administración actuante podrá transmitir directamente, en el seno del procedimiento de aprobación del instrumento o técnica de ejecución que establezca la equidistribución de beneficios y cargas, y por precio a satisfacer en metálico, el aprovechamiento que le corresponda en concepto de participación de la comunidad en

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 60/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos, conforme a lo establecido en los artículos 49 y 51.

4. Las compensaciones monetarias sustitutivas deberán ser aprobadas por la Administración actuante, se inscribirá en el registro municipal de aprovechamientos y se hará constar en el Registro de la Propiedad en los términos dispuestos por la legislación hipotecaria. También será objeto de inscripción en el registro municipal de aprovechamientos el destino final de dichas compensaciones monetarias sustitutivas”.

El Consejo Consultivo considera que el precepto debe mejorar su sistemática, pues parece estar regulando en sus dos primeros apartados dos supuestos distintos: la transmisión a un propietario del exceso de aprovechamiento subjetivo a cambio de un precio en metálico a satisfacer por aquél (una parte no puede transmitir y a la vez pagar, pues carece del más mínimo sentido) (apartado 1 del precepto), de un lado; y la adquisición o expropiación de suelo por la Administración para su incorporación al Patrimonio Público de Suelo, en cuyo caso obviamente es la Administración la que paga un precio, de otro (apartado 2, párrafo primero).

Si eso es así, los párrafos tercero y cuarto del apartado 2 no encajan con el segundo de los supuestos y deberán integrar el supuesto del apartado 1. Si es que no es así, el hecho de que sea posible claramente otra interpretación, obligaría a redactar de forma más clara el precepto con el fin de evitar dudas.

Por lo demás, se debe utilizar un lenguaje más apropiado (suprimiendo “*con ocasión de*”, y aludiendo a la licencia de obras, que es la terminología empleada en la Ley) y clarificar normativamente lo que este Consejo considera como el supuesto del apartado 2, pues la “*revisión inmediata*” de los valores, que se prevé en su párrafo segundo, parece poco compatible con la vigencia de tres años del cuadro indicativo de valores a que se refiere el apartado 2 y además plantea la cuestión de cómo es posible la “*revisión inmediata*” de los mismos, de acuerdo con resoluciones administrativas o decisiones judiciales cuya firmeza no se exige y que pueden ser modificadas o anuladas con ocasión de su impugnación.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 61/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



De acuerdo con lo expuesto y si la interpretación de este Consejo antes referido es adecuada, el precepto puede quedar redactado en términos similares a los siguientes:

“1. Los municipios podrán, una vez solicitada una licencia de obras, transmitir por precio en metálico, la totalidad o parte del aprovechamiento objetivo atribuido a parcelas o solares urbanos que exceda del aprovechamiento subjetivo correspondiente a su propietario o propietarios.

La adquisición en metálico de aprovechamiento objetivo tendrá carácter subsidiario respecto de lo regulado para las transferencias o para las reservas de aprovechamiento, y el pago deberá ser previo o simultáneo a la obtención de la licencia de obras.

2. La Administración actuante podrá aprobar, con una vigencia improrrogable de tres años, un cuadro indicativo de valores de repercusión de suelo expresivo de los precios máximos que prevé pagar por la adquisición o expropiación de suelo para su incorporación al Patrimonio Público de Suelo. Dichos valores se calcularán de conformidad con el régimen general aplicable, previo informe de la Administración competente en materia tributaria, y tendrán en cuenta el justiprecio fijado en procedimientos expropiatorios. Si ésta informara de la existencia de una ponencia de valores vigente y aplicable a los efectos de la gestión y valoración urbanística, no procederá aprobar el referido cuadro, pudiendo la Administración actuante acordar la utilización de la ponencia con los fines expresados.

3. En suelo urbano y suelo rústico sometidos a actuación de transformación urbanística, la Administración actuante podrá transmitir, en el seno del procedimiento de aprobación del instrumento o técnica de ejecución que establezca la equidistribución de beneficios y cargas, y por precio en metálico, el aprovechamiento que le corresponda en concepto de participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos, conforme a lo establecido en los artículos 49.3 y 51.2.

4. Las compensaciones monetarias sustitutivas deberán ser aprobadas por la Administración actuante, se inscribirá en el registro municipal de aprovechamientos y

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 62/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



se hará constar en el Registro de la Propiedad en los términos dispuestos por la legislación hipotecaria. También será objeto de inscripción en el registro municipal de aprovechamientos el destino final de dichas compensaciones monetarias sustitutivas”.

55.- Artículo 175. Este precepto regula el registro municipal de aprovechamientos y recoge como actos a inscribir los ya recogidos en el artículo 169.3 (aprobación reservas de aprovechamiento), 171.2 y 172.5 (transferencias de aprovechamiento), 173.3 (transmisión de excesos de aprovechamiento) y 174.4 (compensaciones monetarias sustitutivas), y si bien su existencia obedece a razones sistemáticas y de compleción de la regulación, debe utilizar los conceptos ya empleados y así aludir a transferencias de aprovechamientos (art. 171.4) y no a “*distribución de aprovechamientos*” en su letra a).

56.- Capítulo III del título V. Este capítulo contempla “*La ejecución mediante gestión indirecta*” y merece diversas consideraciones sobre su alcance y el procedimiento que se regula para que tenga lugar la gestión indirecta, sin perjuicio de las observaciones concretas que se formulen respecto de algunos de los preceptos involucrados en tales cuestiones.

a) En cuanto al alcance, el punto de partida ha de ser el artículo 89 de la Ley, en particular sus apartados 2 y 3 (salvo el último párrafo de este), conforme a los cuales:

“2. Las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución urbanística en régimen de gestión pública, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación del sector público y de régimen local.

“3. En caso de gestión privada, podrán realizar los actos de ejecución los siguientes sujetos:

“a) Mediante gestión directa, las personas propietarias incluidas en el ámbito de actuación o en la unidad de ejecución que representen más del cincuenta por ciento de la superficie, a través de entidades urbanísticas colaboradoras, cuando así esté

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 63/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



previsto en esta Ley. Las entidades urbanísticas colaboradoras tendrán carácter administrativo, dependerán de la Administración actuante y adquirirán personalidad jurídica a partir de la aprobación de sus estatutos por esta Administración. Dicha aprobación se ajustará a las reglas particulares establecidas para las distintas entidades que se definen en la presente Ley.

“b) Mediante gestión indirecta, la persona física o jurídica que, no siendo propietaria de suelo en la unidad de ejecución o siendo titular de una participación no superior al cincuenta por ciento, asuma a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al ser seleccionada por la Administración como agente urbanizador 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, que podrá además, cuando se trate de gestión directa, prestar sus servicios profesionales especializados, de acuerdo con las condiciones libremente pactadas entre ambas partes”.

Como se puede comprobar, el precepto solo prevé la selección de agente urbanizador como única modalidad de gestión indirecta en el caso de gestión privada, y para el caso de gestión pública alude a las distintas modalidades de gestión directa e indirecta previstas en la legislación de régimen jurídico, contratación y régimen local, sin mayor concreción. El Proyecto de Reglamento sometido a consulta regula la selección de agente urbanizador, sin contemplarlo explícitamente como un medio de gestión privada y, por tanto, sin excluir expresamente su juego en el ámbito de la gestión pública. Pero si eso es así, el artículo 126, apartado 4, ha de considerarse incompleto, pues no hace mención a la selección de agente urbanizador.

La conclusión es que el Reglamento debería perfilar mejor la delimitación entre gestión pública y privada, determinando las diversas modalidades de gestión directa e indirecta en cada una, y si tal delimitación no es posible por las dificultades que puede

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 64/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



plantear, incluso a nivel dogmático, sí debe reflejar lo que pretenda realmente el Reglamento, marginando conceptos como gestión pública o privada.

Ahora bien, cabría pensar que no es esa la posición del Reglamento y que éste da por sentado que el capítulo III se refiere a la gestión privada, de acuerdo con el artículo 89.3 de la Ley, sin que se haya considerado conveniente, por tal imposición legal, su explicitación. Lo que sucede es que preceptos relativos a la gestión pública, como supone el sistema de cooperación (art. 208.2 del Reglamento), también contemplan como ejecutor al agente urbanizador [arts. 231.5.b), 234, apartados 1 y 2 y 235.3]. Por tanto, con el texto remitido no es posible concluir que la selección de agente urbanizador se haya reservado para la gestión privada sin que, por lo demás, puede considerarse que ello contrariaría el citado artículo 89 de la Ley, debido a la dificultad para perfilar gestión pública y privada (el agente urbanizador figura en el artículo 133 en la subsección 2ª -“Colaboración público-privada”-) e incluso gestión directa e indirecta, y al hecho de que en gran medida la misma se ha reducido simplemente a la utilización de la contratación pública y que no supone otra cosa que la “selección de agente urbanizador”, con independencia de la calificación que pudiera merecer con arreglo a la taxonomía de contratos públicos de 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.

Una prueba de las dificultades para distinguir la gestión privada de la pública y la gestión directa de la indirecta, y de la necesidad de clarificar la regulación proyectada, se pone de relieve, además de en los tres últimos preceptos citados, que aluden al “agente urbanizador o entidad que asuma la gestión indirecta de la gestión”, en el artículo 229.1.b).2º, conforme al cual en el sistema de cooperación, que ya se ha indicado que se califica como gestión pública, la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución, pudiendo optar para su desarrollo, bien por la gestión directa, bien por “la gestión indirecta, en la que, en su caso, concede la actividad de ejecución mediante la convocatoria del correspondiente concurso con

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 65/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



arreglo a lo previsto en el presente Reglamento". Pero los supuestos de gestión indirecta figuran en el artículo 126.4 del Reglamento, en el que no se menciona explícitamente el concurso, salvo que el artículo 229 citado se refiera a la selección, "*en su caso*", de agente urbanizador.

En definitiva, el Reglamento debe modificarse para despejar las dudas que suscita la regulación sobre cuándo estamos ante gestión pública o privada y sus diferencias, y cuáles son las modalidades de gestión directa e indirecta en uno y otro caso.

b) En cuanto al inicio del procedimiento, como se verá en el comentario a cada uno de los preceptos que sigue, la redacción genera dudas que el texto que finalmente se apruebe debe despejar. Tales dudas conciernen a la decisión de la Administración actuante de adoptar la modalidad de gestión indirecta, al modo de inicio y, como consecuencia de esos dos extremos, al contenido de los pliegos.

Así, de la regulación contenida en el texto resulta que el procedimiento de selección de agente urbanizador se puede iniciar de oficio o a instancia de parte interesada. Si es así, resultaría que la decisión de la Administración de adoptar la modalidad de gestión indirecta mediante la selección de agente urbanizador podría adoptarse con posterioridad al inicio del procedimiento, en concreto así debe ser si se inicia a instancia de parte, pues si es la aprobación del pliego de condiciones de selección la que determina tanto esa decisión como el inicio de oficio del procedimiento, claramente esa decisión con la aprobación ha de ser posterior ya que en otro caso siempre se iniciaría de oficio y no cabría el inicio a instancia de parte. Y si es así, tal aprobación no produciría siempre el inicio de oficio, sino solo cuando no existiera solicitud previa de parte interesada, y ello debería quedar claramente reflejado en el texto normativo sometido a consulta.

En el caso de que en realidad se considere que siempre se inicia de oficio, pero que la iniciativa puede corresponder a la Administración o a parte interesada, así se ha

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 66/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de hacer constar con claridad, modificando la regulación en consecuencia, pues también la actual dispone que la adopción de la iniciativa se produce con la aprobación del pliego, de modo que siempre sería pública.

Toda esta confusión, por lo demás, tiene consecuencias en el contenido de los pliegos, pues, y más adelante se comentará, el artículo 178.1 ofrece un contenido contradictorio, y en otros preceptos, como el artículo 211 que utiliza denominaciones diversas (*“ejercido la iniciativa”*).

57.- Artículo 176.1. El párrafo primero del precepto en cuestión dispone lo siguiente:

“Para el desarrollo de la actividad de ejecución urbanística se podrán emplear las modalidades de gestión indirecta por la persona física o jurídica, pública o privada propietaria o no de suelo, legitimada por la Administración actuante para asumir a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, al ser seleccionada por la Administración como agente urbanizador en pública concurrencia según lo dispuesto en la Ley y el presente Reglamento y, supletoriamente, por lo previsto en la legislación de contratos del sector público, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística”.

La redacción el precepto debe modificarse, pues en primer lugar, no contempla diversas *“modalidades de gestión indirecta”* sino exclusivamente la consistente en la gestión por la persona física o jurídica seleccionada por la Administración para asumir a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, y en segundo lugar, no es la persona física o jurídica la que emplea la modalidad de gestión indirecta, sino la Administración actuante y es que para ésta sí es indirecta al no realizarla ella, pero no para la referida persona. Por todo ello, el precepto debe redactarse de forma igual o similar a la que sigue:

“La Administración actuante podrá emplear para la gestión urbanística la modalidad de gestión indirecta, seleccionando en pública concurrencia de conformidad

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 67/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



con la Ley y este Reglamento y la legislación del contratos del sector público, como agente urbanizador, a la persona física o jurídica, pública o privada, propietaria o no de suelo, que asuma a su riesgo y ventura la responsabilidad de la ejecución, aportando su actividad empresarial de promoción urbanística”.

58.- Artículo 176.5. Este precepto contempla que el procedimiento de selección del agente urbanizador se podrá iniciar de oficio o a instancia de persona interesada, pero eso aparece también en el apartado 1 del artículo 177, precepto que regula el procedimiento de selección del agente urbanizador, y esta última ubicación se considera sistemáticamente correcta, por lo que debe suprimirse el referido apartado 5.

Otra cosa, como se ha expuesto, es que se quiera distinguir entre la adopción de la iniciativa, esto es, la elección de la modalidad de gestión indirecta y el inicio del procedimiento de selección del agente urbanizador, pero en ese caso el texto debe modificarse distinguiendo correctamente entre ambos momentos y articulando adecuadamente su relación.

59.- Artículo 177.1. Este precepto literalmente dispone que *“el procedimiento de selección de agente urbanizador para la concesión de la gestión indirecta se iniciará de oficio o a iniciativa de persona interesada”*. No solo es que iniciarse a iniciativa es algo redundante, pues todo inicio presupone una iniciativa, sino que la iniciativa representa un momento previo a la solicitud o instancia misma que materializa con significación jurídica esa iniciativa y determina el inicio del procedimiento de selección del agente urbanizador, por lo que la expresión normativamente adecuada sería *“a instancia de”* o *“a solicitud de”*, en este caso, persona interesada, por lo que debe utilizarse cualquiera de esas expresiones.

60.- Artículo 177.3. La expresión *“el procedimiento (...) dará inicio con”* no es correcta desde el punto de vista normativo y es innecesario aludir al objeto del procedimiento (como ya se ha indicado, debe aligerarse un texto tan denso como es el Proyecto de Reglamento en cuestión). Por otro lado, si solo hay un pliego para la selección (otra

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 68/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



cosa es que se hable de pliegos cuando se regulan los mismos), conviene aludir a la aprobación del pliego para la selección (y no de pliegos). Debe expresarse, que *“el procedimiento se iniciará de oficio con la aprobación de los pliegos [del pliego] para la selección del agente urbanizador”*.

Pero es que, además, si se admite un inicio a instancia de parte y la aprobación del pliego supone el inicio de oficio, es claro que la aprobación del pliego con posterioridad al inicio a instancia de parte, no puede significar el inicio de oficio del procedimiento (que ya se ha iniciado), por lo que así debe indicarse expresamente con la expresión, *“salvo que se haya iniciado ya a instancia de parte”*.

61.- Artículo 177.4. Respecto al precepto referido pueden formularse las siguientes observaciones:

- El **párrafo segundo** de este precepto dispone lo siguiente:

“Podrá ejercer la iniciativa como agente urbanizador, cualquier persona física o jurídica, pública o privada interesada en asumir la responsabilidad de la ejecución, siempre que no se haya adoptado la iniciativa para la actuación por gestión directa o indirecta y que no haya perdido la condición de agente urbanizador en esta u otras actuaciones por causa de incumplimiento de los deberes urbanísticos. Una vez adoptada la iniciativa de la ejecución y, en todo caso, en la ejecución de actuaciones edificatorias, solo podrá ejercerse la iniciativa por agente urbanizador solicitando la declaración del incumplimiento de los deberes urbanísticos”.

En primer lugar el último inciso se debe referir al caso de “una vez adoptada la iniciativa de la ejecución por la Administración actuante”, dado que la solicitud de persona interesada también constituye ejercicio de la “iniciativa”, pero en este caso de “persona interesada” (arts. 176.5 y 177.1).

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 69/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- El **párrafo cuarto** de este precepto dispone que el municipio deberá iniciar el procedimiento en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la solicitud. Pero se supone que el procedimiento se ha iniciado ya a instancia de parte y si es que la *“iniciativa”* de ésta no se considera una forma de inicio, esto es, si es que siempre se inicia de oficio, habría que modificar el apartado 1 del artículo 177. Si hay dos formas de inicio del procedimiento de selección, el párrafo referido debe redactarse de otra forma, similar a la siguiente:

“El Municipio deberá iniciar la tramitación del procedimiento en el plazo máximo de un mes desde la presentación de la solicitud formulada por el interesado”.

62.- Artículo 177.5. Este apartado dispone que:

“Con la aprobación de los pliegos para la selección del agente urbanizador, a los efectos de lo establecido en este Reglamento y sin perjuicio del procedimiento de concesión de la gestión indirecta, se entenderá adoptada la iniciativa para la ejecución mediante gestión indirecta de la actuación”.

Si se tiene en cuenta que ya el apartado 1 del artículo 177 se refiere a los dos modos de inicio del procedimiento, de oficio o a instancia de parte, y que el apartado 3 del mismo precisamente contempla que se entiende iniciado de oficio cuando se aprueben los pliegos o el pliego, el apartado es reiterativo y puede llevar a plantearse si se quiere decir algo distinto, por lo que debe suprimirse.

El sistema parece haberse diseñado del siguiente modo:

- Si la Administración actuante aprueba el pliego con el contenido mínimo del artículo 178.1 (y sin perjuicio, se insiste, de la siguiente observación) el procedimiento se entiende iniciado de oficio y no existe posibilidad de iniciarse a instancia de parte.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 70/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- Si se inicia a instancia de parte la solicitud de ésta incluirá el contenido de las letras a) a f) del artículo 178.1 y si la Administración decide tramitar la solicitud, ésta aprobaría el pliego con el contenido mínimo referido y se entendería adoptada la decisión de utilizar la modalidad de gestión indirecta.

Solo de esa forma puede entenderse el sentido normativo de los artículos 177 y 178, pues en otro caso, esto es, si los pliegos deben aprobarse siempre con carácter previo, el procedimiento siempre habría de entenderse iniciado de oficio, salvo que el inicio de oficio no se produzca con la aprobación del pliego, que solo implicaría la adopción de la decisión de utilizar la modalidad de gestión indirecta para la ejecución urbanística, pero tal posibilidad no figura en el texto sometido a consulta.

Ahora bien, el sistema podría estar ideado sobre la base de distinguir entre la decisión de adoptar la modalidad de gestión indirecta y el inicio del concreto procedimiento de selección de agente urbanizador (así resultaría del precepto comentado y del art. 177.4, párrafo segundo) pero el proyecto normativo presentado no distingue con claridad entre la adopción de tal modalidad y el inicio del procedimiento de selección. Si es así, la redacción debe reformularse profundamente.

En definitiva, el texto ofrece interrogantes que deben quedar despejados y que pueden afectar al modo de entender este y otros preceptos como el artículo 211.2, por ejemplo.

63.- Artículo 178.1. Este precepto regula el contenido “*mínimo*” de los pliegos de condiciones para la selección de agente urbanizador, pero si el procedimiento se inicia a instancia de parte y su solicitud, conforme al artículo 177.4, párrafo primero, debe contener lo dispuesto en las letras a) a f), es claro que no puede tratarse del contenido mínimo pues en ese caso (solicitud de interesado) el contenido será inferior.

Ese problema (la falta de deslinde preciso entre el pliego si se inicia el procedimiento de oficio o a instancia de parte) se revela palmariamente en el contenido

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 71/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



de las letras b) e i). La letra b) recoge que esos pliegos contendrán las “bases para las relaciones entre el agente urbanizador y las personas propietarias afectadas, conforme a lo recogido en el artículo 185, incluyendo propuesta de convenio a suscribir”; esto es, el pliego ha de recoger como contenido mínimo la propuesta de convenio a suscribir. Pero si eso es así, no tiene sentido que la letra i) establezca también como contenido del pliego el lugar de presentación de las propuestas de convenio, pues la propuesta ya se contiene en el pliego. Ciertamente, dado que si el procedimiento se inicia a instancia de persona interesada, la solicitud ha de tener el contenido de las letras a) a f) del artículo 178.1, parece estar pensando en ese supuesto, pero entonces la regulación debe precisarlo.

También cabe que lo que el contenido de la letra b) quiere decir es que el pliego exigirá la presentación de una propuesta de convenio o exigirá un mínimo de contenido al convenio que deba presentarse, pero si es así, debe establecerse como contenido del pliego al margen de las bases, en forma similar al siguiente:

“Propuesta de convenio que debe presentar el licitador”.

Probablemente, también el problema interpretativo resulte de que cuando el artículo 177.4 párrafo primero, alude a que la solicitud del interesado tendría el contenido de las letras a) a f) del artículo 178.1, lo que quiere decir realmente es que la solicitud dará cumplimiento a las exigencias previstas en las letras referidas.

En definitiva, las dudas expuestas obligan a reformular el artículo 178.1 y, en su caso, el artículo 177.4.

64.- Artículo 183.2.c). Si el pliego de condiciones se entiende aprobado si transcurre el plazo de veinte días para su aprobación sin que se haya notificado la resolución al respecto, sobran por innecesarios “*automáticamente*” y “*mero*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 72/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



65.- Artículo 185.1.a). El precepto alude al precio de adjudicación del contrato, pero se desconoce a qué contrato se quiere aludir dado que no aparece ningún contrato referido en el mismo y si se refiere al contrato de las obras de urbanización, dada la ubicación sistemática del precepto, así debe mencionarse expresamente.

66.- Artículo 186.2. Este precepto dispone en su párrafo primero:

“El procedimiento de resolución de la adjudicación de la concesión se iniciará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del agente urbanizador adjudicatario de la concesión, así como, en caso de incumplimiento de los deberes objeto de la concesión, a instancia de nuevo agente urbanizador interesado en asumir la actividad de ejecución”.

No parece que el precepto pretenda sostener que en caso de incumplimiento de los deberes objeto de la concesión, solo podría iniciarse la resolución a instancia de nuevo agente urbanizador, pero tal y como está redactado podría defenderse tal sentido normativo, por lo que debe redactarse de forma igual o similar a la siguiente:

“El procedimiento de resolución de la adjudicación de la concesión se iniciará por el órgano de contratación de oficio o a instancia del agente urbanizador adjudicatario de la concesión, o a instancia de nuevo agente urbanizador interesado en asumir la ejecución si éste alegase el incumplimiento de los deberes objeto de la concesión”.

67.- Artículo 186.3. El párrafo segundo de este precepto dispone que el procedimiento (de resolución del convenio) caducará si no se hubiera dictado y notificado resolución expresa en el plazo previsto en la legislación de contratos del sector público para procedimientos de resolución contractual; pero no puede admitirse tal consecuencia si se inicia el procedimiento a instancia del propio agente urbanizador, algo contemplado expresamente en el Reglamento, tal y como resulta de los artículos 24 y 25 de la Ley 39/2015.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 73/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



68.- Artículo 188.1. Este precepto dispone:

“Las actuaciones de urbanización tienen por objeto ejecutar la urbanización de:

a) Las actuaciones para mejorar o completar la urbanización precisas, en actuaciones de mejora urbana, actuaciones para recuperar la condición de solar por inadecuación sobrevenida de su urbanización o actuaciones para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

b) La reforma o renovación de la urbanización en áreas de reforma interior.

c) Las actuaciones de nueva urbanización.

d) La ejecución de obras de urbanización de sistemas generales o locales no incluidos o adscritos a efectos de su ejecución material a actuaciones de transformación urbanística, así como de los adscritos o incluidos a actuaciones de transformación que requieran su ejecución anticipada”.

Su redacción debe mejorarse, pues es obvio que las actuaciones de urbanización no pueden tener por objeto “*ejecutar la urbanización de las actuaciones*”, o la “*urbanización de la reforma o renovación*”, o “*las actuaciones de una nueva urbanización*” o, finalmente “*la ejecución de obras de urbanización*”, pues se estaría urbanizando sobre lo que ya es una urbanización. El precepto debe redactarse de forma igual a similar a la siguiente:

“Las actuaciones de urbanización pueden consistir en:

a) Obras para mejorar o completar la urbanización, en actuaciones de mejora urbana, para recuperar la condición de solar por inadecuación sobrevenida de su urbanización, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano.

b) Obras para la reforma o renovación de la urbanización en áreas de reforma interior.

c) Obras de nueva urbanización.

d) Obras de urbanización de sistemas generales o locales no incluidos o adscritos a efectos de su ejecución material a actuaciones de transformación

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 74/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



urbanística, así como de los adscritos o incluidos a actuaciones de transformación que requieran su ejecución anticipada”.

69.- Artículo 189.1.c).1º. Entre los gastos de gestión del sistema que integran los gastos de urbanización, el precepto incluye los “*gastos de honorarios profesionales, como el coste de los instrumentos de ejecución*”.

Dado que el coste de los instrumentos de ejecución no es un supuesto de gastos de honorarios profesionales, debe suprimirse la palabra “*como*”.

70.- Artículo 189.1.d). Debería sustituirse “*así como de plantaciones (...)*” por “*o a plantaciones*” pues se supone que se corresponde con “*referidos a*”, así como eliminar el punto y seguido del último inciso y sustituirlo por una coma.

71.- Artículo 192.2. “*Podrán*” es incompatible con “*en todo caso*”. Si se quiere mantener el “*podrán*” debe suprimirse “*en todo caso*”, y se quiere mantener éste debe emplearse “*deberán*” y no “*podrán*”.

72.- Artículo 196. Lleva por rúbrica “*Pago en terrenos de los gastos de urbanización*”, pero en su contenido se hace alusión al pago de los gastos de urbanización “*o en su caso del canon de urbanización*”. Lo que sucede no es solo que es la única vez que se hace mención a tal canon en el Reglamento, sino que la figura, recogida en algunas leyes urbanísticas autonómicas [entre otras: Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (arts. 70.2 y 96, además del art. 68.3 de sentido normativo similar al aquí considerado), texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (de la Comunidad Valenciana), aprobado por Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio (arts. 150.2.d) y 152.4), en el caso de Castilla-La Mancha se prevé un canon de participación pública en el uso o aprovechamiento atribuido por la calificación (texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística)] no ha sido prevista en la Ley Andaluza, por lo que tal referencia debe suprimirse.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 75/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



73.- Artículo 197.2. El precepto dispone que “*podrán ser objeto de recepción parcial por fases de las obras de urbanización*”, pero debe querer decir que podrán ser objeto de recepción parcial las diferentes fases de las obras de urbanización o más precisamente, las obras correspondientes a las diferentes fases, por lo que podría expresarse: “*podrán ser objeto de recepción parcial las obras de urbanización correspondientes a las diferentes fases*”.

Asimismo y con el fin de homogeneizar el inicio del contenido de las letras del apartado 4, el de la letra a) podría iniciarse sin el determinante artículo “*La*” y en la letra b) del apartado 5 debería utilizarse la expresión “*que será de seis meses en su defecto*” y no “*en su defecto se entenderá que el plazo es de seis meses*”, y en el apartado 6 resultaría más adecuado expresar “*sin que se haya procedido conforme al apartado 5*” que “*sin efectuar lo previsto en el apartado 5*”.

74.- Artículo 199. En el **apartado 1** inciso inicial debe contemplarse que la recepción también se produce con la certificación de recepción prevista en el artículo 198.2, añadiendo al final la expresión “*o con la certificación de la recepción*”. Ciertamente este último precepto prevé que la misma producirá los mismos efectos que el acta de recepción, pero el que no se mencione justo a continuación puede suscitar dudas sobre el alcance de tal igualación.

Por lo demás en el apartado 5 es innecesaria la expresión “*sin perjuicio del régimen de responsabilidad por vicios ocultos previsto en el apartado 6 siguiente*”, bastando con la remisión a ese apartado, que ya contempla tal posibilidad.

75.- Artículo 200.6. En este precepto resultaría más expresivo sustituir “*de forma que*” por “*pero*”, en la medida en que se matiza el régimen de recepción de las obras de urbanización al que se remite el precepto.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 76/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



76.- Artículo 202.2. Se desconoce qué se quiere decir con “*esta concreción*”, y quizás baste con sustituir “*remitir*” por “*remitirse*” pero, en todo caso, no se sabe con certeza a qué se quiere aludir.

77.- Artículo 203.2.e). Debe constituir un apartado distinto del 2, pues en éste se contempla que no podrá concederse licencia municipal de obras ni surtirán efecto las declaraciones responsables previas a las obras, sin el cumplimiento de una serie de requisitos que relaciona, y en la letra e) que forma parte de esa relación se ordena que “*no podrá concederse licencia municipal, ni causarán efecto las declaraciones responsables, de utilización u ocupación*”, esto es, se está refiriendo a otro tipo de licencias y declaraciones responsables.

Además, se debe hacer alusión a la recepción total o parcial de las obras de la correspondiente fase.

78.- Artículo 205.5. Este precepto dispone lo siguiente:

“En el suelo urbano sometido a actuación de transformación urbanística, el objeto y los efectos de la delimitación de unidades de ejecución podrá circunscribirse a la fijación del ámbito al pago de cuotas de urbanización para la cobertura del coste de las obras o el establecimiento o ampliación de servicios, incluidos los equipamientos e infraestructuras previstos por el instrumento de ordenación. Dicho coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales de acuerdo con la legislación reguladora de las Haciendas Locales, aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles”.

El inciso segundo de este apartado no tiene respaldo expreso en la Ley, sin que pueda servir como tal ni el artículo 109.2 de la misma, que se refiere a “*actuaciones asistemáticas*” y aquí se está ante la ejecución de actuaciones sistemáticas, ni su artículo 115.4, pues este se refiere a los sistemas generales y locales, que tampoco es

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 77/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



el supuesto aquí contemplado. Ello obliga a recordar que el principio de legalidad, como es sabido, impone por un lado, que las normas reglamentarias no contradigan las normas legales (principio de jerarquía normativa) y, por otro, que no infrinjan el principio de reserva de ley.

En el primer caso la exigencia de no contradicción solo opera entre disposiciones de un mismo ordenamiento. Pues bien, no puede decirse que tal previsión contradiga la Ley, pues ésta ya contempla la misma para otros supuestos (arts. 109.2 y 115.4 referidos). Es cierto que no se contiene en ella, pero ha de notarse que el Proyecto de Reglamento se remite aquí (como hace la Ley en esos casos) a la legislación reguladora de las Haciendas Locales que, actualmente, viene constituida por el texto refundido de la Ley reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, que ciertamente no constituiría disposición superior jerárquica respecto al Reglamento proyectado, por ser de otro ordenamiento, pero sí disposición cuyo respeto por la disposición a aprobar impone el bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) en la medida en que es el producto de una competencia estatal, pues su artículo 1.1, cuya legitimidad constitucional este Consejo no puede poner en tela de juicio, dispone que: *“tienen la consideración de bases del régimen jurídico financiero de la Administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18.ª de la Constitución, los preceptos contenidos en esta ley, con excepción de los apartados 2 y 3 del artículo 186, salvo los que regulan el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14.ª de la Constitución”*; y son los artículos 31 y 32 de ese texto refundido los aquí involucrados. Este aspecto del principio de legalidad queda así enmarcado en otro, supremo, el de la constitucionalidad.

El otro elemento del plano de la legalidad, el relativo al principio de reserva de ley, exige que el reglamento no invada el ámbito reservado a la Ley, en el sentido de

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 78/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



que no realice la regulación que está reservada a la Ley (principio de reserva de ley) y a diferencia de lo que sucede con el principio de jerarquía, la disposición legal de referencia no tiene que ser del mismo ordenamiento, pues ello ya depende del reparto competencial, del bloque de la constitucionalidad, esto es, esa disposición puede ser y en este caso es, el citado texto refundido. Como se puede comprobar, el problema de legalidad queda así inserto en el plano de la constitucionalidad.

La reserva de ley en materia tributaria (art. 31.3 de la Constitución) alcanza, como es sabido, al establecimiento de la prestación, esto es, a su creación y a la determinación de sus elementos esenciales o configuradores de la misma [SSTC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; 19/1987, FJ 4; 221/1992, FJ 7; 185/1995, FJ 5; 14/1998, FJ 11. A); 233/1999, FJ 9; 63/2003, FJ 4; 150/2003, FJ 3; 102/2005, FJ 3; 121/2005, FJ 5; y 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y ATC 296/2013, de 17 de diciembre, FJ 3.a)], y son tales todos aquellos elementos determinantes de la identificación de la prestación y a su cuantificación. Pero esta delimitación general de la reserva exige, en lo aquí interesa, dos precisiones: una es que no opera por igual en todos los tributos, pues en el caso de los impuestos opera en su “grado máximo” (STC 73/2011, de 19 de mayo, FJ 5), pero no en el de las contribuciones especiales (como las aludidas en el precepto reglamentario en cuestión); la otra es que no afecta por igual a todos los elementos integrantes del tributo, de modo que si bien “el grado de concreción exigible a la ley es máximo cuando regula el hecho imponible”, “la concreción requerida a la ley es menor cuando se trata de regular otros elementos, como el tipo de gravamen y la base imponible” [SSTC 221/1992, FJ 7; 233/1999, FJ 9; 63/2003, FJ 4; 150/2003, FJ 3; 102/2005, FJ 3; 121/2005, FJ 5; 73/2011, de 19 de mayo, FJ 3; y 85/2013, de 11 de abril, FJ 6.b), y ATC 296/2013, de 17 de diciembre, FJ 3.a)] e incluso en este último caso si la determinación de la base requiere de complejas operaciones técnicas puede estar justificado que el legislador remita a disposiciones reglamentarias la determinación de algunos de sus elementos configuradores (STC 221/1992, FJ 7).

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 79/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Dado que no parece que el artículo 205.5 del proyecto pueda contemplar tales “complejas operaciones técnicas”, la cuestión se limitaría al respeto por aquél del texto refundido, esto es, si la proposición *“dicho coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales de acuerdo con la legislación reguladora de las Haciendas Locales, aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles”*, se ajusta a la legislación estatal referida, en particular a sus artículos 31 (base imponible de las contribuciones especiales) y 32 (cuotas tributaria de las mismas).

Pues bien, este Consejo considera que la previsión que contiene sobre módulos de reparto, tras la referencia a la legislación reguladora de las Haciendas Locales, puede generar ciertas dudas a la luz de tales preceptos, como por lo demás apunta el informe del Gabinete Jurídico. Ahora bien, ello no implica que la previsión deba desaparecer o que su formulación ha de modificarse sustancialmente, teniendo en cuenta que es idéntica a la contemplada para otros supuestos en la Ley. Para este Consejo basta con que su redacción se modifique ligeramente de forma similar a la siguiente:

“En el suelo urbano sometido a actuación de transformación urbanística, el objeto y los efectos de la delimitación de unidades de ejecución podrá circunscribirse a la fijación del ámbito al pago de cuotas de urbanización para la cobertura del coste de las obras o el establecimiento o ampliación de servicios, incluidos los equipamientos e infraestructuras previstos por el instrumento de ordenación. Dicho coste operará como referencia para la fijación de la base imponible de las contribuciones especiales, aplicándose como módulos de reparto, conjuntamente, la superficie de las fincas o parcelas y su valor catastral a efectos del impuesto sobre bienes inmuebles, de acuerdo con la legislación reguladora de las Haciendas Locales”.

79.- Artículo 206. Su rúbrica es *“procedimiento de delimitación de las unidades de ejecución y elección del sistema de actuación”*, pero dado que la regulación que

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 80/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



contiene se justifica en la falta de previsión al respecto en los instrumentos urbanísticos correspondientes, debería completarse la misma con la expresión, “*en ausencia de previsión en los instrumentos urbanísticos correspondientes*”.

80.- Artículo 210.1. Este precepto se refiere a la ejecución de la urbanización conforme a las determinaciones del instrumento urbanístico aplicable, pero puede ser que el mismo no las contenga, como prevé el artículo 206, por lo que debe añadirse la expresión “*o fijadas, en su defecto, por la Administración actuante*”, o similar.

Semejante observación ha de realizarse al artículo 222.1, en el que debe añadirse la expresión siguiente o similar: “*o fijado, en su defecto, por la Administración actuante*”.

81.- Artículo 211. En el apartado 1 debería expresarse “*previstas*”, pues se alude a dos modalidades de gestión (directa e indirecta), y en el apartado 3 debería suprimirse por absolutamente innecesario el inciso final “*iniciado de oficio por la Administración actuante o a solicitud de persona interesada en asumir la responsabilidad de la ejecución del instrumento de ordenación como agente urbanizador*”.

82.- Artículo 215.6. En el último inciso del párrafo primero se hace referencia a que el consentimiento de los propietarios (en este caso al modelo general del sistema de compensación) “deberá efectuarse en escritura pública o documento administrativo fehaciente”. Se desconoce a qué se quiere aludir con “documento administrativo fehaciente”, pues se trata de un concepto hasta ahora inexistente, dado que se supone que todos los documentos administrativos son fehacientes. Por tanto, o se suprime el adjetivo o se concreta a qué se quiere aludir.

Esta observación **es extensible a los artículos 219.6, párrafo primero, y 243.3.**

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 81/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



83.- Artículo 224.4. Este precepto se refiere a la resolución del procedimiento de declaración de incumplimiento de plazos en el sistema de compensación, pero solo contempla la resolución estimatoria o que declara tal incumplimiento, pero cabe la posibilidad de que la resolución declare que no ha existido tal incumplimiento, lo que debe de contemplarse en el Reglamento.

84.- Artículo 228.2. Este precepto dispone:

“Conforme a lo establecido en el artículo 89.2 de la Ley las Administraciones Públicas podrán utilizar, para el desarrollo de la actividad de ejecución urbanística en régimen de gestión pública, todas las modalidades de gestión directa e indirecta admitidas por la legislación de régimen jurídico, de contratación del sector público y de régimen local”.

Pero ya el apartado 1 establece que *“corresponde a la Administración actuante elegir razonadamente la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, al programar cada actuación”*, por lo que el apartado 2 debe suprimirse por innecesariamente reiterativo.

85.- Artículo 229.1.b).2º. El artículo en cuestión dispone que en el sistema de cooperación *“la Administración actuante asume íntegramente la actividad de ejecución”*, pudiendo optar, conforme al artículo 89.2 de la Ley, entre la gestión directa o la *“indirecta, en la que, en su caso, concede la actividad de ejecución mediante la convocatoria del correspondiente concurso con arreglo a lo previsto en el presente Reglamento”*. Pero si se hace alusión al artículo 89.2 de la Ley, el precepto del Reglamento a tener en cuenta es el artículo 126.4 del Reglamento, que se limita a establecer entre las modalidades de gestión indirecta, además de la consistente en crear una sociedad de economía mixta, la consistente en *“conceder la actividad de ejecución conforme a las reglas establecidas en la Ley y sobre la base del pertinente pliego de condiciones, en cuyo caso el concesionario podrá asumir la condición de beneficiario en la expropiación”*. Es decir no se alude explícitamente al concurso y

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 82/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



además no desarrolla la previsión referida, salvo que como tal deba entenderse la selección de agente urbanizador que figura como “*colaboración público-privada*”, y como medio de gestión indirecta de gestión privada en el artículo 89.3 de la Ley, pero en ese caso debería hacerse referencia al artículo 89 de la Ley y no a su apartado 2.

Aquí se pone de relieve de nuevo, como se razonó en la observación 56, la confusión al respecto. En todo caso si se quiere aludir a la selección de agente urbanizador debe eliminarse la referencia al apartado 2 del artículo 89 de la Ley y aludir expresamente al desarrollo reglamentario de su selección. En otro caso debe suprimirse la expresión “*con arreglo a lo previsto en el presente Reglamento*”.

86.- Artículo 232.2. Este precepto dispone:

“El procedimiento al que se alude en el apartado 1 se podrá subsumir en el de tramitación del proyecto de reparcelación, toda vez que éste asigna a cada finca de resultado la cuota de participación en los gastos de urbanización de que debe responder”.

El inciso “*toda vez que éste asigna a cada finca de resultado la cuota de participación en los gastos de urbanización de que debe responder*”, debe suprimirse por no ser propio de una disposición normativa, pues es explicativo.

87.- Artículo 236.2. El precepto debe referirse a la ley de procedimiento administrativo común o, mejor, a la “*legislación de procedimiento administrativo común*”, pues no existe “*la ley básica de procedimiento administrativo común*”, ya que el artículo 149.1.18ª de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre el procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas, no sobre las bases (o el régimen básico) del procedimiento administrativo común y por ello la Ley 39/2015 se denomina del “*Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 83/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



88.- Artículo 239.4. El precepto establece lo siguiente:

“Al efecto de lo dispuesto en el apartado 3, el título de constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o del complejo inmobiliario distinguirá, de acuerdo con el proyecto que se acompañe, el presupuesto de los gastos de urbanización vinculados a la transformación o actuación urbanística y de aquellas otras partidas asociadas a la actividad edificatoria, siendo aquellos los que conformen el importe económico que, de acuerdo al índice de participación de cada finca resultante privativa en los elementos comunes, se afectará con carácter real al pago de las cuotas de urbanización”.

El precepto ofrecería una redacción más clara si se asumiese la siguiente o similar:

“Al efecto de lo dispuesto en el apartado 3, el título de constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o del complejo inmobiliario distinguirá, de acuerdo con el proyecto que se acompañe, el presupuesto de los gastos de urbanización vinculados a la transformación o actuación urbanística y el presupuesto de [o el correspondiente a] aquellas otras partidas asociadas a la actividad edificatoria, siendo aquellos los que conformarán el importe económico que, de acuerdo al índice de participación de cada finca resultante privativa en los elementos comunes, se afectará con carácter real al pago de las cuotas de urbanización”.

89.- Artículo 241.2. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 111.1 de la Ley, el artículo 241.1 de la norma proyectada establece que: *“Cuando la actividad de ejecución asistemática de las actuaciones de transformación urbanística de reforma interior o de mejora de la urbanización, así como actuaciones urbanísticas que precisen de actuaciones de gestión, se lleve a cabo en régimen de gestión privada y hubiera una pluralidad de personas propietarias, se podrá constituir una Entidad de Urbanización, que tendrá la consideración de entidad urbanística colaboradora, para financiar los gastos que correspondan en régimen de justa distribución de cargas”.*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 84/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Por tanto, los requisitos exigidos para que pueda constituirse una Entidad de Urbanización en los supuestos previstos son claros: debe llevarse a cabo en régimen de gestión privada y existir una pluralidad de propietarios. No obstante, en el apartado 2 del artículo 241 se prescribe lo siguiente: *“Cuando exista una sola persona propietaria o común acuerdo de todas las personas propietarias, no será necesaria la constitución de Entidad de Urbanización. Cuando haya más de una persona propietaria, las bases de la ejecución urbanística podrán concertarse por convenio urbanístico entre todos ellos y la Administración actuante”*.

Conforme a lo expuesto, deben hacerse dos observaciones. En primer lugar, la Ley no regula cuando es *“necesaria”* la constitución de las entidades de urbanización sino que se limita a prever que *“se podrá constituir”*. En segundo lugar, en cuanto a la puntualización que se hace respecto al supuesto de que *“exista una sola persona propietaria no será necesaria la constitución de Entidad de Urbanización”*, no solo es una obviedad sino que también resulta contraria a la Ley pues no es posible la creación de la misma en tal supuesto al ser solo posible la constitución de tales entidades cuando, como se ha indicado anteriormente, exista una pluralidad de propietarios. Por tanto, para subsanar las deficiencias advertidas la redacción actual de este artículo debe modificarse, suprimiendo el primer inciso del apartado segundo.

De esta forma, el apartado segundo para que resulte coherente con las consideraciones que se han realizado podría redactarse del siguiente modo u otro análogo: *“Las bases de la ejecución urbanística podrán concertarse por convenio urbanístico entre todos los propietarios y la Administración actuante”*.

90.- Artículo 244.1. En este artículo se establece que: *“El proyecto de distribución de cargas de urbanización tiene por objeto repercutir equitativamente los gastos de urbanización entre las personas propietarias o titulares de derechos reales de las parcelas beneficiadas por dichas obras, pudiendo incluir el coste de obtención de los terrenos necesarios para ejecutar dichas obras, así como repartir equitativamente entre todas las personas afectadas los beneficios imputables a la actuación, incluyendo, en*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 85/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



su caso, las ayudas públicas, que en todo caso quedarán afectas al objetivo por el cual fueron concedidas, y todos los conceptos que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación”.

La parte final del apartado 1 del artículo en la que se hace mención a aquellos otros conceptos que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación, resulta innecesaria en la medida en que anteriormente en este mismo artículo se hace mención a los “beneficios imputables a la actuación”, donde claramente tienen cabida aquéllos. Por tanto, para simplificar el precepto, se sugiere por innecesario el texto indicado.

Para mejorar la redacción del precepto, al repetir de forma muy seguida “en su caso” y “en todo caso”, se sugiere dar una nueva redacción a esa parte del precepto que podría ser la siguiente u otra similar: “incluyendo, en todo caso, las ayudas públicas que necesariamente deben quedar afectas al objetivo por el cual fueron concedidas”.

91.- Artículo 244.2. Este precepto dispone que se elaborará y aprobará el proyecto de distribución de cargas cuando, de acuerdo con la Ley y este Reglamento, sea preceptiva la constitución de una Entidad de Urbanización. Pero el caso es que ni la Ley ni el Reglamento establecen cuándo es preceptiva tal constitución. El artículo 111.1 de la Ley dispone que “*se podrá constituir*” y el artículo 241.1 del Reglamento utiliza tal expresión. Para que sea preceptivo debiera prescribir “*se deberá constituir*” o “*se constituirá*” y no es esa la expresión legal utilizada.

Por tanto, de conformidad con la observación 89 realizada al artículo 241.2, debe revisarse la redacción.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 86/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



92.- Artículo 246.2. El precepto en cuestión establece en su párrafo primero lo siguiente:

“Cuando sea a iniciativa pública, la formulación del proyecto de distribución de cargas de urbanización corresponderá a la Administración actuante o al agente urbanizador, según se ejecute la misma, respectivamente, mediante modalidad de gestión pública o privada”.

Pero ya se ha expresado que en la gestión pública también cabe la gestión indirecta y que el Reglamento no rechaza que sea un agente urbanizador el que la asuma. Vuelven aquí los problemas ya apuntados en la observación 56 y por ello la redacción del precepto deberá replantearse en consecuencia.

93.- Artículo 251.1. *“Total o parcialmente”* debe ir tras *“sustitución”* pues se podría interpretar que la motivación puede ser total o parcial, lo que no tiene sentido.

94.- Artículo 252.a). Para una mejor comprensión del precepto se sugiere cambiar dentro de la frase la ubicación del texto *“de la relación de terrenos y personas propietarias afectadas”*, proponiéndose la siguiente: *“Serán preceptivas la publicación de la relación de terrenos y personas propietarias afectadas en el Boletín Oficial que corresponda y en el portal web de la Administración correspondiente (...)”*.

95.- Artículo 253. Sobre este precepto deben formularse las siguientes observaciones:

- En este artículo se inserta un apartado 1, con dos letras, cuando en el mismo no hay un apartado 2. Deberá corregirse dicho error, eliminando el número 1 pues se trata de un apartado único.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 87/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



- El apartado 1.a) dispone:

“Cuando su ejecución material estén incluidas o adscritas a sectores, unidades de ejecución o ámbitos de actuación, conjuntamente con las restantes obras de urbanización, mediante el desarrollo de la modalidad sistemática o asistemática que prevea dicho instrumento, pudiendo ponerse a disposición los terrenos anticipadamente cuando exista acuerdo con los propietarios”.

El precepto es ininteligible, por lo que no es posible identificar su sentido normativo por ello debe modificarse la redacción.

96.- Artículo 254. Respecto a este precepto debe significarse lo siguiente:

- El párrafo primero del **apartado 1** establece lo siguiente:

“El Instrumento de ordenación urbanística establecerá aquellos ámbitos de transformación urbanística que habrán de financiar la parte proporcional que les corresponda sobre participación en la financiación de las obras de los sistemas generales y locales previstos y que vienen a ampliar y reforzar la actual estructura general de la ciudad, garantizando así la integración de esos ámbitos en la malla urbana y su adecuada funcionalidad al quedar satisfactoriamente cubiertas las demandas que genera la dimensión, densidad e intensidad de uso de las nuevas actuaciones urbanísticas”.

El precepto sería algo más inteligible si se adoptarse una redacción igual o similar a la siguiente:

“El instrumento de ordenación urbanística establecerá aquellos ámbitos de transformación urbanística que habrán de financiar la parte proporcional que les corresponda de las obras de los sistemas generales y locales que compartan con otros ámbitos y que vengan a ampliar y reforzar la actual estructura general de la ciudad,

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 88/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



garantizando la integración de esos ámbitos en la malla urbana y su adecuada funcionalidad para satisfacer las demandas de la dimensión, densidad e intensidad de uso de las nuevas actuaciones urbanísticas”.

- El último párrafo de este apartado señala que: *“El citado importe se actualizará anualmente conforme al índice de los precios a que se refieren a la obra urbanizadora”.* La mala redacción de este texto es evidente, tal es así que resulta incomprensible el sentido del mismo por lo que se sugiere reformularlo.

- En el **apartado 2** debe suprimirse la palabra “faseado” porque no existe, y sustituirse por “escalonado” o simplemente utilizar “las fases” en vez de “un faseado” y lo mismo cabe observar del **apartado 5** cuando utiliza la expresión “faseada”. El hecho de que se trate de una expresión relativamente usual en la arquitectura urbanística o en el urbanismo arquitectónico (y en otros ámbitos) no justifica que se incorpore a una disposición dirigida a todos los ciudadanos, que puede sustituirse por otras.

- El párrafo segundo del **apartado 6** dispone:

“En el caso de que tales costes excedan de aquellos que el ámbito hubiera debido soportar, deberá reconocerse también a las personas propietarias de terrenos comprendidos en el mismo el derecho a ser reembolsados del exceso que hubieren sufragado, o al aprovechamiento que se le hubiera reservado”.

El “*también*” no tiene correspondencia pues no se reconoce a tales propietarios más que lo que figura en el mismo; lo demás son cargas y no derechos. Por tanto, el precepto debe redactarse de forma similar a la siguiente:

“En el caso de que tales costes excedan de los que el ámbito debiera soportar, deberá reconocerse a las personas propietarias de terrenos comprendidos en el mismo el derecho, bien a ser reembolsados del exceso que hubieren sufragado, o bien al aprovechamiento que se le hubiera reservado”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 89/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



97.- Artículo 255.1. Sobre este precepto deben formularse las siguientes observaciones:

a) El párrafo primero establece:

“Los convenios interadministrativos previstos en el artículo 8 de la Ley y el artículo 128 de este Reglamento podrán tener por objeto la adaptación de la ordenación urbanística detallada o las condiciones de ejecución definidas en los instrumentos de ordenación urbanística cuando resulten afectadas por las obras de implantación de infraestructuras y servicios técnicos de una Administración pública, por la ejecución de sistemas generales y locales o de los actos contemplados en el artículo 139.3 de la Ley. Dichos convenios tendrán el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados, así como en su caso la autorización del proyecto que defina las actuaciones. A tales efectos, en aras de los principios de cooperación, colaboración y coordinación, dichos convenios estarán sujetos a las siguientes reglas de contenido y procedimiento: (...)”.

Teniendo en cuenta que el ordinal 9º de ese apartado ya dispone que el perfeccionamiento del convenio *“tendrá el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados”*, podría añadirse a éste el efecto, en su caso, de autorizar el proyecto, y quedaría redactado de forma igual o similar a la siguiente mejorando la redacción:

“Los convenios interadministrativos previstos en el artículo 8 de la Ley y en el artículo 128 de este Reglamento, podrán tener por objeto la adaptación de la ordenación urbanística detallada o de las condiciones de ejecución definidas en los instrumentos de ordenación urbanística, cuando resulten afectadas por las obras de implantación de infraestructuras y servicios técnicos de una Administración pública, por la ejecución de sistemas generales y locales o de los actos contemplados en el artículo 139.3 de la Ley. Dichos convenios estarán sujetos a las siguientes reglas de contenido y procedimiento: (...)”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 90/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

Por su parte, el **ordinal 9º** tendría el siguiente contenido:

“La resolución del procedimiento a través del perfeccionamiento del convenio tendrá el efecto de modificar los instrumentos de ordenación y ejecución afectados y, en su caso, el de autorizar el proyecto que defina las actuaciones”.

- El **ordinal 4º** establece:

“En los trámites de informe o consultas y de intervención del correspondiente órgano municipal, cada Administración pública se pronunciará simultáneamente sobre los instrumentos de ordenación y ejecución y, en su caso, sobre el proyecto. El trámite de informe o consulta llevará aparejado igualmente el de las autorizaciones que fueran legalmente preceptivas”.

Es claro que las diferentes Administraciones no pueden pronunciarse simultáneamente. El precepto puede aludir a que las Administraciones se pronunciaran en esos trámites y no en otros, o a que se pronuncien sobre los instrumentos de ordenación y ejecución, y el proyecto. Pero en cualquiera de los dos casos, no es necesario utilizar ese adverbio, por lo que debería suprimirse.

98.- Artículo 256. El precepto en cuestión, relativo al concepto y naturaleza instrumental de las áreas de gestión integrada, prescribe:

“1. El área de gestión integrada es el ámbito territorial delimitado por un instrumento de ordenación o bien por el municipio o por la Administración de la Junta de Andalucía mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, con la finalidad de realizar una gestión integrada de su ejecución territorial y urbanística, en casos en que por las características, objetivos o complejidad de las actuaciones a llevar a cabo se precisa de la colaboración, coordinación y cooperación de las distintas Administraciones públicas implicadas.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 91/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



2. La ejecución en área de gestión integrada constituye una modalidad de gestión a través el empleo de técnicas e instrumentos de cooperación y colaboración interadministrativa con el fin de mejorar la eficiencia de la gestión territorial y urbanística, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

3. La constitución de un consorcio en términos de eficiencia económica deberá permitir una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.

4. Su carácter instrumental viene determinado por la atribución de la gestión a una organización administrativa creada específicamente para el cumplimiento de los objetivos del área, que serán los establecidos por el propio instrumento de ordenación, o en su caso, en el momento de su creación y delimitación mediante convenio y ser coherentes con las finalidades que justifican su creación.

5. De cada acuerdo de cooperación formalizado por alguna de las Administraciones que forman parte del consorcio se dará comunicación a aquellas otras que, resultando interesadas, no hayan intervenido en el mismo, a los efectos de mantener una recíproca y constante información”.

El **apartado 3** relativo a los consorcios debe suprimirse y su contenido, si se quiere mantener, trasladarlo a la sección 2ª, siguiente, relativa precisamente a los consorcios, máxime cuando el artículo 263 no impone tal técnica organizativa en el caso de las áreas de gestión integrada (“*podrá prever*”), pero aunque lo fuese, sistemáticamente su ubicación es más correcta en la sección 2ª.

Además, la redacción del **apartado 4** es explicativa, algo impropio de una disposición normativa, por lo que debe redactarse de forma similar a la siguiente:

“La gestión se atribuirá a una organización administrativa creada específicamente para el cumplimiento de los objetivos del área, establecidos por el

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 92/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



propio instrumento de ordenación o fijados en el momento de su creación y delimitación mediante convenio, y serán coherentes con las finalidades que justifican su creación”.

99.- Artículo 257.d). Para mejorar la redacción de este artículo debe evitarse repetir de forma tan seguida la palabra “previstos”.

100.- Artículo 266.1. En el artículo 266 de la norma proyectada se regula el procedimiento de la tasación conjunta. En su apartado 1 se enumeran los documentos que debe contener el expediente en este supuesto que, comienza señalando lo siguiente: *“En los supuestos del procedimiento de tasación conjunta, el expediente de expropiación contendrá los siguientes documentos”.*

En relación con este artículo se realizan las siguientes observaciones:

- Resulta innecesario por reiterativo, volver a insistir en que las previsiones que se recogen son para los supuestos del procedimiento de tasación conjunta pues ya el propio título del artículo lo deja claro. Por tanto, se sugiere la supresión de este inciso en el apartado 1.

- Se especifica que debe contenerse *“identificación georreferenciada y descripción de los bienes de dominio público y patrimoniales que puedan existir en la superficie objeto de expropiación”.* Este contenido no parece ser exclusivo del procedimiento de tasación conjunta y, por otro lado, ya consta en el artículo 265.3 con carácter general para ambos procedimientos posibles en las expropiaciones por razón de urbanismo. Carece de sentido, pues, por reiterativo, incluir este contenido en relación con este procedimiento en concreto. Si lo que se quiere es recoger en este caso de forma completa la documentación requerida, bastaría con hacer una remisión a lo dispuesto en el artículo 265.

- Idéntica observación debe hacerse en cuanto al último párrafo de la letra a) del apartado 1. Si es que se quieren subrayar las especialidades que al respecto se

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 93/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



establecen para este procedimiento concreto en el artículo 43.3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, bastará con señalar estas. La cita que se hace al artículo 3.2 de la Ley de Expropiación Forzosa, más que en este artículo, que se refiere al procedimiento de tasación conjunta, debiera incluirse en el artículo 265 que aborda con carácter general los procedimientos expropiatorios por razón de urbanismo pues el artículo invocado se limita a definir quién es el propietario para la Administración expropiante.

Con todas estas observaciones lo que se pretende es poner de manifiesto que para una mejor sistemática, en coherencia con los títulos de los artículos que se ocupan de regular esta materia (arts. 265 a 267), deben incluirse en el artículo 265 todos aquellos contenidos o reglas generales que sean de aplicación a ambos procedimientos de tasación y en los artículos correspondientes a cada procedimiento en concreto aquellos que son específicos.

Esta observación **se hace extensiva al artículo 267**. Este artículo comienza en su apartado 1 indicando que “*en caso de no seguirse el procedimiento de tasación conjunta*”, lo cual es obvio pues este artículo se ocupa de regular el procedimiento de tasación individual. También en el apartado 1 se señala que “la relación de personas propietarias y la descripción de bienes y derechos afectados habrán de ser aprobadas por la Administración actuante” como si esto fuera algo especial para este procedimiento en concreto cuando en el artículo 122.1 de la Ley no se establece distinción entre el tipo de procedimiento de tasación a seguir, siendo la salvedad que se dispone “cuando no se contenga ni resulte del instrumento urbanístico aplicable”; realmente la particularidad que parece quererse establecer en este Reglamento respecto del procedimiento de tasación conjunta es la existencia de un periodo de información pública por plazo de veinte días en lugar de ser de un mes. Por otro lado, en cuanto a este procedimiento de tasación individual se ha reducido al mínimo la regulación del procedimiento, resultando incompleto, debiendo al menos hacerse una remisión al artículo 123 de la Ley en cuanto a lo no expresamente previsto en el Reglamento.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 94/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



En definitiva, por las razones expuestas, se sugiere dar una nueva redacción a los artículos 266 y 267 en los términos señalados para una mejor sistematización de cada procedimiento, lo que, en su caso, podría implicar también retocar la redacción del artículo 265 para agotar en este último todas las cuestiones generales comunes a ambos procedimientos.

101.- Artículo 268.1. El precepto dispone:

“Una vez efectuado el pago o la consignación se podrán levantar una o más actas de ocupación e inscribir, como una o varias fincas registrales o catastrales, la totalidad o parte de la superficie objeto de su actuación, en los términos dispuestos por la legislación de expropiación forzosa, hipotecaria y catastral”.

Si la superficie objeto de actuación ha sido expropiada es claro que toda su superficie constará en el Registro de la Propiedad, bien como una sola finca registral, bien como varias fincas registrales, por lo que la referencia a la parte de la superficie objeto de actuación no parece corresponderse con lo que se pretende expresar, salvo que sea otro el sentido normativo del precepto, pero la redacción no puede permitir dudas.

102.- Artículo 268.3. Este precepto dispone:

“De conformidad con la legislación básica estatal, finalizado el expediente expropiatorio, y una vez levantada el acta o actas de ocupación, se entenderá que la Administración ha adquirido, libre de cargas, la finca o fincas comprendidas en el expediente en los términos previstos en el artículo 45 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana”.

Debe suprimirse la expresión “de conformidad con la legislación básica estatal”, pues ya se hace referencia expresa en el mismo al artículo 45 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que constituye esa legislación básica estatal.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 95/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



103.- Artículo 270. El precepto es del siguiente tenor literal:

“1. De conformidad con la legislación estatal de suelo, las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones de destino de las fincas integrantes de un Patrimonio Público de Suelo que se hagan constar en las enajenaciones de dichas fincas son inscribibles en el Registro de la Propiedad, no obstante lo dispuesto en el artículo 27 de la Ley Hipotecaria y sin perjuicio de que su incumplimiento pueda dar lugar a la resolución de la enajenación.

“2. En los términos previstos en la legislación estatal, el acceso al Registro de la Propiedad de las limitaciones, obligaciones, plazos o condiciones a que se refiere el apartado 1, producirá los siguientes efectos:

a) Cuando se hayan configurado como causa de resolución, ésta se inscribirá en virtud, bien del consentimiento del adquirente, bien del acto unilateral de la Administración titular del Patrimonio Público de Suelo del que proceda la finca enajenada, siempre que dicho acto no sea ya susceptible de recurso ordinario alguno, administrativo o judicial.

Sin perjuicio de la resolución del contrato, la Administración enajenante podrá interesar la práctica de anotación preventiva de la pretensión de resolución en la forma prevista por la legislación hipotecaria para las anotaciones preventivas derivadas de la iniciación de procedimiento de disciplina urbanística.

b) En otro caso, la mención registral producirá los efectos propios de las notas marginales de condiciones impuestas sobre determinadas fincas”.

El precepto es reproducción literal del artículo 52, apartados 3 y 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de tal forma que debería hacerse referencia al citado precepto y apartados, sin que baste la genérica remisión a la legislación estatal del suelo.

Esta observación se hace **extensiva al artículo 272.2.**

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 96/110
	M ^º JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



104.- Artículo 278.1. Dispone el precepto que “a los efectos de posible ejercicio del derecho de tanteo y retracto en las condiciones señaladas por la Ley de ordenación del territorio y urbanismo (...)”.

La referencia a la Ley de ordenación del territorio y urbanismo es incorrecta pues la Ley que desarrolla el Reglamento no tiene esa denominación -aunque ese sea su objeto- y, además, el artículo 1 del Reglamento dispone que “*el presente Reglamento tiene por objeto desarrollar la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (en adelante <<la Ley>>*”, por lo que la referencia debería hacerse exclusivamente a “*la Ley*”.

105.- Artículo 285. El precepto se enumera en seis apartados. Sin embargo, deben ser cinco ya que al apartado 3 sigue el 5, lo que debe corregirse.

Por otro lado, el citado apartado 3 en su último párrafo dispone que “*asimismo, con carácter previo a la declaración de incumplimiento podrá suscribirse convenio con el propietario a fin de que se convoque concurso mediante la modalidad exclusiva de aportación*”, sin que se explicita en qué consiste ese concurso ni la finalidad que tiene, lo que debe quedar plasmado en el precepto.

106.- Artículo 289.1. Sin perjuicio de la observación general relativa a la ordenación de su contenido como apartado 1, de acuerdo con las letras d) e i) están sujetos a licencia municipal: “*las obras de construcción, edificación e implantación de instalaciones de toda clase y cualquiera que sea su uso, que tengan un carácter provisional*” (letra d), y “*la instalación o ubicación de casas prefabricadas, caravanas fijas, casas móviles e instalaciones similares, provisionales o permanentes*” (letra i).

Nos preguntamos si el apartado d) no engloba los supuestos del apartado i), por lo que éste debería ser suprimido, por no aportar nada nuevo, ya que se trata de instalaciones de carácter provisional en ambos casos, pudiendo limitarse el apartado i), en caso de mantenerse, a la instalación definitiva de esas instalaciones.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 97/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



107.- Artículo 290.3. Dispone el precepto lo siguiente:

“La intervención municipal en los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación se entiende sin perjuicio de la responsabilidad de los agentes que intervengan en el proceso de edificación conforme a su normativa reguladora, así como sin perjuicio del control que corresponda a otras Administraciones públicas respecto de la verificación del cumplimiento de las condiciones técnicas reglamentarias de las instalaciones previstas en los edificios, de cuyo cumplimiento serán responsables quienes las proyecten y certifiquen, conforme a la normativa reguladora para su puesta en funcionamiento”.

El tenor literal del artículo puede dar lugar a entender que existe una corresponsabilidad del Ayuntamiento en el proceso de edificación, cuando ello no es así, como veremos a continuación.

En primer lugar, no es objeto de la licencia urbanística el examen de los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación. Así se desprende del propio artículo en el que se inserta este apartado, así como del siguiente, artículo 291.

En segundo lugar, la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, tampoco exige a la licencia de obras el examen de los aspectos técnicos relativos al cumplimiento de las exigencias básicas de calidad de la edificación, como tampoco incluye a la Administración municipal entre los agentes responsables de la edificación.

En consecuencia, resulta evidente a la vista de la normativa citada que la Administración municipal no interviene en los aspectos técnicos de la edificación, sino sólo en los territoriales y urbanísticos, por lo que el **apartado 3 del artículo 290** debe eliminarse por ser contrario a la Ley.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 98/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



108.- Artículo 302.3. El tenor literal del precepto es el siguiente:

“Si en los plazos señalados no se hubieran subsanado las deficiencias, se procederá a la declaración de caducidad del procedimiento conforme a las normas reguladoras del procedimiento administrativo común”.

Sin embargo, el artículo 68.1 de la Ley 39/2015, norma reguladora del procedimiento administrativo común al que se remite el precepto que comentamos, dispone que *“si la solicitud de iniciación no reúne los requisitos que señala el artículo 66, y, en su caso, los que señala el artículo 67 u otros exigidos por la legislación específica aplicable, se requerirá al interesado para que, en un plazo de diez días, subsane la falta o acompañe los documentos preceptivos, con indicación de que, si así no lo hiciera, se le tendrá por desistido de su petición, previa resolución que deberá ser dictada en los términos previstos en el artículo 21”.*

En consecuencia, el efecto derivado de la falta de subsanación de las deficiencias subsanables no puede ser la caducidad del procedimiento sino el de tener por desistido al interesado, como así lo contempla el propio Reglamento en el artículo 301.1 regulador, también, del procedimiento de otorgamiento de las licencias, sin que exista diferencia alguna, en lo que a su naturaleza jurídica respecta, entre los supuestos de subsanación contemplados en los artículos 301.1 y 302.3 del Reglamento.

109.- Artículo 304.1. Según el precepto en cuestión:

“La resolución expresa deberá notificarse en el plazo máximo de tres meses. El plazo máximo en que debe notificarse la resolución comenzará a contar desde la fecha en que se presente la documentación completa en el registro electrónico del Ayuntamiento competente para resolver, y se suspenderá en los casos previstos en la legislación sobre procedimiento administrativo común, incluidos los siguientes:

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 99/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

- a) *Plazos para la subsanación de deficiencias en la solicitud.*
- b) *Períodos preceptivos de información pública establecidos por la legislación sectorial y suspensión del otorgamiento de licencias.*
- c) *Plazos para la concesión de autorizaciones o emisión de informes preceptivos conforme a la normativa territorial y urbanística o a la legislación sectorial”.*

El artículo 22.1 de la Ley 39/2015 de obligatoria observancia por las Comunidades Autónomas, al tratarse de un precepto dictado en ejercicio de una competencia exclusiva del Estado (la relativa al procedimiento administrativo común - art. 149.1.18ª de la Constitución-), lo que dispone es que la Administración actuante podrá acordar la suspensión del plazo para resolver (que debe ser notificada a los interesados), lo que implica que la suspensión no opera de forma automática al solicitar un informe o requerir subsanación de deficiencias -entre otros supuestos, que son los contemplados en los apartados a) y c) del precepto que comentamos-. Ciertamente, podría sostenerse que la Administración autonómica, vía reglamento, en desarrollo de esa legislación estatal, podría establecer la suspensión del plazo en los supuestos contemplados, si bien este Consejo entiende que resulta más acorde con el espíritu de la Ley estatal referida, interpretar que se requiere un acto expreso de suspensión que podrá adoptarse en cada procedimiento que se esté tramitando a la luz de las circunstancias concurrentes, pues el apartado 2 del propio artículo 22 de la Ley 39/2015 sí establece unos supuestos de suspensión automática, que no exigen acto expreso, distintos de los aquí contemplados, de tal forma que la propia Ley ya establece la distinción entre unos supuestos de suspensión automática y otros que requieren acto expreso, sin que el desarrollo reglamentario pueda obviar esa distinción.

Esta observación **se hace extensiva a los artículos 111.1.a), 192.8, 197.6 y 360.3, párrafo segundo.**

110.- Artículo 305. Bajo la rúbrica de “*Causas de nulidad de los títulos administrativos*”, dispone el precepto que “*sin perjuicio de las causas de nulidad previstas en la legislación vigente, serán nulas de pleno derecho las licencias y los actos*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 100/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



administrativos que se otorguen contra las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística cuando tengan por objeto la realización de los actos y usos contemplados en el artículo 153.2 de la Ley”.

De conformidad con el artículo 47.1.g) de la Ley 39/2015 las causas de nulidad solo pueden establecerse por Ley. Ciertamente el precepto es reproducción del artículo 137.3 de la Ley 7/2021, pero la exigencia del precepto estatal aconseja la referencia al citado precepto de la Ley 7/2021.

111.- Artículo 332.2 En este artículo se regula el procedimiento para la ejecución subsidiaria por la Administración. En el apartado 1 se indica que también es posible la imposición de multas coercitivas con carácter previo a la ejecución subsidiaria y se especifica que tendrán una “periodicidad mínima mensual”. Esto mismo se repite al inicio del apartado 2, lo que resulta reiterativo e innecesario.

112.- Artículo 342. En su **apartado 5** establece lo siguiente:

“Los Colegios Profesionales, como Corporaciones de Derecho Público, colaborarán con las Administraciones Públicas en el control de la legalidad territorial y urbanística. A tales efectos, la Administración actuante notificará al Colegio Profesional correspondiente, con respeto a la normativa sobre tratamiento de datos personales y a los efectos previstos en la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, la resolución firme de los procedimientos en los que resulte responsable de la comisión de infracciones territoriales o urbanísticas alguno de sus colegiados, sin perjuicio de la debida comunicación de los hechos, en su caso, al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad penal que pueda proceder. También se comunicará la extinción anticipada de las sanciones accesorias que incumban a sus colegiados en virtud de lo dispuesto en el artículo 382.3.

Si en el ejercicio de sus competencias se detectaran por el Colegio Profesional infracciones territoriales o urbanísticas graves o muy graves de forma manifiesta, lo

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 101/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



pondrá en conocimiento de la correspondiente Administración competente a los efectos oportunos”.

El precepto se refiere, en general, a los Colegios Profesionales, sin discriminar la naturaleza de la actividad que desarrollan los colegiados según el Colegio de que se trate. Es decir, y como ejemplo, no creemos que al Colegio Oficial de Médicos, de Dentistas o de Veterinarios, entre otros, puedan quedar sometidos al mismo régimen que impone el precepto; o que deba notificarse por la Administración a cualquier Colegio Profesional la comisión de una infracción por parte de alguno de sus colegiados.

Parece evidente que han de ser los Colegios de las profesiones cuya actividad incida sobre la ordenación territorial o urbanística, y cuyo ejercicio comporte un deber de profesionalidad parejo al respeto de las normas que regulan dicha ordenación. En consecuencia, debe perfilarse el precepto para determinar a quién (a qué Colegios Profesionales) realmente va dirigida esta obligación de colaborar o la de notificar la comisión de la infracción por uno de sus colegiados.

113.- Artículo 346. En su **apartado 2**, se recoge esta dicción:

“La negativa no fundada o el retraso injustificado a facilitar la información solicitada por el personal inspector constituirá obstaculización del ejercicio de la potestad de inspección y tendrá la consideración de infracción administrativa, en su caso disciplinaria. Lo anterior se entenderá sin perjuicio de las consecuencias que, en su caso, se derivaran en el orden penal”.

La conducta descrita como infracción administrativa se encuentra tipificada en el artículo 61.3.e) de la Ley que desarrolla el Reglamento. Pero, de manera concreta, no se tipifica en dicho texto legal que ello, además, pudiera constituir, *“en su caso una infracción disciplinaria”*. Entendemos que el precepto se refiere al supuesto en el que la obstaculización de la labor inspectora se realice por funcionario, autoridad, empleado

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 102/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



público o profesional colegiado sujeto a un régimen disciplinario según su propia normativa.

Pero si la actuación infractora, además de en la Ley, constituye infracción de algún régimen disciplinario propio al que quede sujeto su autor, debe ser esa norma específica la de aplicación a su concreta actuación profesional, no el presente Reglamento. Por ello, para salvar lo que pudiera ser una eventual falta de cobertura legal a la infracción, es necesario añadir la expresión “(...) de infracción administrativa, en su caso disciplinaria *con arreglo a la normativa que le sea de aplicación*” o similar.

114.- Artículo 360. El título del precepto, “*Procedimiento de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística ante actuaciones sin título habilitante*” debe ser completado con la expresión “*o contraviniéndolo*”.

115.- Artículo 370. Se regula en este precepto el “*Procedimiento de restablecimiento de la legalidad ante actuaciones en curso de ejecución o terminadas sometidas a declaración responsable o comunicación previa*”, si bien en su apartado 2 especifica solamente que “*el procedimiento se incoará de oficio previos informes técnico y jurídico*”.

Dado que la acción urbanística es pública (artículo 62 del Real Decreto Legislativo 7/2015), parece conveniente reproducir la dicción ya recogida en el artículo 352.2 el propio Reglamento como norma general para los procedimientos de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística: “*Este procedimiento se iniciará de oficio, por acuerdo del órgano competente, bien por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, a petición razonada de otros órganos, o por denuncia*”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 103/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



116.- Artículo 376. Su **apartado 2** está redactado de la siguiente manera:

“En todo caso se adoptarán las medidas dirigidas a la reposición de la realidad física alterada al estado anterior a la comisión de la infracción”.

Pero tales medidas no pueden ser adoptadas en todo caso, como equívocamente parece indicar el precepto, ya que si el restablecimiento de la legalidad o del orden jurídico perturbado se hace mediante legalización de la actuación, no procede la reposición de la realidad física alterada. Debe hacerse una redacción que no conduzca a confusión.

117.- Artículo 388. Su **apartado 3** no deja claro cual es el presupuesto para instruir el procedimiento complementario que allí se prevé. Si se refiere a que las ganancias obtenidas son posteriores a la fecha de la resolución del procedimiento sancionador (así parece inferirse del apartado 4 del precepto), así debe expresarse; y si se trata de ganancias obtenidas por otros actos que no han sido objeto de sanción, obviamente se carece de cobertura legal para ello.

En resumen, debe redactarse el artículo de modo que el operador jurídico tenga conocimiento cierto del supuesto en el que procede instruir un procedimiento complementario para el decomiso.

118.- Artículo 391.6. Está redactado con el siguiente tenor: “Las personas a que se refiere el artículo 31 quinquies del Código Penal sólo serán sancionadas con multa y únicamente cuando cometan la acción típica con ocasión de sus actividades empresariales en concurrencia en el mercado sin naturaleza de servicio público”.

Se supone que este precepto es la representación reglamentaria de la Ley cuya dicción es “Las personas a que se refiere el artículo 31 del Código Penal sólo serán sancionadas con multa y únicamente cuando cometan la acción típica con ocasión de

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 104/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



sus actividades empresariales en concurrencia en el mercado sin naturaleza de servicio público”.

Existe una clara disonancia entre ambos preceptos: el artículo 31 del Código Penal se refiere a los administradores de hecho o de derecho de las personas jurídicas y a los representantes (personas físicas, en definitiva) y el artículo 31 quinquies a determinadas personas jurídicas (Estado, a las Administraciones públicas territoriales e institucionales, a los Organismos Reguladores, las Agencias y Entidades públicas Empresariales, a las organizaciones internacionales de derecho público, ni a aquellas otras que ejerzan potestades públicas de soberanía o administrativas).

Si lo que se pretende decir en el Reglamento es que tales entes jurídicos solo responden con multa con *ocasión de sus actividades empresariales en concurrencia en el mercado sin naturaleza de servicio público*, tal previsión carece de cobertura legal en la redacción actual de la Ley, como hemos visto.

No obstante, dado que la limitación de responsabilidad a los supuestos en los que concurren tales circunstancias (con *ocasión de sus actividades empresariales en concurrencia en el mercado sin naturaleza de servicio público*) realmente está habilitada en el artículo 166.7 de la Ley (si bien entendemos que por error se remite al artículo 31 del Código Penal en lugar de al 31 quinquies), la falta de apoyo legal de la que ahora carece el precepto puede ser salvada haciendo en el mismo una mención expresa al artículo 166.7 de la Ley como precepto habilitante.

119.- Artículo 401.4. Su redacción actual es la siguiente: “Cuando un municipio incurra en inactividad en el ejercicio de sus competencias sancionadoras propias, la Comunidad Autónoma podrá asumir, previo requerimiento a la Entidad Local, la competencia por sustitución, en los términos establecidos en la legislación básica de régimen local”.

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 105/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



Aunque la remisión a la legislación básica local supone una referencia tácita al artículo 60 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, el cual requiere un afectación de las competencias autonómicas, el precepto reglamentario no lo especifica. Por ello, y siguiendo el contenido del artículo 171.2 de la Ley, es necesario añadir la expresión “siempre que la infracción urbanística afectara a competencias autonómicas”.

120.- Artículo 404.2. Dispone el precepto lo que sigue:

“A estos efectos, se considera edificación irregular toda construcción, obra, infraestructura o instalación realizada sin el título urbanístico habilitante preceptivo o que contando con el mismo se haya realizado contraviniendo sus condiciones. Para la consideración de obra terminada se estará a lo dispuesto en el artículo 365”.

La remisión que se hace en el inciso final al artículo 365 debe hacerse al artículo 355, que sí determina cuando las obras han de entenderse finalizadas, mientras que el artículo 365 al que se remite el precepto regula la imposibilidad de ejecución de los supuestos de reposición de la realidad física alterada.

121.- Artículo 425, apartado 2. Este apartado establece:

“2. Los municipios referidos en los apartados a) y b) del artículo 421, con ocasión de la tramitación del Plan Básico de Ordenación Municipal y, en su caso, del Plan de Ordenación Urbana incorporarán a los mismos la ordenación detallada de los barrios de cuevas. En el resto de municipios esta ordenación podrá realizarse con un Plan Especial conforme al artículo 70.3 h) de la Ley”.

La expresión utilizada en el apartado 2 (“con ocasión de la tramitación del Plan Básico de Ordenación Municipal y, en su caso, del Plan de Ordenación Urbana incorporarán a los mismos la ordenación detallada de los barrios de cuevas”) parece limitar la posibilidad de ordenar los barrios de cuevas sólo cuando se apruebe *ex novo*

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 106/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

el instrumento de planeamiento, pero no en los supuestos de modificación o revisión de los planes, de tal forma que debe extenderse a tales supuestos.

CONCLUSIONES

I.- La Comunidad Autónoma de Andalucía tiene competencia para dictar el Decreto cuyo Proyecto 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: (1) Artículo 32.1 (Observación III.15). (2) Artículo 60.2 (Observación III.19). (3) Artículo 82 (Observación III.24). (4) Artículo 94 (Observación III.26). (5) Artículo 119, apartado b) (Observación III.30.a). (6) Artículo 121 (Observación III.31). (7) Artículo 241.2 (Observación III.89). (8) Artículo 244.2 (Observación III.91). (9) Artículo 290.3 (Observación III.107). (10) Artículo 302.3 (Observación III.108). (11) Artículo 304.1 (Observación III.109). Esta observación se hace extensiva a los artículos 111.1.a), 192.8, 197.6 y 360.3, párrafo segundo. (12) Artículo 346 (Observación III.113). (13) Artículo 391.6 (Observación III.118).**

B) Por las razones que se indican **deben atenderse las siguientes objeciones de técnica legislativa:**

(1) Observación general de redacción (Observación III.1). (2) Observaciones particulares de redacción (Observación III.2). (3) Artículo 20.3 (Observación III.10).

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS Mª JESUS GALLARDO CASTILLO	09/11/2022	PÁGINA 107/110
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(4) Artículo 57 (Observación III.18). **(5) Artículo 77** (Observación III.23). **(6) Artículo 88** (Observación III.25). **(7) Artículo 108.3** (Observación III.28). **(8) Artículo 110.1** (Observación III.29). **(9) Artículo 119, apartado c)** (Observación III.30.b). **(10) Artículo 123** (Observación III.32). **(11) Artículo 124.1.c)** (Observación III.33). **(12) Artículo 126.4** (Observación III.34). **(13) Artículo 131.2.** (Observación III.37). **(14) Artículo 136** (Observación III.38). **(15) Artículo 137.1** (Observación III.39). **(16) Artículo 140.1** (Observación III.40) **(17) Artículo 140.2** (Observación III.41). **(18) Artículo 141.2** (Observación III.42). **(19) Artículo 150.3** (Observación III.43). **(20) Artículo 157** (Observación III.45). **(21) Artículo 164.3** (Observación III.47). **(22) Sección 5ª del capítulo II del título V** (Observación III.49). **(23) Artículo 168.5** (Observación III.50). **(24) Artículo 169.1** (Observación III.51). **(25) Artículo 174** (Observación III.54). **(26) Capítulo III del título V** (Observación III.56). **(27) Artículo 176.1** (Observación III.57). **(28) Artículo 176.5** (Observación III.58). **(29) Artículo 177.1** (Observación III.59). **(30) Artículo 177.3** (Observación III.60). **(31) Artículo 177.4** (Observación III.61). **(32) Artículo 177.5** (Observación III.62). **(33) Artículo 178.1** (Observación III.63). **(34) Artículo 185.1.a)** (Observación III.65). **(35) Artículo 186.2** (Observación III.66). **(36) Artículo 186.3** (Observación III.67). **(37) Artículo 188.1** (Observación III.68). **(38) Artículo 189.1.c).1º** (Observación III.69). **(39) Artículo 196** (Observación III.72). **(40) Artículo 199** (Observación III.74). **(41) Artículo 202.2** (Observación III.76). **(42) Artículo 203.2.e)** (Observación III.77). **(43) Artículo 205.5** (Observación III.78). **(44) Artículo 210.1** (Observación III.80). **(45) Artículo 215.6** (Observación III.82). Esta observación es extensible a los artículos 219.6, párrafo primero, y 243.3. **(46) Artículo 224.4** (Observación III.83). **(47) Artículo 229.1.b).2º** (Observación III.85). **(48) Artículo 236.2** (Observación III.87). **(49) Artículo 246.2** (Observación III.92). **(50) Artículo 251.1** (Observación III.93). **(51) Artículo 253** (Observación III.95). **(52) Artículo 254** (Observación III.96). **(53) Artículo 256** (Observación III.98). **(54) Artículo 268.1** (Observación III.101). **(55) Artículo 268.3** (Observación III.102). **(56) Artículo 285** (Observación III.105). **(57) Artículo 342** (Observación III.112). **(58) Artículo 360** (Observación III.114). **(59) Artículo 370** (Observación III.115). **(60) Artículo 376** (Observación III.116). **(61) Artículo 388** (Observación III.117). **(62) Artículo 401.4**

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 108/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



(Observación III.119). **(63) Artículo 404.2** (Observación III.120). **(64) Artículo 425, apartado 2** (Observación III.121).

C) Por las razones expuestas en cada una de ellas, se formulan, además, las siguientes **observaciones de técnica legislativa**:

(1) Artículo 3.3 (Observación III.3). Esta observación, por análogas razones, se hace extensiva al **artículo 4.3**. **(2) Artículo 4.4.** (Observación III.4) **(3) Artículo 6.3** (Observación III.5). **(4) Artículo 10** (Observación III.6). Esta observación, por razones análogas **se hace extensiva al artículo 11.1**. **(5) Artículo 13.2.** (Observación III.7). **(6) Artículo 19, apartados 4 y 5.** (Observación III.8). **(7) Artículo 20.1.b)** (Observación III.9). **(8) Artículo 25.4** (Observación III.11). **(9) Artículo 26.** Esta observación se hace **extensiva a los artículos 111 y 289** (Observación III.12). **(10) Artículo 28.2.** (Observación III.13). **(11) Artículo 29.4** (Observación III.14). **(12) Artículo 32.2.a).** (Observación III.16). **(13) Artículo 50, apartados 1 y 2** (Observación III.17). **(14) Artículo 63** (Observación III.20). **(15) Artículo 67** (Observación III.21). **(16) Artículo 75** (Observación III.22). Esta observación se hace **extensiva al artículo 81.a)**. **(17) Artículo 99.1** (Observación III.27). **(18) Artículo 127** (Observación III.35). **(19) Artículo 129.1** (Observación III.36). **(20) Artículo 151.3** (Observación III.44). **(21) Artículo 158.3** (Observación III.46). **(22) Rúbrica de la sección 4ª** (Observación III.48). **(23) Artículo 171** (Observación III.52). **(24) Artículo 173** (Observación III.53). **(25) Artículo 175** (Observación III.55). **(26) Artículo 183.2.c)** (Observación III.64). **(27) Artículo 189.1.d)** (Observación III.70). **(28) Artículo 192.2** (Observación III.71). **(29) Artículo 197.2** (Observación III.73). **(30) Artículo 200.6** (Observación III.75). **(31) Artículo 206** (Observación III.79). **(32) Artículo 211** (Observación III.81). **(33) Artículo 228.2** (Observación III.84). **(34) Artículo 232.2** (Observación III.86). **(35) Artículo 239.4** (Observación III.88). **(36) Artículo 244.1** (Observación III.90). **(37) Artículo 252.a)** (Observación III.94). **(38) Artículo 255.1** (Observación III.97). **(39) Artículo 257.d)** (Observación III.99). **(40) Artículo 266.1** (Observación III.100). Esta observación se hace extensiva al **artículo 267**. **(41) Artículo 270** (Observación III.103). Esta observación se hace extensiva al **artículo 272.2**. **(42) Artículo 278.1** (Observación

FIRMADO POR	MARIA ANGIUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 109/110
	Mª JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	



CONSEJO CONSULTIVO DE ANDALUCÍA

III.104). (43) Artículo 289.1 (Observación III.106). (44) Artículo 305 (Observación III.110). (45) Artículo 332.2 (Observación III.111).

Es cuanto el Consejo Consultivo de Andalucía dictamina.

LA PRESIDENTA

Fdo.: María Jesús Gallardo Castillo

LA SECRETARIA GENERAL

Fdo.: María A. Linares Rojas

EXCMA. SRA. CONSEJERA DE FOMENTO, ARTICULACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA.- SEVILLA

FIRMADO POR	MARIA ANGUSTIAS LINARES ROJAS	09/11/2022	PÁGINA 110/110
	M ^a JESUS GALLARDO CASTILLO		
VERIFICACIÓN	Pk2jmLHC6G6NLD7TJVGN3JKA6F6GY	https://ws050.juntadeandalucia.es/verificarFirma	