

ASUNTO: Instrucción de servicio 1/24 sobre interpretación de los artículos 61,62 y 63 del PGOU.

Visto el informe jurídico de fecha 21/03/2024 del siguiente tenor literal:

“Asunto: Instrucción de los Servicios Técnicos y Administrativos n.º 1/2024 sobre la interpretación de los arts 61, 62 y 63 de la normativa del PGOU de Vélez-Málaga(exp 11/24-PLAN)”

I.- Se emite el presente a solicitud del Jefe de la Unidad Administrativa Urbanismo y Arquitectura con objeto de informar sobre la Instrucción de los Servicios Técnicos y Administrativos n.º 1/2024 sobre la interpretación de los arts 61, 62 y 63 de la normativa del PGOU de Vélez-Málaga incluidos en el Capítulo 2 (Regulación del Uso de Vivienda) del Título II (Regulación de usos y medidas de protección).

Tales preceptos se dedican, respectivamente, a tratar la normativa sobre el uso de vivienda en relación a aspectos relativos al programa mínimo de vivienda y condiciones de habitabilidad de las mismas tales como la iluminación y ventilación (art 61); superficies útiles mínimas de las dependencias (art 62) y condiciones de distribución de las dependencias (art 63).

II.- CONCEPTO Y NATURALEZA JURIDICA DE LAS INSTRUCCIONES U ORDENES DE SERVICIO.-

Como ha señalado la doctrina y jurisprudencia, las instrucciones de servicio son ordenes que los superiores jerárquicos de las Administraciones dirigen a sus inferiores en uso de su potestad de autoorganización. Sus destinatarios son los funcionarios o los órganos administrativos inferiores, sin que vinculen a terceros ajenos al ámbito administrativo y su finalidad no es otra que la de dar pautas interpretativas para la aplicación de las normas a fin de garantizar una unidad de actuación, o aclarar algún concepto oscuro, sin que quepa rebasar el ámbito de la norma que interpreta. No tienen carácter normativo, ni son el resultado del ejercicio de la potestad reglamentaria.

Así, indica la Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 2018 (rec 31/2018):



“... Simplemente son prescripciones interpretativas de orden interno cuyo ajuste a Derecho deberá ser examinado, en su caso, con ocasión de los actos aplicativos que de las mismas pudieran hacerse, los cuales, obviamente, sí serían susceptibles de impugnación y, por tanto, de control”

*En cuanto a su naturaleza jurídica, la Sentencia de 26 de enero de 2021 señala que las instrucciones de servicio o circulares no pretenden innovar el ordenamiento jurídico regulando la conducta de los ciudadanos y sus únicos destinatarios son los órganos jerárquicamente dependientes de la Dirección General que la dicta. Por tanto **no tienen naturaleza normativa** sino que, según indica la Sentencia de 29 de abril de 2021, las meras instrucciones se dictan en el ejercicio de la dirección de la actividad interna de la Administración y no innovan el ordenamiento jurídico (sino que lo ejecutan), ni trascienden a los ciudadanos, porque se reservan para el ámbito interno de la propia Administración “aunque ciertamente esas órdenes internas tengan la vocación de regir en las relaciones de los respectivos órganos administrativos para con los ciudadanos”. En el mismo sentido la Sentencia de 14 de diciembre de 2021.*

Consecuencia de la ausencia de su carácter normativo y de su eficacia meramente interna y sin efectividad, en general, respecto de terceros, se deriva que no sea susceptible de recurso (STS de 26 de enero de 2021), siendo los actos de aplicación de la circular los que tienen eficacia ad extra y por ello los que resultan impugnables.

III.- REGIMEN JURIDICO.-

Su régimen jurídico viene determinado por el artículo 6 de la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público que regula las “Instrucciones y órdenes de servicio”, y que establece que:

*“1. Los órganos administrativos podrán **dirigir las actividades de los órganos jerárquicamente dependientes** mediante instrucciones y órdenes de servicio.*

Cuando una disposición específica así lo establezca, o se estime conveniente por razón de sus destinatarios o de los efectos que puedan producirse, las instrucciones y órdenes de servicio se publicarán en el boletín oficial que corresponda, sin perjuicio de su difusión de acuerdo con lo previsto en la Ley 19/2013 de 9 de diciembre de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.

2. El incumplimiento de las instrucciones u órdenes de servicio no afecta por sí solo a la validez de los actos dictados por los órganos administrativos, sin perjuicio de la responsabilidad disciplinaria en que se pueda incurrir.”



En relación a quien puede dictar las instrucciones debe tenerse en cuenta que la Sentencia del TS de 15 de diciembre de 2022 determina que “...en virtud de la potestad de autoorganización de los municipios, puede un órgano de gobierno local atribuir a un organismo técnico facultades para la aprobación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de una norma reglamentaria municipal” En este sentido teniendo en cuenta el Decreto 2116/2018 sobre aprobación de la organización y estructura de la Administración Municipal y el propio Reglamento Orgánico regulador de los niveles esenciales de la Organización Municipal (acuerdo plenario de 29/3/2019, BOP de 7/8/2019) es posible en base a las labores de dirección, gestión y control del Area correspondiente del Alcalde y del Concejal Delegado de Urbanismo y de las funciones de las Jefaturas de Servicio, atribuir a estas la elaboración de las instrucciones de servicio en materia de urbanismo y aprobar las mismas y determinar su difusión o publicación, en su caso.

IV.- En relación a la Instrucción concreta se trata de interpretar lo determinado en los arts 61 a 63 de la normativa del PGOU (que reamente tienen contenido de ordenanzas edificatorias) entendiéndose que estos artículos no prohíben que las dependencias destinadas a salon y cocina se puedan integrar en una misma estancia sin distinción del numero de dormitorios de la vivienda, pues si bien el art 62 lo permite expresamente para viviendas de menos de tres dormitorios, no establece ninguna mención respecto a otro tipo de viviendas. Por tanto debe entenderse permitida dicha integración para el uso residencial en general, todo ello en base a la necesidad de interpretación restrictiva de las normas prohibitivas e imposibilidad de aplicación analógica de las normas restrictivas de derechos.

De esta manera se propone que por Decreto del Concejal delegado de Urbanismo por delegación del Sr Alcalde y en base a lo dispuesto en los preceptos mencionados y el art 124.4.ñ y 124.5 de la Ley 7/1985 de 2 de abril reguladora de las Bases de Régimen Local se acuerde:

PRIMERO.- *Atribuir a las Jefaturas de Unidad y de Servicio de “Urbanismo y Arquitectura” facultades para la determinación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de la normativa urbanística y ordenanzas municipales de carácter urbanístico.-*

SEGUNDO.- *Aprobar la Instrucción de Servicio n.º 1 del año 2024 sobre la interpretación de los arts 61, 62 y 63 de la normativa del PGOU de Vélez-Málaga incluidos en el Capítulo 2 (Regulación del Uso de Vivienda) del Título II (Regulación de usos y medidas de protección) de la Normativa Urbanística del PGOU de Vélez-Málaga, suscrita por el Jefe de los Servicios Técnicos y Administrativos de Urbanismo de fecha 7/3/2024.*

TERCERO.- *Ordenar la difusión de la Instrucción de Servicio n.º 1 del año 2024 sobre la interpretación de los arts 61, 62 y 63 de la normativa del PGOU de Vélez-Málaga mediante*



notificación a los Servicios, Secciones y Negociados de la Unidad “Urbanismo y Arquitectura” y publicación en la pagina web municipal.

Es cuanto el técnico que suscribe informa; no obstante, el órgano competente decidirá lo más conveniente al interés general.”

Por el presente y en uso de las atribuciones que me confiere la legislación vigente, de acuerdo con lo dispuesto en el art 124.4 de la Ley 7/85, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local, y en virtud de la delegación del Sr Alcalde efectuada mediante Decreto de Alcaldía n.º 4151/23, de 19 de junio.

HE RESUELTO:

PRIMERO.- Atribuir a las Jefaturas de Unidad y de Servicio de “Urbanismo y Arquitectura” facultades para la determinación de criterios o instrucciones interpretativas sobre la aplicación de la normativa urbanística y ordenanzas municipales de carácter urbanístico.-

SEGUNDO.- Aprobar la Instrucción de Servicio n.º 1 del año 2024 sobre la interpretación de los arts 61, 62 y 63 de la normativa del PGOU de Vélez-Málaga incluidos en el Capítulo 2 (Regulación del Uso de Vivienda) del Título II (Regulación de usos y medidas de protección) de la Normativa Urbanística del PGOU de Vélez-Málaga, suscrita por el Jefe de los Servicios Técnicos y Administrativos de Urbanismo de fecha 7/3/2024.

TERCERO.- Ordenar la difusión de la Instrucción de Servicio n.º 1 del año 2024 sobre la interpretación de los arts 61, 62 y 63 de la normativa del PGOU de Vélez-Málaga mediante notificación a los Servicios, Secciones y Negociados de la Unidad “Urbanismo y Arquitectura” y publicación en la pagina web municipal.

Vélez-Málaga, 21 de marzo de 2024

Firmado electrónicamente por Celestino Rivas Silva,
Concejal Delegado de Urbanismo y arquitectura,
el 21/03/2024, a las 15:30:36.

