

**ADUNAKO UDALAREN "LUR-MUGIMENDUAK, LUR-EGOKITZAPENAK ETA  
GARRANTZI TEKNIKO TXIKIKO ANTZEKO JARDUKETAK LURZORU  
URBANIZAEZINEAN" ARAUTZEN DITUEN ORDENANTZA IZAPIDETZEKO  
BEHARRARI BURUZKO TXOSTENA**

**LEHENENGOA.** Udalerriak, Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 4. eta 25. artikuluekin bat etorri, erregelamenduak egiteko ahala du, eta, bere eskumenen esparruan, udal-interes publikoak behar bezala antolatzeko ordenantzak onar ditzake. Ordenantzak onartzea osoko bilkurari dagokio, lege beraren 49. artikulua araberan.

Era berean, Euskadiko Toki Erakundeei buruzko apirilaren 7ko 2/2016 Legeak eskumen propioak aitortzen dizkie udalerriei etorkizuneko arauaren xedearekin zuzenean lotutako gaietan, bereziki hirigintzan, ingurumenean eta lurralde-antolamenduan, tokiko interes publikoen kudeaketaren ikuspegitik.

Hirigintzaren eremuan, Euskal Autonomia Erkidegoko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak hirigintza-lizentziaren mende jartzen ditu, oro har, besteak beste, lur-mugimenduak, lur-erazketak, lur-berdinketak eta antzeko jarduketak. Hala ere, lege berak aurrekusten du udal-ordenantzek lizentzia behar izatearen orde aldez aurreko jakinarazpena egin ahal izango dutela, garrantzi tekniko txikiko obrak direnean eta proiektu teknikorik aurkeztu behar ez denean, edo ordenantzek bere aurreikusitako beste kasu batzuetan.

Adunan, lur-mugimenduak jasota daude bai Arau Subsidiarioetan — 112. artikulua, lursaila egokitzeari buruzkoa — bai betelanak arautzen dituen udal-ordenantzan. Ingurumen-teknikaren txostenak gogorarazten du ordenantza horrek, besteak beste, honako hauek arautzen dituela: hektarea bat baino gehiagoko betelanak, 500.000 m<sup>3</sup> baino gehiagoko bolumena dutenak eta bolumen horretara artekoak urtebete baino gutxiago irauten dutenean, eta ingurumen-eragin handieneko kasuetan proiektu teknikoak eta sektoreko txosten eskudunak aurkeztea ezartzen du. Hala ere, indarrean dagoen udal-araudiak ez du erregulazio espezifikorik jasotzen lurzoru urbanizaezinean lur-mugimenduetarako, lur-egokitzapenetarako eta antzeko jarduketa txikietarako, dokumentu-eskakizuna zentzuz modulatu ahal izateko jarduketak garrantzi tekniko txikia duenean eta hirigintzan eta ingurumenean eragin txikia duenean.

Udal-txostenak berak nabarmentzen du beste udal batzuek proiektu teknikorik eskatzen ez duten garrantzi txikiagoko kasuak arautu dituztela, eta udalari dagokiola beharrezko ordezeko dokumentazioa zehaztea. Era berean, berariaz adierazten du Adunan plangintza orokorra izapidetzea aukera egokia dela gai hori antolatzeke, eta, garrantzi txikiko kasu horietan ere, udal-zerbitzu teknikoek eskuragarri dauden tresnen bidez egiaztatu behar dutela lurzoru kutsatuetan, lurrazaleko uretan, biodibertsitatean edo beste araudi sektorial batean izan dezakeen eragina, eta, hala badagokio, udalaz gaindiko txostenak eskatu behar dituztela.

Horregatik, uste da lurzoru urbanizaezinera mugatutako udal-ordenantza espezifiko bat onartzea tresna egokia dela definitzeko zer jarduketa txiki gera daitezkeen araubide sinplifikatu baten mende, zer gutxieneko dokumentazio eskatu behar den eta zer kasutan izango den beharrezkoa proiektu teknikoa edo baimen sektoriala, eta, horrela, administrazioaren esku-hartzearen proportzionaltasuna bermatzeko, lurzoru urbanizaezinaren babesari kalterik egin gabe.

**BIGARRENA.** Aplikatu beharreko legeria, nagusiki, honako arau hauek osatzen dute:

Toki Araubidearen Oinarriak arautzen dituen apirilaren 2ko 7/1985 Legearen 4., 25., 49. eta 70.2 artikulua, erregelamenduak egiteko ahalari, udal-eskumenei eta ordenantzak onartu eta argitaratzeko prozedurari dagokienez.

Administrazio Publikoen Administrazio Prozedura Erkidearen urriaren 1eko 39/2015 Legearen 128. artikulutik 133.era bitartekoak, bereziki erregulazio onaren printzipioak eta 133. artikuluko aurretiazko kontsulta publikoaren izapidea.

Apirilaren 18ko 781/1986 Legegintzako Errege Dekretuaren bidez onartutako Toki Araubidearen arloan indarrean dauden lege-xedapenen testu bateginaren 56. artikulua.

Euskal Autonomia Erkidegoko Lurzoruari eta Hirigintzari buruzko ekainaren 30eko 2/2006 Legeak hirigintza-lizentzia behar duten egintzak arautzen ditu, eta udal-ordenantzak gaitzen ditu kasu jakin batzuetan lizentzia alde aurreko jakinarazpenaren bidez ordezteko, garrantzi tekniko txikiko obrak direnean, proiektu teknikorik gabe.

Ingurumenari, hidraulikari, biodibertsitateari eta, hala badagokio, lurzoru kutsatuei buruzko araudi sektoriala, lurzoru urbanizaezineko jarduketa bakoitzaren kokapenagatik eta ezaugarriengatik aplikagarria den neurrian. Udal txosten teknikoak, hain zuzen ere, azpimarratzen du espediente horietan beharrezkoa izango dela eragin horiek egon

daitezkeela egiaztatzea eta, hala badagokio, dagozkion txosten sektorialak biltzea.

**HIRUGARRENA.** Ordenantza-proiektua egin aurretik, aurretiazko kontsulta publiko bat egin behar da udalaren web-atariaren bidez, ukituak izan daitezkeen pertsonak, erakundeak eta antolakundeak 39/2015 Legearen 133.1 artikuluan jasotako alderdiei buruz duten iritzia jasotzeko: konpondu nahi diren arazoak, onartzeko beharra eta aukera, arauaren helburuak eta izan litezkeen bestelako aukera erregulatzailerak eta ez-erregulatzailerak. 133. artikulua berak, gainera, dokumentazioa argia, zehatza eta nahikoa izatea eskatzen du, parte-hartze erreala eta informatua ahalbidetzeko.

Ondorio horietarako, eta aldeztu aurretik, honako hau jaso behar da:

a) Ekimenaren bidez konpondu nahi diren arazoak

Zuzendu nahi den lehen arazoa da lurzoru urbanizaezinean garrantzi tekniko txikiko jarduketarako udal-erregulazio espezifikorik ez dagoela. Gaur egun, garrantzi edo eragin handieneko kasuak arautzen ditu Adunako udal-araudiak, batez ere betelanei dagokienez, baina ez ditu berariaz mugatzen lur-mugimenduak, lur-egokitzapenak eta garrantzi material txikiko antzeko jarduketak, non proiektu teknikoaren eskakizuna gehiegizkoa izan daitekeen.

Erregulazio bereizirik ez egoteak desproporzio administratiborako arriskua sortzen du, lurzoru urbanizaezinean egiten diren jarduketak txikiak askoz handiagoak diren esku-hartzeen antzeko dokumentu-eskakizunen mende gera daitezkeelako, hirigintza- eta ingurumen-ikuspegitik haien eragina mugatua bada ere. Ingurumen-teknikariaren txostenak, hain zuzen ere, adierazten du gehiegizkoa iruditzen zaiola proiektu teknikoa eskatzea, Adunako araudian gaur egun aurreikusitako baldintzetan, hirigintza- eta ingurumen-garrantzi txikiko lur-mugimenduetarako.

Bigarrenik, kasu horien berariazko ordenaziorik ez egoteak zaildu egiten du udal-zerbitzu teknikoek modu homogeneo eta seguruan jardutea, kasuz kasu ebatzi behar baitute, behar bezala zehaztutako erregelamendu-esparrurik gabe, eska daitezkeen dokumentazioari, jarduketaren mugei eta aplikatu daitezkeen kautelei dagokienez. Ordenantzak irizpideak objektibatzeko eta kasuistikako erantzunak murrizteko aukera emango luke.

Hirugarrenik, administrazio-sinplifikazioa eta lurzoru urbanizaezinaren babes indartua bateragarri egitearen arazoa konpondu nahi du ekimenak. Hain zuzen ere, lurzoru urbanizaezina denez, ez da onargarria inolako bereizketarik gabeko liberalizazioa; aitzitik, oso jarduketak txikiak soilik sinplifikatuko dituen eta plangintzarekiko, hirigintza-legezotasunarekiko eta sektoreko araudi konkurrentearekiko

bateragarritasun-kontrola erabat zainduko duen erregulazio bat diseinatu behar da. Kontrol-premia hori txosten teknikoan jasotzen da, eta ingurumenaren eta lurraldearen gaineko balizko eraginak GeoUdalaren, GeoEuskadiren eta, hala badagokio, udalaz gaindiko txostenen bidez egiaztatzea azpimarratzen du.

#### b) Araua onartzeko beharra eta egokitasuna

Ordenantza onartzea beharrezkoa da, EAEko hirigintza-legeriak udal-ordenantzak gaitzen baititu lizentziaren ordezkari aldez aurreko jakinarazpena egiteko, garrantzi tekniko txikiko obretan, proiektu teknikorik gabe, baina gaikuntza horrek tokiko arau-garapena behar du segurtasun juridikoarekin aplikatu ahal izateko. Kasuak, atalaseak, bazterketak eta eska daitekeen dokumentazioa zehatz-mehatz mugatzen dituen ordenantzarik gabe, ez dago proiektu teknikoak banatzeko edo udalaren esku-hartze araubidea modulatzeko oinarri arautu nahikorik.

Araua, gainera, beharrezkoa da proportzionaltasun-arrazoiengatik, eskatzen den dokumentu-karga jarduketaren benetako garrantziari egokitzea ahalbidetzen baitu. Proportzionaltasun horrek ez du esan nahi lurzoru urbanizaezinen babesburua murriztu behar denik, baizik eta dokumentu-araubidea modu arrazoizkoan mailakatu behar dela esku-hartzea txikia den lekuetan, eta beti mantendu behar direla egiaztatzeko eta ikuskatzeko udal-ahalak eta baimen sektorialen eskakizuna, legez bidezkoak direnean.

Onarpena ere egokia da une honetan; izan ere, udal-txosten teknikoaren arabera, Adunako plangintza orokorra izapidetzeak aukera egokia ematen du lurzoru urbanizaezinean jarduketa txiki horiei aplikatu beharreko araubidea argitzeko eta udal-praktikarekin eta inguruko beste udal batzuen esperientziarekin koherentea den arau-erantzun bat integratzeko.

Aukera hori indartu egiten da, gainera, komenigarria delako arau argi bat izatea lurzoru urbanizaezinean dauden lursailetan obra txikiak egiteko eskaerak planteatzen jarraitu aurretik, herritarrentzat eta udal-administrazioarentzat berarentzat ziurgabetasunak saihestuz.

#### c) Arauaren helburuak

Etorkizuneko ordenantzak honako helburu hauek izango ditu:

**1. Lurzoru** urbanizaezinean garrantzi tekniko txikiko jarduketan eremu materiala zehaztasunez mugatzea. Arauak identifikatu behar du zer lur-mugimendu, lur-egokitzapen eta antzeko jarduketa jo daitezkeen txikitat, eta, beraz, dokumentu-araubide sinplifikatua izan dezaketena, eta

zeintzuk geratzen diren kanpoan haien tamainagatik, eraginagatik edo arriskuagatik. Helburu hori funtsezkoa da lurzoru urbanizaezinak merezi duen babes bereziarekin bateraezinak diren hedatze-interpretazioak saihesteko.

**2. Udalak** esku hartzeko araubide proportzionatua ezartzea. Ordenantzak zehaztu behar du noiz bazter daitezkeen proiektu teknikoak eta, hala badagokio, hirigintza-lizentzia, eta horien ordez dokumentazio sinplifikatua edo alde zuzeneko jakinarazpen-araubidea ezarri behar da, betiere 2/2006 Legeak baimentzen dituen mugen barruan.

**3. Garrantzi** txikiko kasuetan eska daitezkeen gutxieneko agiriak zehaztea. Besteak beste, ordenantzak honako hauek eskatu ahal izango ditu: deskribapen-memoria, kokapena, krokis edo plano mugatua, oinarriko neurketak, aurrekontu zenbatetsia, lurren eta materialen erabileraren justifikazioa, argazkiak eta bateraezinek ez dagoela dioen erantzukizunpeko adierazpena, arau-testuan azkenean zehazten denari kalterik egin gabe. Helburu horren oinarria ingurumen-teknikak kasu horietan aurkeztu beharreko dokumentazioa Udalak ezartzeko beharri buruz egiten duen oharrean dago.

**4. Lurzoru** urbanizaezinen hirigintza-bateragarritasuna eta ingurumen-zaintza bermatzea. Prozeduraren sinplifikazioa ezin da gauzatu jarduketak ibilguei, ur-masei, kutsatuta egon daitezkeen lurzoruei, ingurumen-babesaren mende dauden eremuei, biodibertsitate-elementuei, zortasunei, bide publikoei, kultura-ondareari edo tutoretza sektorialaren mende dauden beste eremu batzuei eragiten dienean. Ordenantzak berariaz adierazi behar ditu baimen eta kontrol horiek guztiak. Udal-txosten teknikoak kasuz kasu egiaztatu behar dela azpimarratzen du.

**5. Udal-jarduerari** segurtasun juridikoa eta homogeneotasuna ematea. Ordenantzak aukera eman behar du herritarrek alde zuzenetik jakin dezaten zer jarduketa izapidetu daitezkeen bide sinplifikatutik eta zeintzuk proiektu teknikoak behar duten, bai eta aplikatu beharreko muga kuantitatibo eta kualitatiboak ere, diskrezionalitate teknikoak eta ziurgabetasun administratiboak murrizteko.

d) Izan litezkeen bestelako aukera erregulatzailerik eta ez-erregulatzailerik

**Aukera arautzaileak**

**A)** Lurzoru urbanizaezinera mugatutako udal-ordenantza espezifiko bat onartzea. Aukerarik egokiena da, aukera ematen baitu gai jakin bat zehaztasunez arautzeko, garrantzi tekniko txikiko irizpide objektiboak finkatzeko, gutxieneko dokumentazioa ezartzeko, bazterketak aurreikusteko eta ingurumena eta sektorea babesteko klausulak artikulatzeko. Gainera, bide hori da ondoen egokitzen dena 2/2006 Legean aurreikusitako gaikuntzarekin, ordenantzek administrazioaren esku-hartzearen araubidea modulatu dezaten proiektu teknikorik gabeko obra txikietan.

**B)** Erregulazioa hirigintza-plangintzan soilik sartzea. Alternatiba gisa har daiteke, baina ez da hain egokia prozedurazko, dokumentuzko eta administrazio-kontrolako alderdiak behar den xehetasunez diziplinatzeko. Plangintza esparru gisa erabil daiteke, baina ordenantza da tresnarik egokiena kanpo-harremanak eta izapidetze-baldintzak arautzeko. Iritzi hori bat dator Adunako txosten teknikoaren diagnostikoarekin, kasu horiek dokumentu bidez zehazteko beharra identifikatzen baitu.

**C)** Barneko jarraibide teknikoak baino ez onartzea. Barne-antolamenduko irtenbide iragankor bat izan liteke, baina ez du bermatzen osoko bilkurak onartu eta ofizialki argitaratutako ordenantza baten publizitate, gardentasun eta segurtasun juridiko bera. Horregatik, alternatiba bakar gisa, ez da nahikotzat jotzen.

### **Aukera ez-arautzaileak**

**A)** Egungo egoerari eustea eta espediente espediente bidez ebaztea. Ez da irtenbide egokitzat jotzen, eskatutako dokumentazioari buruzko ziurtasunik eza betikotzen duelako eta erantzun desberdinak edo astunegiak emateko arriskua mantentzen duelako jarduketa txikietarako. Hain zuzen ere, gabezia hori agerian uzten du udal-txosten teknikoak.

**B)** Udal-zerbitzu teknikoaren bitartez gomendio edo irizpide informalak ezartzea. Era berean, ez da nahikoa, ez baitu arau-esparru orokor, irisgarri eta lotesle bat ordeztzen, eta ez baitu gardentasun- eta berdintasun-berme berdinek eskaintzen aplikazioan.

Ondorioz, premiaren, eraginkortasunaren, proportzionaltasunaren, segurtasun juridikoaren eta gardentasunaren printzipioetatik, aukerarik egokiena ordenantza espezifiko bat onartzea da, lur-mugimenduetara, lur-egokitzapenetara eta lurzoru urbanizaezinean garrantzi tekniko txikia duten antzeko jarduketetara mugatua.

**LAUGARRENA.** Aurretiazko kontsulta publikoa alde batera utzi gabe, ordenantza-proiektua idatzi ondoren eta arauak eskubide eta interes legitimoei eragiten dienean, testua argitaratu egin beharko da, entzunaldiaren eta jendaurreko informazioaren izapiderako, eta herritarrek eta ukitutako ordezkari-erakundeek alegazioak eta ekarpenak egin ahal izango dituzte. Hala eskatzen du 39/2015 Legearen 133. artikulua.

**BOSGARRENA.** Kontsulta, entzunaldia eta informazio publikoa egitean, arauaren hartzaile izan daitezkeen pertsonak behar den dokumentazioa izan beharko dute, modu argi, labur eta nahikoan, ekimenari buruzko iritzi funtsatua eman ahal izateko.

**SEIGARRENA.** Erregelamenduak egiteko ahala baliatzean, udalak printzipio hauen arabera jardun beharko du: premia, efikazia, proportzionaltasuna, segurtasun juridikoa, gardentasuna eta efizientzia. Horretarako, etorkizuneko ordenantzaren hitzaurrean edo zioen azalpenean justifikatu beharko du edukia printzipio horietara egokitzen dela.

**ZAZPIGARRENA.** Ordenantza onartzeko, toki-araubideari buruzko legerian aurreikusitako prozedura bete beharko da: aurretiazko kontsulta publikoa; testua egitea; osoko bilkurak hasierako onarpena ematea; jendaurrean jartzea, gutxienez hogeita hamar egunez, erreklamazioak eta iradokizunak aurkezteko; aurkeztutakoak ebatzea, hala badagokio; behin betiko onartzea; eta osorik argitaratzea Gipuzkoako Aldizkari Ofizialean eta udalaren egoitza elektronikoan, indarrean jar daitezela.

**ZORTZIGARRENA.** Aldez aurretik, ez da ikusten etorkizuneko ordenantzak berez zuzeneko aurrekontu-eragin nabarmenik duenik udalaren gastu edo diru-sarrera publikoetan, udal-zerbitzuek espedienteak ohiko moduan izapidetzeaz harago. Nolanahi ere, testua idaztean ondorio ekonomiko zehatzak identifikatzen badira, berariaz baloratu beharko dira. Planteamendu hori bat dator aurkeztutako ereduaren eskemarekin.

## **INFORME SOBRE LA NECESIDAD DE TRAMITAR LA “ORDENANZA REGULADORA DE LOS MOVIMIENTOS DE TIERRAS, ACONDICIONAMIENTOS DE TERRENO Y ACTUACIONES ANÁLOGAS DE ESCASA ENTIDAD TÉCNICA EN SUELO NO URBANIZABLE” DEL AYUNTAMIENTO DE ADUNA**

**PRIMERO.** El Municipio, de conformidad con los artículos 4 y 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, dispone de potestad reglamentaria y puede, en el ámbito de sus competencias, aprobar ordenanzas para la adecuada ordenación de los intereses públicos municipales. La aprobación de ordenanzas corresponde al Pleno conforme al artículo 49 de la misma ley.

Asimismo, la Ley 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi, reconoce a los municipios competencias propias en materias directamente relacionadas con el objeto de la futura norma, singularmente en urbanismo, medio ambiente y ordenación del territorio desde la perspectiva de la gestión de sus intereses públicos locales.

En el ámbito urbanístico, la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, somete con carácter general a licencia urbanística, entre otros actos, los movimientos de tierras, desmontes, explanaciones y actuaciones análogas. La misma ley prevé, no obstante, que las ordenanzas municipales puedan sustituir la necesidad de licencia por comunicación previa cuando se trate de obras de escasa entidad técnica para las que no sea necesaria la presentación de proyecto técnico, o en aquellos otros supuestos previstos por las propias ordenanzas.

En Aduna, los movimientos de tierras se encuentran ya contemplados tanto en las Normas Subsidiarias —artículo 112, relativo al acondicionamiento del terreno— como en la ordenanza municipal reguladora de los rellenos. El informe de la técnica ambiental recuerda que dicha ordenanza regula, entre otros supuestos, los rellenos de más de una hectárea, los de volumen superior a 500.000 m<sup>3</sup> y los de hasta ese volumen cuando duren menos de un año, imponiendo en los supuestos de mayor incidencia ambiental la presentación de proyecto técnico y de informes sectoriales competentes. Sin embargo, la normativa municipal vigente no incorpora una regulación específica para los **movimientos de tierras, acondicionamientos de terreno y actuaciones análogas de pequeña entidad en suelo no urbanizable**, de manera que permita modular razonablemente la exigencia documental cuando la actuación tenga escasa entidad técnica y reducida incidencia urbanística y ambiental.

El mismo informe municipal pone de relieve que otros ayuntamientos han regulado supuestos de menor entidad en los que no resulta exigible proyecto técnico, correspondiendo al ayuntamiento concretar la documentación sustitutiva necesaria. También señala expresamente que en Aduna la tramitación del planeamiento general constituye una ocasión adecuada para ordenar esta cuestión y que, aun en estos casos de escasa entidad, los servicios técnicos municipales deben comprobar mediante las herramientas disponibles la posible afección a suelos contaminados, aguas superficiales, biodiversidad u otra normativa sectorial, exigiendo los informes supramunicipales que en su caso procedan.

Por ello, se considera que la aprobación de una **Ordenanza municipal específica y limitada al suelo no urbanizable** constituye el instrumento idóneo para definir qué actuaciones de pequeña entidad pueden quedar sometidas a un régimen simplificado, qué documentación mínima debe exigirse y en qué supuestos seguirá siendo necesario proyecto técnico o autorización sectorial, garantizando así la proporcionalidad de la intervención administrativa sin menoscabo de la protección del suelo no urbanizable.

**SEGUNDO.** La legislación aplicable viene constituida, principalmente, por las siguientes normas:

Los artículos 4, 25, 49 y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en materia de potestad reglamentaria, competencias municipales, procedimiento de aprobación y publicación de ordenanzas.

Los artículos 128 a 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, en especial los principios de buena regulación y el trámite de consulta pública previa del artículo 133.

El artículo 56 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

La Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, en cuanto regula los actos sujetos a licencia urbanística y habilita a las ordenanzas municipales para sustituir en determinados supuestos la licencia por comunicación previa cuando se trate de obras de escasa entidad técnica sin proyecto técnico.

La normativa sectorial ambiental, hidráulica, de biodiversidad y, en su caso, de suelos contaminados, en la medida en que resulte aplicable por razón del emplazamiento y características de cada actuación en suelo

no urbanizable. El informe técnico municipal subraya precisamente que en estos expedientes será preciso verificar la posible concurrencia de tales afecciones y, en su caso, recabar los informes sectoriales procedentes.

**TERCERO.** Con carácter previo a la elaboración del proyecto de Ordenanza, debe sustanciarse una **consulta pública previa** a través del portal web municipal, a fin de recabar la opinión de las personas, entidades y organizaciones potencialmente afectadas acerca de los extremos contemplados en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015: los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de la aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias. El propio artículo 133 exige, además, que la documentación sea clara, concisa y suficiente para permitir una participación real e informada.

A estos efectos, y con carácter preliminar, cabe hacer constar lo siguiente:

a) Problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa

El primer problema que se pretende corregir es la **falta de una regulación municipal específica para las actuaciones de escasa entidad técnica en suelo no urbanizable**. En la actualidad, la normativa municipal de Aduna regula los supuestos de mayor entidad o incidencia, especialmente en materia de rellenos, pero no contiene una delimitación expresa de aquellos movimientos de tierras, acondicionamientos del terreno y actuaciones análogas de reducida entidad material en los que la exigencia de proyecto técnico puede resultar excesiva.

Esa ausencia de regulación diferenciada genera un riesgo de **desproporción administrativa**, porque actuaciones menores en suelo no urbanizable pueden quedar sometidas a unas exigencias documentales semejantes a las de intervenciones de mucha mayor magnitud, aun cuando desde la perspectiva urbanística y ambiental su incidencia sea limitada. El informe de la técnica ambiental expresa precisamente que le parece excesivo exigir proyecto técnico, en los términos hoy previstos por la normativa de Aduna, para movimientos de tierras de escasa relevancia urbanística y ambiental.

En segundo lugar, la inexistencia de una ordenación expresa de estos supuestos dificulta una **actuación homogénea y segura por parte de los servicios técnicos municipales**, que deben resolver caso por caso sin un marco reglamentario suficientemente predeterminado sobre la documentación exigible, los límites de la actuación y las cautelas aplicables. La ordenanza permitiría objetivar criterios y reducir respuestas casuísticas.

En tercer lugar, la iniciativa pretende resolver el problema de compatibilizar la **simplificación administrativa** con la **protección reforzada del suelo no urbanizable**. Precisamente por tratarse de suelo no urbanizable, no resulta admisible una liberalización indiscriminada; al contrario, es preciso diseñar una regulación que simplifique únicamente las actuaciones de muy pequeña entidad y que preserve íntegramente el control de compatibilidad con el planeamiento, la legalidad urbanística y la normativa sectorial concurrente. Esa necesidad de control aparece reflejada en el informe técnico, que insiste en la comprobación de posibles afecciones ambientales y territoriales mediante GeoUdala, GeoEuskadi y, en su caso, informes supramunicipales.

#### b) Necesidad y oportunidad de su aprobación

La aprobación de la Ordenanza es **necesaria** porque la legislación urbanística vasca habilita a las ordenanzas municipales para sustituir la licencia por comunicación previa en obras de escasa entidad técnica sin proyecto técnico, pero esa habilitación requiere desarrollo normativo local para poder aplicarse con seguridad jurídica. Sin una ordenanza que delimite con precisión los supuestos, umbrales, exclusiones y documentación exigible, no existe una base reglada suficiente para dispensar proyecto técnico o modular el régimen de intervención municipal.

La norma es además necesaria por razones de **proporcionalidad**, al permitir adecuar la carga documental exigida a la verdadera entidad de la actuación. Esta proporcionalidad no supone disminuir la tutela del suelo no urbanizable, sino graduar razonablemente el régimen documental allí donde la intervención sea menor, manteniendo siempre las potestades municipales de comprobación e inspección y la exigencia de autorizaciones sectoriales cuando resulten legalmente procedentes.

La aprobación resulta también **oportuna** en este momento porque, según el informe técnico municipal, la tramitación del planeamiento general de Aduna ofrece una ocasión adecuada para clarificar el régimen aplicable a estas actuaciones menores en suelo no urbanizable y para integrar una respuesta normativa coherente con la práctica municipal y con la experiencia de otros ayuntamientos del entorno.

La oportunidad se refuerza, además, por la conveniencia de disponer de una norma clara antes de que sigan planteándose solicitudes de obras menores sobre terrenos situados en suelo no urbanizable, evitando incertidumbres para la ciudadanía y para la propia Administración municipal.

### c) Objetivos de la norma

La futura Ordenanza perseguirá los siguientes objetivos:

**1. Delimitar con precisión el ámbito material de las actuaciones de escasa entidad técnica en suelo no urbanizable.**

La norma debe identificar qué movimientos de tierras, acondicionamientos de terreno y actuaciones análogas pueden considerarse de pequeña entidad y, por tanto, susceptibles de un régimen documental simplificado, y cuáles quedan excluidos por su magnitud, afección o riesgo. Este objetivo es esencial para evitar interpretaciones expansivas incompatibles con la especial protección que merece el suelo no urbanizable.

**2. Establecer un régimen de intervención municipal proporcionado.**

La ordenanza debe concretar cuándo puede prescindirse del proyecto técnico y, en su caso, de la licencia urbanística, sustituyéndolos por una documentación simplificada o por un régimen de comunicación previa, siempre dentro de los márgenes que permite la Ley 2/2006.

**3. Determinar la documentación mínima exigible en los supuestos de escasa entidad.**

Entre otros extremos, la ordenanza podrá exigir memoria descriptiva, emplazamiento, croquis o plano acotado, mediciones básicas, presupuesto estimado, justificación del destino de tierras y materiales, fotografías y declaración responsable sobre ausencia de afecciones incompatibles, sin perjuicio de lo que finalmente se concrete en el texto normativo. El fundamento de este objetivo se encuentra en la propia observación de la técnica ambiental sobre la necesidad de que el Ayuntamiento establezca qué documentación debe aportarse en estos casos.

**4. Garantizar la compatibilidad urbanística y la preservación ambiental del suelo no urbanizable.**

La simplificación procedimental no puede operar cuando la actuación afecte a cauces, masas de agua, suelos potencialmente contaminados, espacios sometidos a protección ambiental, elementos de biodiversidad, servidumbres, caminos públicos, patrimonio cultural u otros ámbitos sujetos a tutela sectorial. La ordenanza debe dejar expresamente a salvo todas esas autorizaciones y controles. El informe técnico municipal insiste en esta necesidad de verificación caso por caso.

**5. Dotar de seguridad jurídica y homogeneidad a la actuación municipal.**

La ordenanza debe permitir que la ciudadanía conozca anticipadamente qué actuaciones pueden tramitarse por la vía simplificada y cuáles requieren proyecto técnico, así como los límites

cuantitativos y cualitativos aplicables, reduciendo así la discrecionalidad técnica y la incertidumbre administrativa.

d) Posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias

**Alternativas regulatorias**

**A) Aprobación de una ordenanza municipal específica limitada al suelo no urbanizable.**

Es la alternativa más adecuada, porque permite regular con precisión una materia concreta, fijar criterios objetivos de escasa entidad técnica, establecer documentación mínima, prever exclusiones y articular cláusulas de salvaguarda ambiental y sectorial. Además, es la vía que mejor encaja con la habilitación prevista en la Ley 2/2006 para que las ordenanzas modulen el régimen de intervención administrativa en obras menores sin proyecto técnico.

**B) Incorporar la regulación únicamente al planeamiento urbanístico.**

Podría contemplarse como alternativa, pero resulta menos idónea para disciplinar con el detalle necesario los aspectos procedimentales, documentales y de control administrativo. El planeamiento puede servir de marco, pero la ordenanza es el instrumento más apropiado para regular relaciones externas y condiciones de tramitación. Esta apreciación es coherente con el diagnóstico del informe técnico de Aduna, que identifica la necesidad de concretar documentalmente estos supuestos.

**C) Aprobar únicamente instrucciones técnicas internas.**

Podría ser una solución transitoria de organización interna, pero no garantiza la misma publicidad, transparencia ni seguridad jurídica que una ordenanza aprobada por el Pleno y publicada oficialmente. Por ello, como alternativa única, se considera insuficiente.

**Alternativas no regulatorias**

**A) Mantener la situación actual y resolver expediente por expediente.**

No se considera una solución adecuada, porque perpetúa la falta de certeza sobre la documentación exigible y mantiene el riesgo de respuestas desiguales o excesivamente gravosas para actuaciones menores. Precisamente esa carencia es la que el informe técnico municipal pone de manifiesto.

**B) Establecer recomendaciones o criterios informales a través de los servicios técnicos municipales.**

Tampoco resulta suficiente, ya que no sustituye un marco normativo general, accesible y vinculante, ni ofrece iguales garantías de transparencia e igualdad en la aplicación.

En consecuencia, la opción más adecuada desde los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y transparencia es la **aprobación de una ordenanza específica**, limitada a los movimientos de tierras, acondicionamientos de terreno y actuaciones análogas de escasa entidad técnica en suelo no urbanizable.

**CUARTO.** Sin perjuicio de la consulta pública previa, una vez redactado el proyecto de Ordenanza y cuando la norma afecte a derechos e intereses legítimos, deberá publicarse el texto para trámite de audiencia e información pública, permitiendo la formulación de alegaciones y aportaciones por parte de la ciudadanía y de las organizaciones representativas afectadas. Así lo exige el artículo 133 de la Ley 39/2015.

**QUINTO.** La consulta, audiencia e información públicas deberán realizarse de forma que las personas potencialmente destinatarias de la norma dispongan de la documentación necesaria, de manera clara, concisa y suficiente para poder pronunciarse fundadamente sobre la iniciativa.

**SEXTO.** En el ejercicio de la potestad reglamentaria, el Ayuntamiento deberá actuar conforme a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, justificando en el preámbulo o exposición de motivos de la futura Ordenanza la adecuación de su contenido a dichos principios.

**SÉPTIMO.** La aprobación de la Ordenanza deberá ajustarse al procedimiento previsto en la legislación de régimen local: consulta pública previa; elaboración del texto; aprobación inicial por el Pleno; información pública por plazo mínimo de treinta días para reclamaciones y sugerencias; resolución de las presentadas, en su caso; aprobación definitiva; y publicación íntegra en el Boletín Oficial de Gipuzkoa y en la sede electrónica municipal para su entrada en vigor.

**OCTAVO.** Con carácter preliminar, no se aprecia que la futura Ordenanza comporte por sí misma un impacto presupuestario directo relevante sobre los gastos o ingresos públicos municipales, más allá de la tramitación ordinaria de expedientes por los servicios municipales. En todo caso, si durante la redacción del texto se identificaran repercusiones económicas concretas, estas deberán ser objeto de valoración específica. Este planteamiento coincide con el esquema del modelo aportado.