

Sugerencias al nuevo Decreto-ley de agilización de la Junta de Andalucía.

La Junta de gobierno del Colegio, atendiendo un escrito de la asesoría jurídica del Consejo Andaluz, acordó el pasado 28/06/23 trasladar a las arquitectas/os del censo colegial pertenecientes a la Administración Pública la solicitud de **aportaciones sobre el nuevo Decreto-Ley de la Junta de Andalucía para la agilización de procedimientos en materia de ordenación territorial y urbanística y ambiental**. Estas aportaciones se han recopilado hasta el viernes 21 de julio en un periodo de mucha carga de trabajo por ser antesala de vacaciones en la administración. Desde el Colegio nos hemos encargado de completarlas, hacerlas coherentes y remitirlas al CACOA

ANTECEDENTES

Como antecedentes y para ayudar a enmarcar las opiniones y comentarios, a continuación, se refieren algunos de los últimos compromisos adoptados y la legislación aprobada en la materia:

Documento de compromiso con la reactivación económica (...) decálogo de medidas para la agilización (acordado el 12/12/2016). Menciona, entre otros la necesidad de:

- Implantar comisiones de coordinación
- Unificar plazos informes sectoriales
- Promover servicios públicos digitales
- Implantar la tramitación digital de instrumentos urbanísticos
- Integrar los riesgos naturales en planificación urbanística
- Armonizar la legislación sectorial territorial y urbanística
- Elaborar un manual para la tramitación del planeamiento urbanístico
- Revisar competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo
- Crear instrucciones para unificación de criterios de aplicación de la normativa

Decreto-ley 4/2019, de 10 de diciembre, para el fomento de iniciativas económicas mediante la agilización y simplificación administrativas en la tramitación de proyectos -el título es más largo (publicado el 19/12/2019)

- Modificación LOUA y LOTA
- Requisitos y categorías de los proyectos empresariales para ser de Interés Estratégico
- Creación de la Unidad Aceleradora de Proyectos de Interés Estratégico
- Declaración responsable y comunicación previa para la puesta en marcha de una actividad empresarial o profesional

Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía. (publicado el 12/03/2020) Se modificaron, entre otras, las siguientes normas:

LOUA y LOTA

Ley 7/2007, GICA, (amplía ámbito a actividades sometidas a DR efectos ambientales, pasa actuaciones de AAU a CA)

Ley 14/2007, LPHA, (innecesaridad autorización para intervención mínima)

Ley 9/2019, de Aguas (utilización DPH, redes saneamiento, depuración en actuaciones urbanísticas)

Ley 16/2011, Evaluación de Impacto en la Salud (Procedimiento para la E.I.S.)

Decreto 109/2015, Reglamento vertidos D.P.H. y Marítimo-Terrestre (mod. requisitos para que edificaciones aisladas que dispongan sistema conjunto depuración)

Decreto-ley 4/2019. (vinculación proyectos empresariales declarados Interés Estratégico y su Unidad Aceleradora)

Procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico

Procedimiento de aprobación de instrumentos de planeamiento en tramitación

Procedimiento de otorgamiento de licencia urbanística en tramitación

Documento de compromiso con la reactivación económica y el crecimiento sostenible mediante el impulso y puesta en valor de medidas para la agilización y simplificación del procedimiento de aprobación del planeamiento urbanístico previstos en el anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (suscrito el 16/07/2021). Medidas asumidas:

Impulso de los principios de simplificación y agilización previstos en Proyecto de la LISTA

Dotar de seguridad jurídica la actividad territorial y urbanística en Andalucía.

Simplificación y agilización de la aprobación del planeamiento

Impulso del equilibrio territorial de Andalucía

Desarrollo rural

Refuerzo de la actividad en materia de disciplina territorial y urbanística

Impulsar medidas de adecuación ambiental de las agrupaciones irregulares

Digitalización del sistema territorial y tramitación electrónica de los instrumentos de planeamiento. Accesibilidad

Colaboración público privada

Impulso del desarrollo reglamentario previsto en la LISTA

Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía. (publicado el 17/12/2021) Se modificaron, entre otras, las siguientes normas:

Ley 10/2003, de 6 de noviembre, reguladora de los Colegios Profesionales de Andalucía (afecta a determinados aspectos de la regulación de los colegios profesionales reducción de restricciones de acceso o ejercicio a las actividades profesionales y la eliminación de trabas)

Ley 6/2006, de 24 de octubre, del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía, (tramitación de urgencia elaboración de reglamentos)

Ley 7/2017, de 27 de diciembre, de Participación Ciudadana de Andalucía (trámite de consulta reducido a 15 días)

Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía (garantías para la restauración de los terrenos)

Decretos 356/2010 y 5/2012, por el que se regula la autorización ambiental unificada y la autorización ambiental integrada, respectivamente.

Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (modificación de aspectos de la autorización ambiental unificada)

Ley 9/2010, de 30 de julio, de Aguas de Andalucía y Decreto 189/2002, de 2 de julio, Plan de Prevención de avenidas (limitaciones de uso zonas inundables, servidumbre y policía)

Decreto 109/2015, de 17 de marzo, Reglamento de vertidos al dominio público hidráulico y al dominio público marítimo terrestre (eliminación de informes redundantes)

Texto Refundido de la Ley de Comercio Interior de Andalucía (varias modificaciones)

Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de Medidas para la Vivienda Protegida y el Suelo (agilización procedimientos de gestión para atender situaciones excepcionales)

Decreto 149/2006, de 25 de julio, Reglamento de Viviendas Protegidas (simplificación procedimiento calificación definitiva)

Ley 8/2001, de 12 de julio, de Carreteras de Andalucía (modificación zona no edificación)

Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (sustitución Plan de usos por Delimitación, procedimiento otorgamiento simplificado y declaración responsable)

Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía (excepción de proyecto de conservación para las obras en inmuebles comprendidos en entorno BIC)

Decreto 19/1995, de 7 de febrero, Reglamento de Protección y Fomento del Patrimonio Histórico de Andalucía (simplificación de la tramitación de la inscripción de bienes, actividades arqueológicas)

SUGERENCIAS DE CARÁCTER GENERAL

Vaya por delante nuestra firme creencia en que en el funcionario impera el orgullo por defender los valores públicos y por trabajar en el sector público. Lo demuestran muchos de nuestros/as compañeros/as que estando al servicio de la administración trabajan diligentemente todos los días.

Vamos a esbozar la idea de la burocracia como escudo que fundamentalmente se produce cuando hay un exagerado apego al reglamento utilizado como un sistema de protección y de privilegio en manos de los funcionarios (Ramíó (2020)

La Tesis, recopilada por Alejandra Boto Álvarez, es que se han levantado nuevas barreras burocráticas dentro de lo que viene a identificar como **Administración Defensiva Digital**. Las tecnologías y la digitalización pueden suponer una nueva forma de escudo defensivo.

Los avances tecnológicos no son algo neutral para ese tipo de Administración, que **se protege defensivamente con ellos frente a la ciudadanía**, y que tanto el análisis de sus manifestaciones como la propuesta de remedios requieren manejarse en planos interdisciplinarios complejos, en torno a las percepciones de los empleados públicos

Se va a estudiar es un tipo de comportamiento, característicamente pasivo o de abstención y que se vincula a la **autoprotección ante una alta percepción de riesgo**, que puede llevar incluso a la parálisis. Las decisiones defensivas sobre las que este trabajo se ocupa no se toman nunca en interés de la organización, sino como forma de protección del empleado, y por ello pueden ocasionar más daño.

Es el resultado de una aversión al riesgo que cabría llegar a entender como un exacerbado envés del principio de precaución que ha de guiar la actuación administrativa. Con rutinas defensivas, para evitar el riesgo personal puede acabar exponiéndose a la organización a mayores riesgos globales.

En Europa se ha avanzado en el estudio de este problema. Desde hace tiempo, en Italia se viene alertando de manera intensa sobre un fenómeno de "miedo" o "huida" de la firma como causa de bloqueo del funcionamiento administrativo.

En lo que es un efecto colateral negativo de un sistema de responsabilidad que acaba desalentando y produciendo efectos disuasorios para la actuación debida, los empleados públicos se escudan en la burocracia para evitar tomar decisiones que pueden suponerles riesgos en materia de responsabilidad (que, todo sea dicho, son responsabilidades excesivas o mal calibradas legalmente). Es una ineficiencia derivada con un importante y difuso impacto económico del **"miedo a la firma"**.

El riesgo (poco probable e indefinido) a verse inmerso en un proceso penal es capaz de suscitar ese miedo. Por tanto, existe una **razón psicológica por la cual los funcionarios públicos se abstienen de tomar decisiones** que consideran útiles para la búsqueda del interés público y en cambio toman otras menos exigentes (por estar avaladas por prácticas consolidadas y rígidas), o incluso permanecen inactivos por temor a exponerse a posibles responsabilidades penales.

En el sistema francés se es tolerante con el error. Se socializa el riesgo y se da una respuesta responsable ante él. En el código de las relaciones entre el público y las administraciones se ha introducido el derecho al error que opera en ciertas condiciones.

Además, el ordenamiento francés confiere a la Administración el deber de proteger funcionalmente a sus funcionarios, hasta el punto de que puede buscar el resarcimiento del daño, incluso moral, que le habrá causado una persecución insidiosa

El funcionario francés se siente protegido, orgulloso del servicio público, amparado por el sistema de responsabilidad y respaldado en el cuerpo, por lo que tampoco existen razones que justifiquen evitar la toma de decisiones arriesgadas

España se mueve entre dos fuerzas contrapuestas. El profesor Bueno Armijo (2022) propone como hipótesis de partida asumir que los empleados públicos adoptarán prácticas típicas de burocracia defensiva cuando los riesgos derivados de cumplir sus funciones sean mayores que los riesgos derivados de no hacerlo.

Una reforma del régimen jurídico de los delitos de los funcionarios parece una de las soluciones (prevaricación, abuso de poder, etc.) ajustando el marco legislativo complejo, ambiguo o incierto con el marco judicial.

Tanto el profesor Bueno Armijo (2022) como Rebollo Puig (2019) estudian de manera empática la posibilidad de generar parálisis por miedo ante los riesgos elevados de la actuación administrativa. Las continuas reformas normativas detraen proactividad y pueden producir lo que se conoce como **silencio defensivo**. A este contribuyen los posibles efectos perversos de una excesiva preponderancia del **control de la Administración por la jurisdicción penal**.

Las responsabilidades personales de las autoridades y empleados públicos (que pueden ser: penales, disciplinarias, contables y de gestión, etc.) están **reguladas de manera desordenada y descoordinada**. Ello hace que el sistema sea ineficaz y conducente a una situación de falta de seguridad. Esto se puede atajar, además de con un **impulso directivo profesional** decidido con:

- Mejor codificación normativa
- Formación y prevención
- Mejora de la identificación y personificación de las responsabilidades

Otra herramienta interesante en la línea de la última de las medidas del listado anterior es la creación de la figura del **responsable de tramitación** (existe en Italia, aunque hay muchas incógnitas por resolver) que sirven para "coser" las distintas fases del procedimiento administrativo y ofrecer a la persona interesada una cara humana como interlocutora, sin forzarle a vagar por dependencias administrativas ocupadas por burócratas que dicen no saber nada de su expediente. Además, tiene el valor de, interna y organizativamente, ser tanto instituto garante de los intereses en juego como de la eficacia y la eficiencia o la coordinación de la actuación administrativa.

Se ha detectado que **la corrupción no se combate aumentando sin más los mecanismos de control o complejizando el derecho aplicable**.

Una buena ocasión se ofrece con la implantación efectiva del nuevo régimen de las personas denunciantes (Ley 2/2023, de 20 de febrero) con el riesgo que se corre de que los canales de denuncia sirvan más para verter envidias y victimismo, que para cumplir verdaderamente con deberes cívicos.

Analizamos ahora las **barreras tecnológicas de la administración**. La transición digital de la administración afecta de lleno a la creación de barreras burocráticas.

La digitalización de un cuerpo de trabajadores que en general no tiene ese tipo de competencias (saber hacer) ni cuenta con estrategias para adquirirlas puede ser un factor de paralización.

La tecnología ofrece nuevos reductos en los que atrincherarse (escudo tecnológico). Mencionamos tres de los campos en que esto ocurre:

- La **pervivencia de la cita obligatoria** tras el fin de la pandemia, canalizada mayormente a través de medios tecnológicos
 - Este sistema ha venido para quedarse por mucho que sea contrario a derecho en los casos de que carezca de motivación. Su generalización puede verse como signo de mala administración.
 - Tiene el riesgo de ser usada no para mejorar la organización de la atención al público sino para retrasarla o evitarla
 - Debe ser objeto de regulación específica más precisa, contando con que la cita previa impone el uso de administración electrónica y que esta tiene la posible consecuencia negativa de crear brechas y discriminación.
- **Opacidad o dificultades de navegación y comprensión de los portales** de transparencia (Por ejemplo, las plataformas públicas de contratación)
 - Queda mucho camino por recorrer en este campo
 - La inadmisión de consultas que requieran relaboración de datos en su respuesta debe regularse para detallar los límites y casuísticas de aplicación.
 - Igualmente es importante potenciar la publicidad activa y los datos públicos abiertos ya que permiten la autosatisfacción de consultas
- **Sustitución de empleado público por tecnología** (como la Inteligencia Artificial)
 - Lo que viene parece de manera inevitable es un reto complejo por resolver.
 - Aspectos como la responsabilidad de los sistemas, la pérdida de atributos humanos como la empatía o la prudencia y la opacidad de los algoritmos son asuntos a asegurar en la normativa venidera

Deben conseguirse herramientas con las que el empleado público pueda abordar de manera más segura la sociedad del riesgo y que impere el orgullo por defender los valores públicos y por trabajar en el sector público, algo que Ramió (2019) ha identificado como uno de los principios sobre los que construir una nueva función pública.

En contrapunto a lo anterior, una referencia a la **necesaria innovación en el sector público**. España suscribió en mayo de 2021 la Declaración en la materia que se apoya en los cinco principios que señalamos a continuación y respecto a los cuales añadimos **actuaciones concretas con que responder a su cumplimiento**:

- Adoptar e impulsar la innovación en el sector público.
 - Puesta en marcha del sistema de información territorial y urbanística (art. 6 Decreto 550/2022)
 - Elaboración de **cartas de servicio de buena administración** que comprometan a unos plazos realistas por cada procedimiento y que, en caso de mal funcionamiento, tengan consecuencias indemnizatorias a favor del administrado.
- Animar y formar al personal del sector público para que innove
 - Dotar de medios informáticos (hardware y software) adecuados para la gestión administrativa de los expedientes.
 - Formar adecuadamente al personal al servicio de la administración para que lo sepa usar correctamente.
- Cultivar nuevas asociaciones e implicar a voces diversas
 - Crear herramientas públicas de gestión de expedientes transparentes y accesibles y apoyadas en los datos públicos de distintas administraciones (catastro, registro, etc.)
 - Apoyarse en los colegios profesionales para la colaboración y actuación conjunta prevista en el art. 13 del Decreto 550/2022
- Apoyar la exploración, la repetición y el ensayo
 - Premiar e incentivar a los funcionarios públicos que innoven en los procedimientos administrativos creando mejoras de los servicios.
- Difundir aprendizajes y compartir experiencias
 - Potenciar la transparencia haciendo públicos los criterios de aplicación de la normativa que interviene en los procedimientos administrativos.

Hay más información sobre innovación de en sector público en el libro interactivo que se consulta aquí:

https://oecd-opsi.org/wp-content/uploads/2023/06/OPSI_Playbook_fa-ESPANOL-completo.pdf

Por último, solicitar la reglamentación y puesta en marcha inmediata del **Órgano colegiado de coordinación** del procedimiento de tramitación de los Instrumentos de Ordenación Urbanística que está previsto en el artículo 78.4 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía e. **insistir en la necesidad de reestablecer la atención presencial** en las administraciones sobre todo en trámites para los que se requiere el cumplimiento de normas (legislación de ordenación del territorio y urbanismo).

En dicho caso es frecuente requerir ajustar el criterio de aplicación de la reglamentación a casos concreto. Para ello es necesario tener la posibilidad de establecer comunicación y asistencia técnica directa de los técnicos de la administración para aplicar la correcta interpretación y no caer en interpretaciones incorrectas.

Esto redundaría directamente en la mejora de la presentación de los expedientes y evita entrar en círculos de requerimiento - subsanación con ahorros de tiempo.

Además, este es un **derecho recogido en la Ley de procedimiento administrativo** (art. 53 Ley 39/2015) como sigue:

(letra f) A obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar.

(letra g) A actuar asistidos de asesor cuando lo consideren conveniente en defensa de sus intereses.

SUGERENCIAS DE CARÁCTER PARTICULAR

Aportación de **Rafael González Millán** (arquitecto municipal de Arahal)

El visado de un proyecto básico puede agilizar el procedimiento de licencia de obras.

Los Colegios Profesionales han dado suficientes muestras de su implicación con la Sociedad. El legislador debe entender que es un lujo que se siga prescindiendo de ellos, aunque tan solo sea con una mínima colaboración, en dicho procedimiento.

Algunas Comunidades Autónomas ya vieron disuadidas sus intenciones de seguir manteniendo la exigencia del visado del proyecto básico con el Real Decreto de visado obligatorio.

Sin embargo, Asturias mantuvo la obligatoriedad con rango de Ley tras la aparición del mencionado Real Decreto. La comisión de urbanismo del principado interpretó que el contenido del Real Decreto 1000/2010 sobre Visado Obligatorio "constituye una norma de mínimos que en nada afecta a la competencia de la Comunidad Autónoma para regular las condiciones de delegación o contratación con los colegios profesionales u otras entidades, cuando lo estime conveniente para la salvaguarda de la seguridad de los derechos de los consumidores, de las funciones de control y supervisión así como las de comprobación documental y técnica o sobre el cumplimiento de la normativa aplicable, relativa a los trabajos profesionales y a los proyectos técnicos"

En ese contexto, como parte del contenido a aportar al Colegio de arquitectos en el caso de los Proyectos que les corresponda visar, se incluiría en la fase de básico un documento mínimo sistematizado reducido que tuviese por objeto simplificar y concentrar toda la información que debe ser objeto de la comprobación referida en los art. 298.3 y 302. 1 RGLISTA (comprobar la adecuación de la actuación a la ordenación territorial y urbanística aplicable y comprobar que se



ha presentado la totalidad de la documentación exigible, según lo dispuesto en la normativa territorial y urbanística y la legislación sectorial aplicable).

Como ejemplo, la norma documental de presentación que has sido elaborada conjuntamente por el Ayuntamiento de Marbella y el Colegio oficial de arquitectos de Málaga para el servicio de supervisión urbanística

Somos conscientes de la dificultad que implica reducir documentación que la propia legislación obliga a incluir al menos en el proyecto de ejecución, pero sobre el proyecto básico creemos que se puede hacer algo al respecto para obtener entre otros beneficios, una modernización, una agilización y una simplificación en la tramitación de licencias de obras.

Creemos que la sistematización documental, es el factor con efecto favorable más inmediato, más global y más fácil de implementar en el proceso administrativo de la edificación para conseguir optimizar la duración del procedimiento de concesión de licencias de obras

En palabras de este arquitecto municipal: "nuestro deseo como arquitectos de lo público es que el arquitecto de lo privado emplee el menor tiempo posible en obtener licencia de obras y el mayor tiempo posible en redactar proyectos de calidad".

Este arquitecto ha elaborado una propuesta de "ficha básica del proyecto" que con una estructura de 10 apartados incluye todos los datos numéricos, literales y gráficos para cumplimentar:

- Hoja de estadística de la construcción
- Alta catastral
- Declaración de obra nueva e inscripción registral
- Redacción de informe técnico concesión de licencia

También propone la creación de un mapa de gestión de disciplina urbanística como herramienta georreferenciada que permita el seguimiento por todos los agentes interesados de la licencia en tramitación y de las obras en cada municipio.

Enlace a documentos que tienen relación con la materia de su sugerencia:

- El visado de un proyecto básico es una cuestión de economía.
<http://uaaap.blogspot.com/2023/06/664-el-visado-de-un-proyecto-basico-es.html?m=1>
- Los Arquitectos de la Administración. Una visión prismática de la Calidad de la Arquitectura
<https://uaaap.blogspot.com/2023/07/667-los-arquitectos-de-la.html>
- Modernización documental. Teoría de las fichas y las flechas.
<http://uaaap.blogspot.com/2020/02/565-teoria-de-las-fichas-y-las-flechas.html>
<https://acortar.link/QBHdA8>
- Normas de presentación documental de la supervisión urbanística de Marbella

Aportación de **Marta Werner Ribera** (arquitecta municipal de Málaga)

El punto **3º Simplificación y agilización de la aprobación del planeamiento** del Documento de compromiso con la reactivación económica, hace alusión a la promoción de la coordinación entre los órganos sectoriales que deban emitir informes al objeto de conseguir agilizarlos y simplificarlos.

En relación los actuales plazos de tramitación relacionados con las Administraciones Sectoriales sería conveniente **introducir en el trámite de consultas previas un procedimiento de cribado** con un plazo máximo de contestación de 10-15 días para que en aquellos casos donde existe un claro cumplimiento de la normativa sectorial de que se trate o incluso se produce una afección positiva, se permita acordar por la Administración gestora de intereses sectoriales la innecesidad de evaluar su incidencia en el ámbito sectorial de que se trate, todo ello de forma previa al inicio de la tramitación urbanística. De este modo se podrían disminuir considerablemente los plazos en la tramitación pues el informe sectorial dejaría de ser vinculante tras superar el cribado o la comprobación inicial de no afección, aunque siempre podría emitirse y tenerse en consideración a lo largo del procedimiento.

En la actualidad este cribado previo se está ya aplicando en dos casos:

- **Valoración de Impacto en la Salud** a fin de conocer la necesidad de someter a evaluación de impacto en salud (EIS), en aplicación del art. 13 del D-169/2014, de 9 de diciembre, por el que se establece el procedimiento de la Evaluación del Impacto en la Salud de la Comunidad Autónoma de Andalucía, modificado por el Decreto-Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía,
- **Posible exención de Evaluación Ambiental Estratégica de los instrumentos de Ordenación urbanística:** con pronunciamiento expreso de la Consejería de Medio Ambiente en relación a su posible exención debido a la inexistencia de impacto significativo sobre el medio ambiente según el supuesto contemplado en el art. 40.5 c) GICA.

Aportación de **Giovanna Sanchez** (Arquitecta municipal de Cañete la Real)

Lo más importante sería hacer hincapié en:

Unificar criterios entre las Delegaciones Territoriales en la aplicación de las distintas leyes, puesto que se ha dado el caso, que, para actuaciones similares e incluso idénticas, ha habido disparidad de criterios según la Delegación que informara.

Unificar plazos para la emisión de informes sectoriales es importante porque supondría que, en caso de tener que hacer modificaciones en expedientes, éstas podrían prepararse y tramitarse a la vez y no ir resolviendo de forma escalonada, implicando muchas veces que unas modificaciones se pisan a otras, haciendo necesario emitir y, por tanto, esperar, nuevos informes sectoriales ya emitidos, lo que eterniza la resolución de los expedientes. Pero más importante que unificar plazos, es el cumplimiento de los plazos establecidos para la emisión de los informes sectoriales. De tener estos informes en tiempo y forma agilizaría mucho todo el procedimiento.

Elaboración de manuales para la tramitación de planeamiento urbanístico, así como manuales para la tramitación de actuaciones y autorizaciones que conlleven expedientes más complejos, con autorizaciones ambientales integradas o unificadas, por ejemplo, autorizaciones de grandes instalaciones de energía renovable, grandes complejos turísticos, ganaderos. etc.

Esto iría ligado a instrucciones que unificaran los criterios de aplicación de las distintas normas sectoriales de un mismo expediente.

Determinar las competencias de las distintas administraciones y técnicos, en particular de los arquitectos municipales, a la hora de informar respecto de ciertas autorizaciones, actividades, obras o instalaciones, sobre todo en el caso de las tramitaciones acogidas a Declaración Responsable.

Hacer hincapié en la colaboración entre administraciones, puesto que la relación entre distintos Ayuntamientos, Diputaciones, Delegaciones, e incluso distintos departamentos es complicada, sobre todo para los Ayuntamientos más pequeños, puesto que se ven en la obligación de dar respuesta a solicitudes de la población, que en muchos casos escapan a sus competencias, pasando a ser el representante de los vecinos ante otras administraciones como la Junta de Andalucía. Como parte de esta colaboración podría ser la creación de una plataforma en la que poder consultar el estado de los expedientes en cualquier momento, en el caso de que sean partícipes más una administración.

Indicar en qué casos las alegaciones, recursos, recursos de alzada..., paralizan un expediente y en qué términos se paraliza, o al menos queda en estudio, puesto que en la mayoría de los casos las autorizaciones implican estudios previos (geotécnicos, arqueológicos, ambientales...) que no queda claro si deben ser suspendidos temporalmente hasta la resolución de los anteriores. Por ejemplo, una autorización administrativa previa y de construcción a la que se ha presentado recurso de alzada y antes de resolver este recurso se presenta comunicación del inicio de los trabajos arqueológicos preventivos y los estudios geotécnicos. ¿Hasta qué punto se puede proseguir con esos trámites si no se ha resuelto el recurso? Es decir, y no se si me estoy explicando, ¿qué consecuencias tiene ante los distintos procedimientos y autorizaciones, de un mismo expediente, la presentación de recursos en uno o varios de estos procedimientos?



Aportación de **Tomas Atienza** (Arquitecto municipal de Mancomunidad)

El principal problema que tenemos por la Axarquía en cuanto a Gestión tras nuestros Informes es la tardanza en responder de los organismos sectoriales afectados. Me refiero en concreto a DPH y a los AFO. El caso de DPH es especialmente duro, puesto que están sin Jefe de Servicio desde hace tiempo y eso es un caos.

Tanto allí físicamente como On line o por tfo no consigues una solución práctica rápida. Te dicen que están sobre pasados y saturados ¡¡¡¡Y ya está!!!! A esperar.

Entiendo que hay situaciones donde la tramitación es clara, pero sigue habiendo secretarios que no lo entienden. Me explico

Un AFO afectado por la Distancia de Policía de Cauces (100 m) en un municipio con Instrumento de Planeamiento o Instrumento de Ordenación Urbanística **NO LE ES REQUERIBLE SOLICITAR LA AUTORIZACIÓN A LA REGULARIZACIÓN DE ESA EDIFICACIÓN**, puesto que al haberse aprobado en su momento dicho planeamiento, la Sectorial de la JJ.AA. aprobaría los ríos y arroyos, y las connotaciones físicas de sus limitaciones hidráulicas.

Si ahora viene un AFO, donde tanto la administración LOCAL como ellos mismos (SECTORIAL) han hecho **DEJACIÓN DE FUNCIONES** y no han perseguido la Inspección urbanística y la disciplina, no es momento de pedirles **AUTORIZACIÓN**, sino que tan solo con una **COMUNICACIÓN** debe de ser suficiente.

Otra cosa sería en municipios que no dispongan de NN.SS. municipales o de PGOU, donde evidentemente sí ha lugar a dicha autorización (con ciertas puntualizaciones, porque también en este caso ellos no han cumplido con su labor de "in vigilando").

Caso Parecido ocurre con Carreteras, Costas, etc. y los DAFOS, cuando no estén en zona prohibida (imprescriptible) pero si en zona de influencia...

Sugerencia:

Constituir comisiones entre COA Málaga y la JJ.AA. para agilizar dichas autorizaciones (algunas llevan más de 1 año), incluso con apoyo urbanístico desde el colegio, de la misma manera que se han creado comisiones con la GMU de Málaga, etc. Incluso podría existir un VºBº colegial al cumplimiento de la ley de Aguas, al Decreto 109/2015, etc. para que para ellos fuera más operativo.

Aportación de **Beatriz Pérez Doncel** (Arquitecta municipal de Nerja)

El 16 de julio de 2021, la consejería de Fomento, Infraestructuras y O de aprobación del planeamiento urbanístico, previamente a la entrada en vigor de la LISTA, la Consejería de Ordenación del Territorio firma un documento con la FEMP de compromiso para la reactivación económica y el crecimiento sostenible mediante el impulso y puesta en valor de medidas para la agilización y simplificación del procedimiento

Este documento es un decálogo basado en el documento suscrito el 12/12/2016 entre la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio con agentes sociales y económicos y operadores turísticos, con el objetivo general e agilizar los procedimientos de naturaleza urbanística. Estamos hablando de un periodo de tiempo transcurrido de casi siete años. De ese decálogo algunos de sus puntos ya se han conseguido claramente, como el desarrollo reglamentario de la LISTA, pero otros no se han concretado de manera efectiva.

El objetivo principal de todas las medidas planteadas es agilizar los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planeamiento. De todos es conocido que la tramitación de los planes territoriales y urbanísticos se realiza de manera más o menos ágil por la Consejería de Fomento, Articulación del Territorio y Vivienda. Pero no ocurre lo mismo con la Consejería de Sostenibilidad, Medio ambiente y Economía Azul, en la cual el plazo para que se emita el documento de alcance supera con creces el año.

Por tanto, los plazos de agilización previstos en las distintas leyes y decretos aprobados de nada sirven, porque son irreales.

Existe un listado extensísimo de legislación aprobada y acuerdos firmados que de nada sirven si no se ataja el verdadero problema, que es la necesidad de un número mayor de personal cualificado al servicio de la administración para realizar las labores de supervisión medioambiental de los planes y programas.

Hoy en día las cuestiones medioambientales son prioritarias y están por encima de las decisiones urbanísticas o territoriales, y desde mi punto de vista así debe ser. Pero debe existir una simbiosis ágil entre urbanismo, territorio y medio ambiente, lo cual no ocurre. Sigue dando la sensación de que ambas consejerías son compartimentos estancos.

Descendiendo del plano territorial y urbanístico de planes y programas y mirando al urbanismo diario de un Ayuntamiento, el retraso más importante a la hora de tramitar licencias urbanísticas o expedientes de reconocimiento urbanístico viene como consecuencia de la solicitud de informes sectoriales a las administraciones que tengan competencias en el expediente en cuestión. Ya he mencionado la tardanza de medio ambiente, pero no menor es el plazo de emisión de informes de la consejería de cultura y patrimonio histórico. Y de nuevo el problema es la falta de técnicos. No puede ser que existan sólo 2 arquitectos en una delegación territorial para informar proyectos de toda una provincia.

Aportación de **Eduardo Sacconi** (Arquitecto municipal de Mijas)

Amén de insistir en las necesidades de las medidas del Decálogo referido, resultando fundamental no solo unificar los plazos de informes sectoriales, sino que se cumplan con el destino de mayores medios y optimización de procedimientos (Medio Ambiente y Aguas tardan más de un año en resolver cuando los plazos teóricos son de 3/4 meses según el caso), como primera aportación al DL de agilización te puedo avanzar una experiencia con la Junta, al hilo de hacer hincapié en la aplicación de la efectiva eficacia y economía predicables de la Administración.

De este modo, con ocasión de la ratificación de informes en una Innovación de la ordenación estructural del PGOU tras la aprobación provisional, se remite a la Comisión Provincial de Coordinación Urbanística (CPCU) la solicitud de los mismos. A continuación, nos acusan recibo indicando que la documentación está completa pero también nos comunican que deberíamos pedir ratificación igualmente del informe de Incidencia Territorial emitido favorable previamente, al considerarse vinculante. Consideramos que siendo el órgano de coordinación autonómico ¿no pueden ellos pedir de oficio internamente, tratándose de la misma administración, ese informe? Evitando un escrito de remisión y una nueva solicitud expresa para ello, ahorrando tiempos de tramitación, ya de por sí prolongados, y la desviación de recursos y medios humanos, igualmente escasos por lo general, en especial en las administraciones locales. Cuando, a mayor abundamiento, al ser estructural, es la propia administración autonómica la que aprueba definitivamente, a través de su Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo (CPOTU). ¿No pueden pedirse entre ellos ese informe? No es un ejemplo precisamente de ineficiencia.

De igual forma, aun cuando la Ley y Reglamento hablan de la coordinación de solicitud de informes a través de la referida CPCU, según comprobamos, la misma opera para el caso de los instrumentos de ordenación general y no sé si detallada (de forma similar a como ocurría anteriormente con los instrumentos de ordenación estructural que si aprobaba la CPOTU, que dejaba fuera innovaciones de ordenación detallada, planes parciales y estudios de detalle), pero en todo caso deja fuera instrumentos complementarios como el actual Estudio de Detalle, que incluso ahora tiene mayor objeto al poder modificar determinaciones de ordenación detallada. La cosa es que tenemos ED en ocasiones afectados por carreteras junta, aguas y vías pecuarias, quedando fuera de dicha coordinación absolutamente necesaria.

De cara a esa coordinación, resultaría imprescindible insistir en que la respuesta al Ayuntamiento de esos informes sea a través de un requerimiento único por la CPCU, que ponga en común el distinto contenido de los mismos, dado que en ocasiones resulta contradictorio entre ellos o, peor aún, excede de sus competencias o de las propias afecciones en función del alcance y objeto de las determinaciones del instrumento de ordenación. Es necesario insistir, en este orden, y al hilo de los informes sectoriales en el alcance de los mismos (tiene mucho que ver la aptitud o formación específica del técnico que informe), dado que sus requerimientos en muchas ocasiones están fuera de lugar.

Como ejemplo, en un ED de unas parcelas con origen en un PPO aprobado y que cuenta ya con informe favorable de carreteras, cuyo objeto es únicamente definir alineaciones, volumetría y rasantes interiores de las futuras edificaciones, no ha lugar a que Carreteras te solicite que se

justifiquen nuevamente los accesos e incorporaciones del sector a cuenta de la previsión de las futuras edificaciones, cuando eso ya fue objeto de informe durante el PPO y cuando el ED no altera ni introduce nuevas determinaciones distintas que supongan aforos adicionales. Es fundamental que se coordinen desde una instancia superior con mayor criterio ese tipo de informes.

También, en relación a los informes sectoriales, la coordinación de los mismos que tengan origen en distintas administraciones Autonomía-Estado. Todos deberían incardinarse a través de mismo órgano, como ya se hace en la CPOTU, donde comparecen representantes de otras administraciones estatales como Fomento o Costas.

Al hilo de la optimización de procedimientos enunciada en relación a los trámites de Medio Ambiente. Con ocasión de las Evaluaciones Ambientales Estratégicas, piden internamente los informes a los distintos servicios y departamentos de forma genérica, sin una evaluación previa del objeto y alcance del instrumento de ordenación, cuando en ocasiones algunos de los mismos se constatan innecesarios. En diversos procedimientos desde Aguas nos indican que no saben por qué le han pedido informe, cuando lo entiende innecesarios, lo que repercute en agravar el colapso que ya padecen.

De igual forma a escala local. Como es el caso de las licencias de obras en suelo urbano de actuación directa (anterior urbano consolidado), donde según que municipio se requiere informe de infraestructuras que en muchas ocasiones se eterniza con motivo de exigir renovar urbanización perimétrica obsoleta; cuando según el Reglamento únicamente ha de ratificarse que se cuenta con todos los servicios básicos a través de los certificados de las compañías suministradoras.

Al mismo caso, la disparidad de exigencias documentales entre distintos ayuntamientos. Como muestra un ejemplo discutido en uno de los foros del Colegio, donde en Mijas se requería -con ocasión del Básico- justificar cumplimiento de normativa acústica y energética, porque según parece puede interpretarse de la normativa sectorial expresa que se delega dicha comprobación a los Ayuntamiento con carácter previo al otorgamiento de licencia; cabría aclarar la interpretación y aplicación de dichas normativas para todos, pues como digo se trata de actos reglados (aun cuando en Mijas hace unos meses hemos concluido volver a no pedirla en aras al principio de agilidad propugnado por la ley, tendente al control post y no pre).

Otro ejemplo es el requerimiento en determinados municipios de pedir acreditar la titularidad de los inmuebles con ocasión de las licencias de obra, cuando el Reglamento es claro y expreso (art. 287.3). Tratándose de un acto reglado, deberían implementarse procedimientos de otorgamientos únicos o instrucciones para unificación de criterios de aplicación de la normativa en estos casos.

Aportación de **Juan Muñoz** (Arquitecto municipal Marbella)

Actualmente, las normas aprobadas se han incardinado a agilizar los procedimientos. No obstante, y sin menoscabo del interés de las notas que a continuación se indican, el principal obstáculo que se observa es la falta de una estructura en las Delegaciones dotada de suficientes medios personales. Este extremo es el que nos trasladan a las Administraciones locales los propios responsables de las mismas.

Sólo con regulación no se da solución al problema, ya se han acortado procedimientos, se han ajustado plazos, se han creado Comisiones y Unidades Aceleradoras, pero se siguen incumpliendo sistemáticamente los plazos de determinadas Delegaciones (Aguas, Medioambiente y, se empieza a observar, Salud).

La Comisión Provincial de Coordinación Urbanística (CPCU).

El nuevo Reglamento General de la LISTA, establece en su artículo 117.5 las funciones de esta Comisión. Entre ellas, se encuentra la de remitir los informes preceptivos dentro del plazo establecido en la legislación. No obstante, amparados en la Instrucción 1/2020 (redactada bajo la vigencia de la LOUA), se limitan a trasladar a la Administración Local aquellos informes emitidos en plazo.

Tenemos el reciente ejemplo (informe único de la CPCU de 05/06/2023) de una MPGOU, que de cuatro informes sectoriales requeridos se adjunta sólo uno emitido en plazo, el resto se vienen remitiendo de forma independiente por cada Delegación conforme a sus recursos. Con este resultado se plantea la pregunta de que si es realmente efectiva la función de esta Comisión y que regulación debe plantearse para dotarla de eficacia.

Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental (GICA).

El procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica Ordinara, tiene un trámite que genera incertidumbre a la Administración urbanística local y que, además, puede generar demoras en la tramitación.

El artículo 38 de la GICA prevé la exposición pública de la versión preliminar del plan, durante un plazo mínimo de 45 días, acompañada del estudio ambiental estratégico. Este trámite, de acuerdo con la legislación urbanística, se realiza tras la aprobación inicial del instrumento de ordenación.

La resolución de las alegaciones de contenido ambiental, que en cada caso se presenten, deben resolverse por el órgano sustantivo (Administración urbanística local), las cuales serán tomadas en consideración por el promotor que modificará, de ser preciso, el estudio ambiental estratégico y elaborará la propuesta final del plan.

Esta propuesta final (que pasa nuevamente por el Pleno municipal) se remite al órgano ambiental, el cual, tras el análisis técnico puede estimar que la información pública o las consultas no se han realizado conforme a lo establecido en esta ley y puede requerir que se subsane dicho trámite. Esta actuación puede tener como resultado retrotraer el expediente a la fase de exposición pública con un retraso de meses.



Lo que se echa en falta en este trámite es la posibilidad de un pronunciamiento, o una consulta, de las cuestiones de contenido estrictamente ambiental por este organismo, previamente a elaborar el documento definitivo y siempre que se realice con agilidad, dado que, en caso contrario, se avanza en el procedimiento de forma incierta.

Unidad Aceleradora de Proyectos (UAP).

En este caso, la regulación, estructura y recurso humanos se observan adecuados, si bien, la agilización que propugna el Decreto-ley núm. 4/2019 de Consejería de la Presidencia, Administración Pública e Interior, de 10 diciembre, no se refleja en el plazo para emitir los informes de determinadas Delegaciones. Posiblemente, detrás de este problema se encuentre la escasez de medios indicados al inicio de estas notas.

Aportación de **María Luisa Vilchez** (Arquitecta municipal de Sierra de Yeguas)

Antecedentes:

El 17 de diciembre de 2021 fue modificada La Ley 7/2007 de 9 de julio de Gestión de la Calidad Ambiental de Andalucía, entre otras cosas, en los puntos 7.15 y 7.16 del ANEXO I., quedando de esta manera:

| | | |
|------|---|-----|
| 7.14 | Proyectos de urbanizaciones, así como los de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a éstos así definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos (1), en suelo rústico así definido por la normativa sectorial en materia de urbanismo y ordenación del territorio. (1) No se consideran incluidos los aparcamientos comunitarios de uso privado | AAU |
| 7.15 | Proyectos de urbanizaciones no incluidos en la categoría anterior, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos (1). (1) No se consideran incluidos los aparcamientos comunitarios de uso privado. | CA |
| 7.16 | Proyectos de zonas o polígonos industriales, en suelo rústico así definido por la normativa sectorial en materia de urbanismo y ordenación del territorio. | AAU |
| 7.17 | Proyectos de zonas o polígonos industriales no incluidos en la categoría anterior. | CA |

Antes de este cambio estas categorías estaban establecidas de esta otra manera:

| | | |
|------|--|-----|
| 7.14 | Proyectos de urbanizaciones, así como los de establecimientos hoteleros, apartamentos turísticos y construcciones asociadas a éstos así definidos por la normativa sectorial en materia de turismo, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos (1), en alguno de los siguientes casos: a) En suelo no urbanizable. b) Que deriven de instrumentos de planeamiento urbanístico no sometidos a evaluación ambiental. c) Cuando así lo determine el informe de valoración ambiental del instrumento de planeamiento urbanístico del que derive. Esta determinación se ajustará a los criterios establecidos en el Anexo III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. d) Que ocupen una superficie igual o superior a 10 hectáreas. e) Que prevean la construcción de edificios de más de 15 plantas en superficie. (1) No se consideran incluidos los aparcamientos comunitarios de uso privado. | AAU |
| 7.15 | Proyectos de urbanizaciones no incluidos en la categoría anterior, incluida la construcción de establecimientos comerciales y aparcamientos (1). (1) No se consideran incluidos los aparcamientos comunitarios de uso privado. | CA |
| 7.16 | Proyectos de zonas o polígonos industriales, en alguno de los siguientes casos: a) En suelo no urbanizable. b) Que deriven de instrumentos de planeamiento urbanístico no sometidos a evaluación ambiental. c) Cuando así lo determine el informe de valoración ambiental del instrumento de planeamiento urbanístico del que derive. Esta determinación se ajustará a los criterios establecidos en el Anexo III de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre. d) Que ocupe una superficie superior a 25 hectáreas. | AAU |
| 7.17 | Proyectos de zonas o polígonos industriales no incluidos en la categoría anterior. | CA |

SITUACIÓN ACTUAL

El cambio realizado, y que entró en vigor el 17/012/2021, ha sido muy negativo en los trámites para otorgar las licencias de urbanización en la ejecución urbanística, en las Actuaciones de transformación urbanísticas (ATU) de nueva urbanización, sujetas desde esa fecha al informe de Autorización Ambiental Unificada (AAU), cuando ANTES ESTABAN sujetas a informe de Calificación ambiental (CA).

Estas urbanizaciones están EN SUELO RÚSTICO, por haber desaparecido en suelo urbanizable. Ahora NO SE TIENE EN CUENTA QUE:

- La ATU en suelo rústico tiene que estar aprobada.

- El plan parcial tiene que estar aprobado definitivamente, con la Evaluación ambiental estratégica ordinaria favorable.

Y además de todo lo ya tramitado, también deberá obtener la AAU.

Por otra parte, la tramitación de la AAU debe cumplir, al mismo tiempo con:

Lo recogido en el artículo 192.7 y 192.8 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, 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.

Y el Decreto 356/2010, de 3 de agosto, por el que se regula la autorización ambiental unificada, se establece el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, de las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera y de las instalaciones que emiten compuestos orgánicos volátiles, y se modifica el contenido del Anexo I de la Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

En este escrito resulta difícil analizar la razón por la que estas dos normas son difíciles de cumplir al mismo tiempo.

En consulta realizada a técnicos de la Junta de Andalucía para aclarar cómo debe ser la tramitación, me transmiten la dificultad de cumplir con las dos al mismo tiempo, ya que las dos normas no están “armonizadas”

Sugerencia:

Modificar la ley GICA a la situación anterior, en los términos de diferenciar los casos de tramitación de licencia de urbanización en aquellos suelos rústicos en los que se tenga la ATU aprobada, el Plan parcial aprobado con EAE ordinaria tramitada favorable, para que el proyecto de urbanización pueda volver a estar sujeto a informe de calificación ambiental, en vez de una AAU

Juan Pedro Sánchez García

28 de julio 2023

Departamento de Asesoramiento y Formación