

**ACTA DE INFORME DEL CONSEJO ANDALUZ DE GOBIERNOS LOCALES SOBRE
EL “PROYECTO DE NORMATIVAS DIRECTORAS PARA LA ORDENACIÓN
URBANÍSTICA EN DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL DECRETO 2/2012,
DE 10 DE ENERO, POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE LAS EDIFICACIONES
Y ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN SUELO NO URBANIZABLE EN LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA”**

En Sevilla, a **17 de Septiembre de 2012**, el Secretario General del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, D. Antonio Nieto Rivera, con la asistencia técnica del Director del Departamento de Gabinete Técnico y Comisiones de Trabajo de la Federación Andaluza de Municipios y Provincias, D. Juan Manuel Fernández Priego, y el técnico del referido Departamento, D. José Jesús Pérez Álvarez, comprobado que se ha seguido el procedimiento establecido en el Decreto 263/2011, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Funcionamiento del Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, conforme al Acuerdo de delegación de funciones adoptado por el Pleno del Consejo el 11 de octubre de 2011, y analizadas las observaciones planteadas, ACUERDA emitir el siguiente Informe:

**“INFORME SOBRE EL PROYECTO DE NORMATIVAS DIRECTORAS PARA LA
ORDENACIÓN URBANÍSTICA EN DESARROLLO DE LOS ARTÍCULOS 4 Y 5 DEL
DECRETO 2/2012, DE 10 DE ENERO, POR EL QUE SE REGULA EL RÉGIMEN DE LAS
EDIFICACIONES Y ASENTAMIENTOS EXISTENTES EN SUELO NO URBANIZABLE EN LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA DE ANDALUCÍA**

El Consejo Andaluz de Gobiernos Locales, visto el borrador de proyecto de las Normativas Directoras citadas, formula las siguientes observaciones y enmiendas:

OBSERVACIONES GENERALES

Tal y como se expone en el apartado sobre el “Alcance y contenido de las presentes Normativas Directoras” (pág. 3), el presente proyecto supone el desarrollo de lo dispuesto en los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

En este sentido, procede recordar la valoración que de dichos preceptos hizo el Consejo Andaluz de Concertación Local, en adelante CACL, en el momento de su tramitación como proyecto normativo, adoptando acuerdo al respecto en la sesión de su Comisión Permanente de fecha 9 de septiembre de 2011.

Respecto al artículo 4 (entonces artículo 3) el CACL manifestó lo siguiente:

“En el artículo 3, denominado Identificación de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, en cuyo apartado 2, en ausencia del plan general o en el caso de que este no contuviera las determinaciones precisas, obliga al Ayuntamiento a que elabore un avance de planeamiento identificando los asentamientos urbanísticos municipales, y regula el procedimiento al que debe ajustarse. Todo ello, al objeto de considerar como edificación aislada la que no se ubique en ninguno de los mencionados asentamientos.

Se considera que, en base a la potestad de autoorganización municipal, no es necesario el procedimiento previsto en el supuesto de que los ayuntamientos, por cualquier medio, tengan localizados los asentamientos urbanísticos existentes.”

Y respecto al artículo 5 (entonces artículo 4), ésta fue su apreciación:

*“Se propone la **supresión** del texto en su integridad.*

Justificación

*Se considera innecesaria la redacción del referido precepto, que **con independencia de que podría menoscabar la autonomía local**, incorpora determinaciones ya previstas en la LOUA, se contienen en otras partes del propio decreto o son objeto de enmienda en relación a los artículos siguientes.”*

Visto lo anterior, este Consejo Andaluz de Gobiernos Locales confirma y refrenda los anteriores planteamientos, sin perjuicio de constatar que las presentes Normativas Directoras, tal y como se indica en el presente proyecto (pág. 3) y tal y como establece el artículo 20.2.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía, *“tienen el carácter de recomendaciones indicativas y orientativas para la acción municipal en la materia objeto de su regulación”* y, por tanto, su cumplimentación quedaría sujeta a la voluntariedad de los municipios.

No obstante lo anterior, y subsidiariamente, se realizan las siguientes

OBSERVACIONES ESPECÍFICAS

ALCANCE Y CONTENIDO DE LAS PRESENTES NORMATIVAS DIRECTORAS (Pág. 3)

Como hemos manifestado anteriormente, se trata de unas normas directoras que tienen el carácter de MERAS RECOMENDACIONES INDICATIVAS Y ORIENTATIVAS para la acción municipal en la materia objeto de su regulación, por lo que el municipio no estará obligado a seguirlas.

En este sentido tenemos que recordar que las competencias propias municipales en materia urbanística están contenidas en el artículo 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, de conformidad con lo establecido en el artículo 92.2 a) del Estatuto de Autonomía para Andalucía, siendo las siguientes:

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

- a) Elaboración, tramitación y aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento general.*
- b) Elaboración, tramitación y aprobación definitiva del planeamiento de desarrollo, así como de las innovaciones de la ordenación urbanística que no afecten a la ordenación estructural.*
- c) Aprobación de los proyectos de actuación para actuaciones en suelo no urbanizable.*

- d) Otorgamiento de las licencias urbanísticas y declaraciones de innecesariedad.*
- e) Inspección de la ejecución de los actos sujetos a intervención preventiva.*
- f) Elaboración y aprobación de los planes municipales de inspección urbanística.*
- g) Protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico perturbado.*
- h) Procedimiento sancionador derivado de las infracciones urbanísticas.”*

Asimismo, se destaca que el artículo 7 de la LAULA, sobre competencias locales, dispone en su apartado 1 que éstas le facultan para la regulación, dentro de su potestad normativa, de las correspondientes materias, y en su apartado 2 que corresponderá a la entidad local, en el ámbito de sus competencias propias, la ejecución administrativa, incluyendo la incoación y la resolución final de los procedimientos, de acuerdo con las leyes.

Se considera que las prescripciones contenidas en el proyecto de normativas directoras que nos ocupa que pudieran contravenir lo dispuesto en las referidas normas, al entender que no respetan o menoscaban las competencias municipales exclusivas en materia urbanística, son las que se detallarán a continuación.

Previamente se indica que el Art.4 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, al que se hace referencia, obliga al Ayuntamiento a que, en ausencia del plan general o en el caso de que este no contuviera las determinaciones precisas, elabore un Avance de Planeamiento identificando los asentamientos urbanísticos municipales. También se indica que dicho Avance de Planeamiento tendrá el carácter de Ordenanza Municipal y que las Normas directoras recogerán los criterios para su elaboración, de forma que permitan la identificación de los asentamientos. Igualmente, el artículo 5 establece la necesidad de regular mediante Ordenanza Municipal las condiciones mínimas de habitabilidad y salubridad cuando estas no se contuvieran en el Plan General o en ausencia del mismo, indicando en estas Normas Directoras esas condiciones mínimas señaladas.

NORMATIVA DIRECTORA PARA LA REDACCIÓN DE LOS AVANCES PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 4 DEL DECRETO 2/2012, DE 10 DE ENERO (Pág. 4 y ss.)

Se considera en primer lugar que, en base a la potestad de autoorganización municipal, no es necesario el procedimiento previsto en la normativa directora para la localización de los asentamientos urbanísticos existentes, puesto que los ayuntamientos pueden hacerlo de la forma que consideren más idónea por cualquier medio. Además, hay que tener en cuenta que las ordenanzas municipales son una manifestación de su potestad normativa, mencionada en el artículo 7 de la LAULA, correspondiendo a la entidad local, en el ámbito de sus competencias propias, la ejecución administrativa, incluyendo la incoación y la resolución final de los procedimientos, de acuerdo con las leyes.

La misma observación realizada en el párrafo anterior, relativa a la potestad normativa y de autoorganización municipal, se efectúa al apartado C relativo al sistema de asentamientos en la planificación urbanística (págs. 6 y 7), cuando indica que en algunos planes municipales la definición del sistema de asentamientos se ha realizado con criterios exclusivamente normativos obviando otros criterios de ordenación urbana o territorial o cuando se indica en este mismo apartado que el tratamiento dado por el planeamiento a los asentamientos irregulares existentes en suelo no urbanizable ha sido desigual, indicando a continuación los distintos supuestos que debe distinguir el Plan General al establecer el sistema de asentamientos del municipio.

NORMA 1ª. ALCANCE Y CONTENIDO DOCUMENTAL DEL AVANCE (págs. 9 y 10)

La referencia a la incorporación en el Avance al plan general, con naturaleza jurídica de Ordenanza Municipal, de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable, parece que obliga a los ayuntamientos a legalizar los asentamientos que cumplan lo dispuesto en el mismo, estableciendo una serie de obligaciones como la elaboración del inventario de los asentamientos existentes en el suelo no urbanizable, el procedimiento para la incorporación de los asentamientos al Plan, proceso de legalización, etc.

Todo ello puede suponer una injerencia en las políticas locales y en su potestad normativa, así como nuevas cargas administrativas para los ayuntamientos, que no disponen de los medios adecuados para ello, aunque se indique en el documento remitido que el Avance sólo tiene efectos administrativos internos y que obliga sólo en lo que es su objeto: la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos para determinar las edificaciones aisladas. Se considera, por tanto, complicado la elaboración de la documentación que debe contener el Avance señalado en el apartado 2 de esta Norma 1ª.

NORMA 2ª. TRAMITACIÓN PARA LA APROBACIÓN DEL AVANCE (págs. 10 y 11)

En la Norma 2ª se hace una relación de trámites del procedimiento de aprobación de una Ordenanza Municipal que consideramos innecesarios, ya que lo procedente sería efectuar una remisión a la normativa reguladora en materia de régimen local.

Concretamente, se introduce en un procedimiento puramente municipal y de su exclusiva competencia el trámite establecido en el Decreto 2/2012, norma de inferior rango al legal, de solicitud de informe preceptivo a la Consejería competente en materia de urbanismo, al que ya nos hemos referido en otros informes indicando su carácter improcedente. En este sentido, en las Normas Directoras se señala que dicho informe debe solicitarse por el Ayuntamiento tras la aprobación inicial al Avance y simultáneamente a la exposición pública.

Se estima que la presente norma no es la idónea para reconocer la competencia municipal o para habilitar a los ayuntamientos a determinar, mediante las ordenanzas municipales, la documentación o los modelos de solicitud necesarios para el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación.

También se considera que vulnera la potestad normativa y de autoorganización municipal la instrucción del detallado procedimiento contenido.

Por último, tampoco se considera adecuado que se establezca en las normas directoras la necesidad de un acuerdo plenario en el que se indique la innecesariedad del Avance, en su caso: Norma 2ª, Apartado 5.

NORMATIVA DIRECTORA PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LAS NORMAS MÍNIMAS DE HABITABILIDAD PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 5 DEL DECRETO 2/2012, DE 10 DE ENERO (Pág. 14 y ss.)

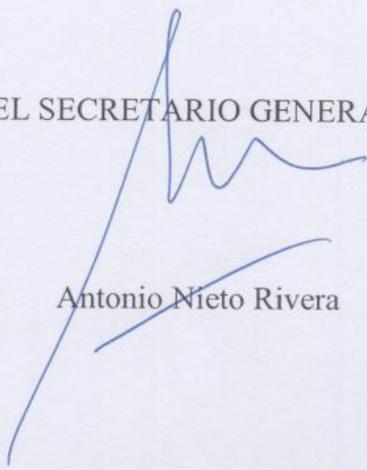
En relación a la aplicación de las normas relativas a las condiciones de las viviendas para la declaración de situación asimilada a fuera de ordenación, se estima que será problemática, ya que se hacen constantes referencias a la normativa sobre condiciones de la edificación e instalaciones que resulte de aplicación.

Se exige además, el cumplimiento de normas sobre compatibilidad de usos, distancias, programa de vivienda, etc. que, en la práctica, va a dificultar mucho a los ayuntamientos que puedan llegar a la

declaración de asimilado a fuera de ordenación. Incluso se contempla la paradoja de exigir para estas edificaciones unos requisitos mucho más rigurosos que para las que no están en suelo no urbanizable y presenten la misma situación (así, el art. 13 RDUa exige para la licencia de ocupación una mera certificación técnica en la que se declare la aptitud de la edificación para el uso previsto).

En definitiva, parece que la norma dificulta más que ayuda a la legalización de estas edificaciones”.

EL SECRETARIO GENERAL,



Antonio Nieto Rivera