
Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

*Asesora Secretaria de Estado de Relaciones con las Cortes y Asuntos Constitucionales
Investigadora en el Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

Palabras clave: ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

Keywords: regional and city planning law; land use, special and development permits; development regulation law; development control law.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES.—III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional: 1.1. El valor medioambiental de todo el suelo rural. 1.2. Autonomía local y proyectos de interés insular o autonómico. 1.3. Equidistribución y usos hoteleros. 1.4. Expropiación forzosa y rutas senderistas. 2. Planeamiento urbanístico y territorial: 2.1. Usos turísticos y naturaleza jurídica de las Instrucciones aclaratorias que modifican la clasificación de usos. 2.2. Plan especial de protección del medio natural y del paisaje. 2.3. Nulidad del PGOU por omisión del informe preceptivo y vinculante en materia de telecomunicaciones. 2.4. Personas con discapacidad y nulidad de la ordenanza reguladora de terrazas. 3. VPO, ayudas para la modernización energética de viviendas y tasas municipales. 4. Gestión urbanística: 4.1. Obras y gastos de urbanización. 4.2. Expropiación forzosa y valoraciones. 5. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico. 6. Disciplina urbanística. 7. Impuestos sobre grandes establecimientos comerciales y sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana. 8. Convenios urbanísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El urbanismo y la ordenación del territorio son dos materias de la actuación jurídico-administrativa que constituyen fuentes inagotables de novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales cada año aunque, como es natural, no siempre con la misma intensidad. Para la ordenación de este material, con respecto al año 2019, la estructura del presente informe se divide en tres partes.

La primera parte, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las *novedades doctrinales de carácter más transversal y general* que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe I).

En la segunda parte se analizan los *cambios normativos* más trascendentes para el urbanismo, la ordenación del territorio y el sector de la vivienda con referencias paralelas a las *aportaciones doctrinales* correspondientes a las normas analizadas (epígrafe II).

Y la tercera parte se centra en la exposición de los *pronunciamientos jurisprudenciales* más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística con remisiones constantes a las *contribuciones doctrinales* más significativas en estos ámbitos (epígrafe III). Por supuesto, la selección del material para la composición del presente informe se caracteriza por un fuerte componente subjetivo. Sin la intención de entablar ningún criterio exclusivo o excluyente, este componente subjetivo se ha intentado mitigar, en la medida de lo posible, mediante la consulta de un gran número de fuentes en las materias de interés exponiendo aquí las aportaciones doctrinales, normativas y jurisprudenciales que se consideran como de mayor relevancia para el año 2019.

Aunque de las novedades normativas se dará cuenta seguidamente en la parte II del presente informe, es conveniente en este punto adelantar algunas impresiones generales. El año 2019 podría considerarse, por lo general, como un año de cierta estabilidad para la mayoría de los modelos urbanísticos y territoriales establecidos por la normativa correspondiente en los años anteriores. No obstante, de esta tendencia estabilizadora se eximen algunas Comunidades Autónomas que, desde la perspectiva exclusivamente urbanística, han procedido, en mayor o menor medida, a *actualizar sus respectivas normativas* o bien mediante la aprobación de nuevos instrumentos o bien a través de la modificación de los existentes. Las novedades normativas más trascendentes en este sentido se ubican en las Comunidades Autónomas de Galicia, Valencia, La Rioja y Castilla y León. De otro lado, el protagonismo creciente que está cobrando la *sostenibilidad energética* en la planificación y ejecución de los asentamientos urbanos se evidencia en un esfuerzo generalizado por todos los poderes competentes en la materia para acometer reformas que integren esta perspectiva en sus normas urbanísticas (véase, Comunidad Autónoma de País Vasco). Finalmente, *en materia de vivienda y de alojamientos turísticos* como ámbitos de actuación íntimamente ligados al urbanismo destacan, también este año, varias reformas de gran calado (Extremadura).

Dicho lo anterior, la regulación de las viviendas de uso turístico es uno de los temas más relevantes que ha ocupado intensamente el interés de la doctrina en el año 2019. En esta materia, por una parte, destaca la obra de M. H. CAMPUZANO TOMÉ, *Las viviendas de uso turístico: marco legal y problemática jurídica en el contexto de la economía colaborativa*, Editorial Reus, Madrid, 2019. En este libro la autora profundiza en el encaje jurídico de la actividad profesional de alojamiento turístico que, a su juicio, no siempre brinda igualdad en el acceso al mercado. La hipótesis de partida de la autora es que los legisladores han aprobado normas que exceden claramente de sus competencias y limitan en exceso el derecho de propiedad y el de la libertad de empresa. Por otra parte, debe

también hacerse referencia a la obra de P. J. GARCÍA SAURA, *Viviendas de uso turístico y plataformas colaborativas en España: aproximación al régimen jurídico: estudio comparado desde la perspectiva de la sostenibilidad*, Dykinson, Madrid, 2019. En el actual contexto de fuerte demanda turística, la autora hace especial hincapié en lo decisivo que resulta incidir en la planificación y ordenación urbana con el fin de conciliar un turismo como motor del desarrollo económico y la sostenibilidad de los destinos. Este trabajo, además de analizar el rol actual de las plataformas colaborativas en el ámbito del alojamiento, realiza un análisis comparado de normativas vigentes en las distintas Comunidades Autónomas del país sobre alojamiento colaborativo desde la perspectiva de la sostenibilidad turística. Asimismo, es de especial interés la consulta de la obra de J. MORA ALISEDA, R. ALEXANDRE CASTANHO y S. NEVES LOUSADA, *Ordenación del espacio, ciudades inteligentes, turismo y logística*, Aranzadi, Pamplona, 2019. La obra ofrece una aproximación muy útil a la materia territorial desde una perspectiva poliédrica de interés para profesionales técnicos, académicos y científicos procedentes de diferentes ramas del saber (arquitectos, geógrafos, juristas, sociólogos, ingenieros, economistas, ecólogos). En la misma línea de proporcionar una visión interconectada entre el Derecho y la Economía proyectadas sobre el ámbito urbanístico, sumamente recomendable resulta la obra de J. AZPITARTE, *Urbanismo y libertad: cómo la legislación urbanística afecta a la economía y a la empresarialidad*, Unión Editorial, Madrid, 2019. Por último, desde la perspectiva del Derecho comparado, resulta muy sugerente la contribución de A. M. DE LA ENCARNACIÓN VALCÁRCEL, «Ordenación del territorio y viviendas turísticas en Reino Unido», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 43, 2019, pp. 47-76.

Otro tema ligado al anterior, que ha sido objeto de ulterior profundización por varios expertos académicos este año, es el relativo al urbanismo participativo, a la gobernanza urbana y al derecho a la ciudad. En este sentido deben destacarse, indudablemente, por la exhaustividad del análisis que se acomete en ellas, tanto la obra de M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, *Urbanismo participativo y gobernanza urbana en las ciudades inteligentes: el efecto Reina Roja en el Derecho Administrativo*, Aranzadi, Pamplona, 2019, como el libro de J. PONCE SOLÉ, W. MIGLIARI y O. CAPDEFERRO VILLAGRASA, *El Derecho, la ciudad y la vivienda en la nueva concepción del desarrollo urbano: desafíos transnacionales y transdisciplinarios de la gobernanza en la nueva agenda urbana*, Atelier, Barcelona, 2019. De J. PONCE SOLÉ, como no podría ser de otro modo, especial interés suscita también su contribución «Derecho urbanístico, derecho a una buena administración y buena regulación urbanística, una revolución jurisprudencial silenciosa: a propósito de la obra del profesor Bassols», en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en adelante, RDU), núm. 330-331 (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), 2019, pp. 375-425.

De otro lado y en el mismo bloque de aportaciones doctrinales destaca por el rigor jurídico-científico con el que se aborda una materia tan innovadora como necesaria, el libro colectivo de V. AGUADO I CUDOLÀ, V. PARISIO y O. CASANOVAS IBÁÑEZ, *El derecho a la ciudad: el reto de las smart cities*, Atelier, Barcelona, 2019. La revolución digital y la aplicación de las tecnologías en el ámbito urbano han propiciado una serie de situaciones

que adquieren relevancia jurídica: una mayor intromisión en el ámbito de la privacidad y protección de datos; el acceso y control de los datos masivos; el crecimiento de la fractura digital entre los diversos tipos de empresas, así como entre estas y los ciudadanos, de acuerdo con su nivel de adaptación tecnológica; la necesidad de garantizar en estos casos una efectiva participación ciudadana; un significativo incremento de la colaboración público-privada, por cuanto las administraciones han de acudir a las empresas que están preparadas tecnológicamente; la necesidad de garantizar las reglas de la competencia y de la concurrencia; la adopción de decisiones públicas automatizadas basadas en algoritmos y los sesgos de tipo discriminatorio que pueden producir. Este libro pretende, así, ofrecer respuestas al fenómeno de las *smart cities* desde un punto de vista jurídico y trata de dar pautas que puedan servir de base para establecer mejoras normativas.

En materia de vivienda, una de las aportaciones más relevantes este año es la publicación del libro de D. MUÑOZ PÉREZ, *Reconstrucción del derecho a la vivienda en España: una nueva perspectiva constitucional*, La Ley, Madrid, 2019. El libro pretende analizar el grado de cumplimiento del mandato constitucional recogido en el art. 47 de la Carta Magna, así como la influencia histórica de los planes de vivienda preconstitucionales. Partiendo de este análisis se proponen distintas alternativas y soluciones a los problemas planteados tras la crisis del sector inmobiliario, centrandolo el derecho a la vivienda como un derecho existencial y, por tanto, potenciador de otros derechos fundamentales. El envejecimiento del parque de la vivienda en España lleva aparejada otra cuestión de mayor calado como es la tutela que el ordenamiento jurídico otorga al derecho de vivienda de las personas mayores. Con respecto a esta problemática, son especialmente relevantes las aportaciones doctrinales de J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Personas mayores y enajenación de viviendas sociales, ventas a fondos de inversión y concurso de acreedores de las sociedades municipales de la vivienda: las consecuencias de la crisis económica y la tenue respuesta de las Administraciones», *RDU*, núm. 332, 2019, pp. 19-78, así como el libro de Y. GARCÍA CALVENTE y M. M. SOTO MOYA, *Mayores y vivienda: innovaciones sociales desde el Derecho Financiero y Tributario*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

En relación con el esfuerzo generalizado, tanto a nivel normativo como doctrinal, para profundizar con más rigor y conocimiento en la necesidad de un cambio de paradigma en el urbanismo hacia su sostenibilidad social, ambiental y económica resultan especialmente interesantes, por las técnicas que proponen, tanto la aportación de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «La necesaria densificación de las ciudades guiada por la regeneración y la renovación urbana para lograr su resurgir efectivo y sostenible», *RDU*, núm. 328, 2019, pp. 19-81, como la obra de G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Modelos de gestión en suelo urbano: innovaciones instrumentales de intervención en la ciudad consolidada*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2019.

Asimismo, como lecturas obligatorias este año, por la importancia de los temas que tratan en relación con la optimización del principio de seguridad jurídica en el ámbito urbanístico y el rigor que caracteriza sus autores, deben destacarse las siguientes contribuciones doctrinales a las revistas especializadas: a) C. TOLOSA TRIBIÑO, «Reflexiones

sobre la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística», en *RDU*, núm. 328, 2019, pp. 19-78; *b*) J. AGUDO GONZÁLEZ, «Inderogabilidad singular de reglamentos, reservas de dispensación y dispensas: un análisis basado en el art. 37.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas», *RDU*, núm. 328, pp. 79-108; *c*) J. M. BAÑO LEÓN, «La competencia jurisdiccional para concretar los efectos de la anulación de reglamentos y planes», *RAP*, núm. 210, 2019, pp. 43-68, y *d*) F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «Las claves imperturbables del que debiera ser el futuro y deseable derecho urbanístico español a la luz de su brillante pasado y convulso presente», *RDU*, núm. 330-331. (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), 2019, pp. 101-150.

Por último, altamente recomendable resulta la obra colectiva de R. MARZAL RAGA (dir.), *El suelo rural periurbano estudio del caso: L'Horta de València*, Aranzadi, Pamplona, 2019, por constituir el primer libro que profundiza en la reciente aprobación de un amplio marco regulador para la Huerta de València y de forma sistemática ofrece respuestas a la identificación de los problemas que este territorio ha mostrado.

II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

Empezando el recorrido por las novedades normativas más trascendentes del año 2019 para las materias de interés del presente informe o en otros ámbitos conexos con aquellas, a nivel estatal destaca la aprobación del *Real Decreto-ley 7/2019, de 1 de marzo, de medidas urgentes en materia de vivienda y alquiler*. El título I reforma la regulación de los contratos de arrendamiento de vivienda, a través de distintas modificaciones de la *Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos*, entre las que destaca la extensión de los plazos de la prórroga obligatoria y la prórroga tácita de los contratos de arrendamiento de vivienda. El título II introduce modificaciones en el régimen de propiedad horizontal con objeto de impulsar la realización de obras de mejora de la accesibilidad. El título III incorpora dos modificaciones del procedimiento de desahucio de vivienda. El título IV recoge medidas en materia económica y fiscal. En este sentido, procede a la modificación del *Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo*, introduciendo tres medidas en el Impuesto sobre Bienes Inmuebles y una exención para determinados arrendamientos de vivienda establecidos en el *texto refundido de la Ley del Impuesto sobre Transmisiones Patrimoniales y Actos Jurídicos Documentados, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1993, de 24 de septiembre*. Otra de las modificaciones que se introducen en el *TRLHL* es la ampliación del ámbito de las inversiones financieramente sostenibles para acoger la posibilidad de realizar actuaciones en materia de vivienda por parte de las entidades locales.

Asimismo, en el año 2019 se han aprobado también a nivel estatal el *Real Decreto 732/2019, de 20 de diciembre, por el que se modifica el Código Técnico de la Edifica-*

ción, aprobado por el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo de 2006, y el Real Decreto 516/2019, de 6 de septiembre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en materia de políticas urbanas, arquitectura y vivienda por el Ministerio de Fomento durante el ejercicio presupuestario 2019. Sobre el primer Real Decreto debe destacarse que adapta, por una parte, el contenido normativo del CTE a las exigencias europeas derivadas de la *Directiva 2010/31/UE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 19 de mayo de 2010, relativa a la eficiencia energética de los edificios*, que establece la obligación de revisar y actualizar los requisitos mínimos de eficiencia energética periódicamente, a intervalos no superiores a cinco años, con el fin de adecuarlos a los avances técnicos del sector de la construcción. En esta revisión se introducen modificaciones en la estructura de las exigencias básicas para adaptarlas a la normativa europea, se revisan los valores mínimos de eficiencia energética que deben cumplir los edificios y se actualiza la definición de edificio de consumo de energía casi nulo. Por otro lado, el Real Decreto transpone también parcialmente la *Directiva 2013/59/EURATOM del Consejo, de 5 de diciembre de 2013, por la que se establecen normas de seguridad básicas para la protección contra los peligros derivados de la exposición a radiaciones ionizantes, y se derogan las Directivas 89/618/Euratom, 90/641/Euratom, 96/29/Euratom, 97/43/Euratom y 2003/122/Euratom*. En esta Directiva se obliga a los Estados miembros a establecer niveles nacionales de referencia para las concentraciones de radón en recintos cerrados y a adoptar medidas adecuadas para limitar la penetración del radón en los edificios.

A nivel autonómico ahora, en materias de urbanismo y de ordenación de territorio o en ámbitos conexos con aquellas, como la edificación y la vivienda, este año las novedades normativas giran, principalmente, en torno a: *a)* la aprobación de nuevos instrumentos urbanísticos y la modificación, en algunos aspectos puntuales, de las leyes urbanísticas o de ordenación del territorio; *b)* la regulación de los alojamientos turísticos y de los grandes establecimientos comerciales, y *c)* la aprobación de normas o planes de vivienda.

Tal y como se ha adelantado en la parte introductoria del presente informe, la novedad más trascendente en las materias de interés del presente informe, por el impulso a un cambio holístico del modelo urbanístico que ha acometido la nueva normativa, principalmente en suelo urbano, se observa en la Comunidad Autónoma de Galicia con la *Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia*. La ley nace con la vocación de crear un marco estable, integrado y claro que permita impulsar y agilizar las actuaciones en materia de rehabilitación y regeneración urbanas, facilitando las intervenciones de las personas particulares y coordinando las políticas públicas en esta materia. Permite, asimismo, dar respuesta a las necesidades de actuación en las viviendas y locales, mejorar los servicios e infraestructuras, integrar las políticas de protección del patrimonio cultural, atender a las necesidades de movilidad de las personas residentes y fomentar la eficiencia energética y el uso de energías renovables en consonancia con las directrices europeas. Más en concreto, el título I, de acuerdo con el criterio marcado por la normativa básica estatal, regula la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas como actuaciones en el medio urbano. El título II regula las áreas de intervención en el medio urbano declaradas por la Administración au-

tonómica, con la potenciación de las ya existentes áreas de rehabilitación integral (ARI), para darles un contenido más amplio a las actuaciones a realizar y prever la financiación de las actuaciones dentro de su ámbito. El título III contiene diferentes medidas orientadas a la coordinación y simplificación administrativa, y así se mantiene la importancia de las oficinas de rehabilitación con la creación de una red de oficinas para mejorar su eficacia y coordinación. Y, finalmente, el título IV está dedicado a las medidas de fomento y a la financiación de los procesos de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas. Sobre el Derecho urbanístico gallego es un referente la obra de F. J. SANZ LARRUGA y A. FERNÁNDEZ CARBALLAL, *Derecho urbanístico de Galicia en Homenaje al Profesor José Luis Meilán Gil*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

En la misma Comunidad Autónoma, este año se ha procedido también a la adopción del *Decreto 92/2019, de 11 de julio, por el que se modifica el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia para ajustar su contenido a las insuficiencias que se han detectado a nivel aplicativo*. Así, en primer lugar, en el ámbito de la organización administrativa de los órganos y entidades con competencias urbanísticas y, en concreto, de los órganos y entidades a ellas adscritas, se modifica la regulación del funcionamiento de la Comisión Superior de Urbanismo de Galicia. En segundo lugar, en relación con el régimen jurídico del suelo se revisa la definición de los distintos tipos de suelo urbano no consolidado. En tercer lugar, se modifica la regulación del régimen jurídico del suelo rústico, siendo las modificaciones acometidas en este punto las más trascendentes de todo el Decreto. En cuarto lugar, se procede a varias modificaciones en materia de planeamiento urbanístico con el fin de reforzar la seguridad jurídica y alcanzar una mayor simplificación administrativa, agilidad y eficacia en la materia. En concreto, se clarifica el ámbito de aplicación del Plan básico autonómico, que resulta de aplicación directa en aquellos ayuntamientos que no cuentan con un instrumento de planeamiento general, y en aquellos ayuntamientos que cuenten con instrumento de planeamiento general se establece su carácter complementario, para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas de dicho planeamiento, sin que, en ningún caso, se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterarse las determinaciones del planeamiento que complementa. En último lugar, se clarifican las referencias del régimen transitorio. Sobre el nuevo Decreto, puede consultarse el comentario de A. R. ANTELO MARTÍNEZ, «Decreto 92/2019 de modificación del Reglamento de la Ley del Suelo de Galicia: principales novedades», en *La Administración Práctica*, núm. 12, 2019.

En el ámbito de la ordenación territorial, Galicia ha procedido también a la aprobación del *Decreto 97/2019 de 18 de julio, por el que se regulan las competencias de la Comunidad Autónoma de Galicia en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre*. El presente Decreto nace con la vocación de clarificar y unificar el régimen que debe resultar de aplicación en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo-terrestre, adecuando el marco normativo autonómico, regulando el régimen de usos en dicha zona, y determinando de forma pormenorizada los procedimientos de otorgamiento de la autorización autonómica, así como, en su caso, de la presentación de la declaración responsable, en función de la actuación a desarrollar.

Interesantes en materia de costas, aunque su objeto no sea exclusivamente la regulación gallega, resultan este año los artículos de A. MENÉNDEZ REXACH, «Anchura de la zona de servidumbre de protección según la clasificación del suelo a la entrada en vigor de la Ley de Costas: estado de la cuestión», *RDU*, núm. 330-331. (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), 2019, pp. 249-276, y F. PONS CÀNOVAS, «Resiliencia de la costa a los impactos del cambio climático después de la reforma de la normativa costera», *RDU*, núm. 329, 2019, pp. 125-182.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León este año destaca la aprobación de la *Ley 5/2019, de 19 de marzo, por el que se modifica la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*. El objeto de la reforma puntual es la modificación de los arts. 23 y 25 de la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León*, en lo relativo a la definición de los usos excepcionales prohibidos en suelo rústico. Tal y como pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la nueva ley, la redacción actual de tales preceptos prohíbe los usos que impliquen un riesgo relevante de erosión o deterioro ambiental, y no permite analizar de forma particularizada cada supuesto. Por ello, el legislador autonómico ha considerado procedente establecer una redacción que permita aplicar los mecanismos evaluadores y compensadores, previstos legalmente, a las industrias extractivas y mineras para que pueda determinarse, en cada supuesto, la compatibilidad del uso con todas las garantías.

Por su parte, la Comunidad Valenciana ha procedido este año a una reforma trascendente de su normativa urbanística y territorial mediante la adopción de la *Ley 1/2019 de 5 de febrero, por la que se modifica la Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana*, y del *Decreto 65/2019, de 26 de abril, por el que se regula la accesibilidad en la edificación y en los espacios públicos*. La Ley 1/2019 tiene varios objetivos, entre los cuales se encuentran los siguientes:

a) El establecimiento de un régimen que favorezca las actuaciones de renovación, regeneración y rehabilitación urbana, modificando a tal fin los estándares urbanísticos y el porcentaje de aprovechamiento urbanístico público y diferenciando, asimismo, un régimen específico para las actuaciones de regeneración urbana.

b) El refuerzo de la función y el control público sobre los procesos de empleo del territorio, eliminando las actuaciones territoriales estratégicas de la normativa y regulando los proyectos de inversión estratégica sostenible, en los que la participación de las instituciones públicas será más intensa que en la figura anterior, y donde el carácter excepcional de esta figura se traduce en requisitos de gestión y de utilización adecuada de los instrumentos urbanísticos.

c) La solución de situaciones existentes en el territorio, como consecuencia de actuaciones realizadas a lo largo del tiempo y que tienen efectos perjudiciales desde un punto de vista territorial, paisajístico y ambiental (construcciones existentes en el medio urbano y urbanizaciones sin finalizar en diferente grado de ejecución).

d) El establecimiento de algunas modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable que derivan de las necesidades que se han puesto de manifiesto en el periodo de

aplicación de la norma, como la introducción de la vivienda vinculada a la explotación agrícola o la forma de calcular el canon urbanístico de las declaraciones de interés comunitario.

Sobre la nueva reforma puede consultarse el comentario doctrinal de S. GONZÁLEZ-VARAS, «El nuevo urbanismo valenciano: la Ley 1/2019, de 5 de febrero de 2019, que reforma la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 10, 2019.

De otro lado, el nuevo Decreto aprobado este año por la Comunidad Valenciana viene impuesto por las innovaciones normativas que han tenido lugar en los últimos y que han hecho necesaria la adopción de un nuevo reglamento en la Comunidad que armonice y unifique términos y parámetros con los establecidos en la normativa estatal y en las directrices internacionales de accesibilidad en los ámbitos de la edificación y de los espacios públicos urbanizados. En aras de la accesibilidad universal, en este Decreto se establecen unas únicas condiciones básicas de accesibilidad que serán exigibles en todos los edificios y espacios públicos nuevos, para que estos sean plenamente accesibles. Igualmente dichas condiciones son de aplicación en las intervenciones en los edificios y espacios públicos existentes.

La Comunidad Autónoma de La Rioja también ha procedido este año a la adopción de dos normas para reforzar las medidas en materia de disciplina urbanística y para asegurar, en materia de ordenación territorial, la protección, conservación, catalogación y mejora de los espacios naturales, del paisaje y del medio físico rural. Se trata, así, por una parte, de la *Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, y, por otra parte, del *Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja*. La principal novedad que introduce el nuevo texto legal es la creación de un Consorcio de Protección de la Legalidad Urbanística, que se constituiría como un ente público de naturaleza consorcial, formado por la Comunidad Autónoma de La Rioja y por cuantos ayuntamientos quisieran adherirse a él de forma voluntaria. En la actualidad y a diferencia de lo que sucede en otras Comunidades Autónomas como Galicia o Canarias, en La Rioja no existe ningún organismo autonómico con capacidad para poder asumir competencias municipales en materia de disciplina urbanística, por la falta tanto de título competencial que lo habilite como de estructura y personal cualificado para desempeñar tales funciones. El nuevo consorcio asumiría, como actividad propia, el ejercicio en común por la Administración autonómica y los municipios que en él se integren de las competencias en materia de protección de la legalidad urbanística, régimen sancionador e inspección urbanística, recogidas en los capítulos I, II y III del título VII de la *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, relativo a la disciplina urbanística en los municipios adheridos, en relación con las obras y usos del suelo que se ejecuten sin licencia o contraviniendo las condiciones de la licencia. De otro lado, la Directriz introduce una nueva regulación del suelo no urbanizable que pretende ser más concreta y detallada que la anterior. Regula, en síntesis, qué espacios de

La Rioja se deben preservar del desarrollo urbanístico, por contener determinados valores (naturales, culturales, históricos, etc.), y para eso limita los usos o actividades a desarrollar en ellos a aquellos que sean compatibles con el objetivo de su protección.

La Comunidad Autónoma del País Vasco, por otra parte, ha procedido este año a la aprobación de una ley, de contenido marcadamente innovador y flexible, y un Decreto en materia de ordenación territorial y urbanística: la *Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales del País Vasco*, y el *Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

En primer lugar, la nueva ley pretende establecer un marco jurídico general para la implantación y eventual ampliación de los grandes establecimientos comerciales en el territorio del País Vasco. Dicho marco jurídico descansa sobre cuatro pilares: la libertad de empresa, la libertad de establecimiento consagrada por el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible y el principio de coordinación interadministrativa. En líneas generales, la ley opta por imponer la implantación de los grandes establecimientos comerciales en la trama urbana residencial delimitada por la ordenación estructural del planeamiento urbanístico. Sin embargo y de forma excepcional y debidamente justificada, admite su implantación en suelos urbanos continuos y colindantes con otros ámbitos de ordenación integrados en la malla urbana, aunque tengan un uso característico diferente del residencial, siempre que sean observadas cuatro condiciones cumulativas: *a)* la colindancia entre los suelos urbanos incorporados a la trama urbana residencial debe comportar como mínimo un 20 por 100 del perímetro del ámbito de ordenación incorporado; *b)* dicha incorporación no ha de sobrepasar ni el 10 por 100 de la superficie de suelo en la trama urbana residencial; *c)* ni las edificabilidades urbanísticas máximas en función de la clasificación de los municipios (30.000 m² tratándose de los municipios de máxima centralidad), y *d)* debe contar con informe favorable de la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco.

En segundo lugar, el *Decreto 128/2019* viene a derogar las Directrices anteriores vigentes en la materia desde el año 1997 para adaptarlas, como pone de relieve la Exposición de Motivos, a las cuestiones y enfoques disciplinares que han surgido en las últimas décadas y se deben contemplar en la planificación territorial: el reto del cambio climático, la regeneración urbana, la infraestructura verde, el paisaje, la economía circular o la movilidad, la participación pública, la gobernanza y la gestión de los indicadores territoriales. El capítulo de medio físico es uno de los más trascendentes de todo el texto al que se dedica, además del precepto específico, un anexo normativo. En concreto, la matriz de usos expresa la base sobre la que ordenar todo el suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma del País Vasco, que es el 93 por 100 del territorio.

Aunque no se trate de un instrumento propiamente urbanístico o territorial en este punto debe destacarse también la adopción este año por parte de la Comunidad Autónoma del País Vasco la *Ley 4/2019, de 21 de febrero, de Sostenibilidad Energética del País Vasco*, por la intensa incidencia que esta regulación supone para la planificación urbanís-

tica, edificatoria y territorial. El nuevo texto legal en su título I enuncia ocho principios interpretativos que constituyen pautas de actuación de las Administraciones públicas en la Comunidad Autónoma y establece como pilar fundamental la integración de los requisitos de la ley en otras políticas públicas, en especial en aquellas que tienen que ver con la ordenación del territorio, el urbanismo y las infraestructuras del transporte. El título II determina las obligaciones a las que se sujetan las Administraciones públicas vascas incluidas las locales. En el ámbito de las obligaciones referidas a los edificios y las viviendas, se exige la calificación energética de todos los edificios existentes, y que los nuevos o que sean objeto de reformas importantes sean de consumo energético casi nulo. El título III se refiere al sector privado, desglosándolo, a los efectos de la ley, en sector industrial, servicios privados y comercio, sector residencial y transportes privados. En el ámbito del sector residencial, se imponen a los edificios existentes una serie de obligaciones encaminadas a conseguir la sostenibilidad energética de los edificios. Respecto de los edificios nuevos, las previsiones de la ley persiguen como ambicioso objetivo la autosuficiencia energética. El título III concluye refiriéndose a los instrumentos voluntarios y al fomento de las actividades de sostenibilidad energética, incluyendo la previsión de poder valorar en los programas de ayudas el cumplimiento de las obligaciones de la ley por encima de lo exigido, mediante incrementos en su cuantía o beneficios especiales. Finalmente, el título V regula el régimen de inspección y control, así como el papel de las entidades colaboradoras en materia de control. Este título se completa con el desarrollo del régimen sancionador, recogiendo el catálogo de infracciones y sanciones, la previsión de medidas provisionales y multas coercitivas, así como las competencias en esta materia.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía la norma más destacada para el año 2019 es el *Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, por el que se adoptan medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía*. Esta norma se adoptó para unificar y regular en un texto la normativa en materia de edificaciones irregulares, derogando la normativa anterior en el ámbito (dos leyes, un decreto y una orden). Así, el título I establece el procedimiento de declaración de la situación de asimilado a fuera de ordenación en la que se encuentran las edificaciones irregulares y se establece el régimen al que deben estar sometidas, antes y después de la declaración. Dicho régimen es independiente de la clase de suelo donde se ubiquen y de su forma de implantación. En el título II se introduce, como novedad, la posibilidad de formular, sin necesidad de que estén previstos o desarrollen los planes generales o los planes territoriales y, también, en ausencia de estos, Planes Especiales para la adecuación ambiental y territorial de las agrupaciones de edificaciones irregulares, esté o no prevista su transformación mediante la urbanización. Por último, el título III regula el régimen de incorporación de las edificaciones irregulares a la ordenación urbanística, simplificando la regulación vigente y reforzando la potestad municipal de ordenar los ámbitos con agrupaciones de viviendas a través del Plan General de Ordenación Urbanística. Sobre el Derecho urbanístico andaluz, este año destacan el estudio de S. M. MARTÍN VALDIVIA, «La errática estrategia urbanística en Andalucía: El resultado de una política a impulsos (sobre las leyes reguladoras de los derechos de adquisición preferente

y el suelo no urbanizable de 2018)», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 43, 2019, pp. 21-45, y el artículo de P. GÓRGOLAS MARTÍN, «La paradoja del Decreto 11/2008, de 22 de enero, de la comunidad andaluza: “agilizar la adaptación” del planeamiento general a la legislación urbanística para “perpetuar su inadaptación” al modelo de ciudad compacta», *RDU*, núm. 327, 2019, pp. 149-190.

En materia de ordenación territorial con incidencia marcadamente ambiental, la Región de Murcia, después de los acontecimientos catastróficos que han acaecido en el año 2019 en el Mar Menor, ha procedido con carácter urgente a la aprobación del *Decreto-ley 2/2019, de 26 de diciembre, de Protección Integral del Mar Menor*. El texto nace con la vocación de constituir un marco jurídico integral que regule los instrumentos necesarios para la protección, recuperación, desarrollo y revalorización de la riqueza biológica, ambiental, económica, social y cultural del Mar Menor, y la articulación de las distintas políticas públicas atribuidas a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que inciden sobre el Mar Menor, para que su ejercicio se realice de manera sostenible.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Madrid ha procedido este año a actualizar su normativa en materia de apartamentos turísticos y viviendas de uso turístico aprobando el *Decreto 29/2019, de 9 de abril, por el que se modifica el Decreto 79/2014, de 10 de julio, por el que regula los Apartamentos Turísticos y las Viviendas de Uso Turístico de la Comunidad de Madrid*, que ha dinamizado varios conflictos a la hora de su aplicación. La nueva norma viene a adaptar el régimen jurídico de estas viviendas y alojamientos a los pronunciamientos judiciales que tuvieron lugar en los últimos años que afectaban a su contenido. Como novedades destacables caben citar: *a)* la instauración del Certificado de idoneidad para las viviendas de uso turístico (en adelante CIVUT); *b)* la desaparición del plazo mínimo de tres meses que se exigía para el ejercicio de la actividad turística; *c)* la imposición de ciertos requisitos a los propietarios de los alojamientos turísticos, y *d)* la posibilidad de limitar o condicionar la implantación de viviendas de uso turístico en las comunidades de propietarios. Sobre la cuestión, puede consultarse el comentario doctrinal de M. A. ALASTUEY, «Novedades en la regulación de las viviendas de uso turístico en la Comunidad de Madrid: apuesta por un turismo de calidad y competitivo», *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 952, 2019.

El resto de las novedades normativas más trascendentes para el año 2019 se circunscribe en el ámbito de la vivienda (y, en algún caso, de la edificación). En este marco destaca, sin duda, el bloque normativo que ha sido aprobado este año por la Comunidad Autónoma de Extremadura, cerrando, así, un ciclo ambicioso de reformas que se inició en los últimos años y en el que se llevaron a cabo varios cambios normativos en profundidad para las materias de interés del presente informe. Así, el bloque normativo que ha sido objeto de aprobación este año se compone por: la *Ley 11/2019, de 11 de abril, de promoción y acceso a la vivienda de Extremadura*; el *Decreto 12/2019, de 26 de febrero, por el que se regulan los procedimientos administrativos asociados a la disposición de viviendas protegidas*; el *Decreto 10/2019, de 12 de febrero, por el que se regulan las exigencias básicas de la edificación destinada a uso residencial vivienda en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadu-*

ra, así como el procedimiento para la concesión y control de la Cédula de Habitabilidad de las viviendas, y el Decreto 17/2019 de 12 de marzo, por el que se aprueban las bases reguladoras de las ayudas autonómicas del Plan de Vivienda de Extremadura 2018-2021.

Por otra parte, Canarias ha procedido a la adopción con carácter urgente del Decreto-ley 3/2019 de 1 de marzo, que modifica la Ley 2/2003, de 30 de enero, de Vivienda de Canarias y Cataluña del Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. Asimismo, la Comunidad Autónoma de Cantabria ha adoptado el Decreto 4/2019, de 7 de febrero, por el que se regulan determinadas ayudas del Plan de Vivienda de Cantabria 2018-2021, y Castilla-La Mancha, además de la novedosa Ley de Economía Circular, ha adoptado el Decreto 25/2019, de 2 de abril, por el que se regula el Informe de Evaluación del Edificio y el Registro de Informes de Evaluación de Edificios en Castilla-La Mancha y se adoptan medidas en materia de vivienda protegida. Sobre el informe de evaluación de edificios, especialmente interesante resulta este año la contribución doctrinal de J. DEL OLMO ALONSO, «De la inspección técnica de edificios al informe de evaluación del edificio: cuestiones de actualidad», *RDU*, núm. 330-331 (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), 2019, pp. 299-373.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

Por un año más, han sido varias las sentencias dictadas, tanto en sede constitucional como contencioso-administrativa, que pretenden esclarecer aspectos relativos a la superposición de los distintos intereses en la regulación urbanística y territorial; al régimen urbanístico de las distintas clases/situaciones del suelo; a los efectos derivados de la nulidad de los instrumentos de ordenación urbanística o a la gestión y disciplina urbanísticas. Sin embargo, antes de proceder a examinar con más detenimiento dichos pronunciamientos jurisprudenciales, debe destacarse, a nivel doctrinal, la obra de V. Y. GARCÍA MORALES, *Prevalencia en la planificación territorial*, Tecnos, Madrid, 2019. El libro, caracterizado por su rigor técnico-jurídico extraordinario, presenta, por una parte, un estudio empírico-normativo para conocer cómo se articulan las distintas decisiones que se proyectan sobre un mismo espacio físico (ordenación del territorio, urbanismo, puertos, medio ambiente, costas, aguas, carreteras y ferrocarriles). Por otro lado, y a partir de esta realidad sectorial, se construye y formula la teoría de la prevalencia ponderada como criterio para la articulación del ejercicio de competencias concurrentes que se proyectan sobre el mismo espacio físico.

1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional

A continuación se exponen los cuatros pronunciamientos más destacados del Tribunal Constitucional en relación con las materias de interés del presente informe.

1.1. *El valor medioambiental de todo el suelo rural*

En primer lugar, en la *STC 134/2019, de 13 noviembre*, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el art. 11.3.1. *b)* párrafo 2.º de la *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura*, en la redacción introducida por la *Ley 9/2011, de 29 de marzo*. El citado precepto introdujo una regla especial para los terrenos incluidos en la Red Natura 2000 con la finalidad de promover, en determinados casos, su transformación urbanística permitiendo cambiar el destino de los suelos y destinarlos a su urbanización. El Tribunal, en cuanto al régimen urbanístico del suelo incide en la obligación de preservar los valores del suelo en situación rural y reconocer el valor medioambiental a todo el suelo rural, no solo al especialmente protegido. Esta regla de protección ha de ser común en todo el territorio nacional y es de carácter básico, lo que hace que exista una contravención entre el precepto autonómico y la norma básica que preserva el suelo rural de todo tipo de actuación urbanística de transformación, constataando la vulneración de la competencia básica estatal en la materia.

1.2. *Autonomía local y proyectos de interés insular o autonómico*

En segundo lugar, la *STC 86/2019, de 20 junio*, declara la inconstitucionalidad y la nulidad de los siguientes preceptos de la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias*, por vulneración de las competencias estatales en materia medioambiental y de régimen local: *a)* Los apartados 5 y 6. *b)* del art. 60; *b)* El inciso «con independencia de su clasificación y calificación urbanística» del art. 123.4, y *c)* El inciso «a tales efectos, se entenderá que no se estima que puedan generarse efectos apreciables en los casos en que, teniendo en cuenta el principio de cautela, quepa excluir, sobre la base de datos objetivos, que dicho proyecto pueda afectar al lugar en cuestión de forma importante», del art. 174.2. Por otra parte, declara que son conformes a la Constitución el término «instalaciones» del art. 36.1. *a)* y el inciso «sin perjuicio del carácter autorizado desde la ley de los actos subsumibles en lo que establece el art. 36.1. *a)* de la presente ley» del art. 63.1; los incisos «extractivo» y «de infraestructura» del art. 59.1 y los apartados 3 y 4 del mismo precepto, y el art. 126 de la *Ley 4/2017, de 13 de julio, del suelo y de los espacios naturales protegidos de Canarias*, siempre que se interpreten tal y como se ha indicado, respectivamente, en los fundamentos jurídicos 6, 8.B) *a)* y 10.B) de esta sentencia. Más en concreto, el TC declara la nulidad parcial de los preceptos legales autonómicos que regulan los usos, actividades y construcciones en suelo rústico, el objeto de los proyectos de interés insular o autonómico, así como la regla autonómica que rige en la evaluación de impacto ambiental de proyectos que afecten a la Red Natura 2000. El TC considera que dicha regla vulnera de forma mediata el art. 149.1.23 CE, al reducir el nivel de la protección medioambiental. En cuanto al precepto que permite que los proyectos de interés se puedan ejecutar prescindiendo de la clasificación y calificación urbanística. El TC considera que estamos ante «un debilitamiento del principio de auto-

nomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía». Para el Tribunal, la presencia del interés supralocal en las actuaciones estratégicas abiertamente definidas no es suficiente para poder autorizar su ejecución con independencia de las previsiones urbanísticas del municipio en cuyo territorio se van a asentar. De otro lado, el TC procede a la interpretación conforme de los preceptos que enuncian los derechos de los propietarios de suelo rústico.

1.3. *Equidistribución y usos hoteleros*

En tercer lugar, en la *STC 161/2019, de 12 diciembre*, se enjuicia la constitucionalidad de la *Ley de la Asamblea Regional de Murcia 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad*; y, en particular, en relación con diversos preceptos relativos al mantenimiento y conservación de las obras de urbanización, a los incentivos de edificabilidad para la renovación hotelera, a los suelos protegidos, a los usos del suelo, y a la protección ambiental. Se estima el recurso en relación con los incisos que se refieren a la equidistribución y la cesión en el marco de los preceptos relativos al incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera. Al introducir dichos preceptos una prima de aprovechamiento sobre la otorgada por el planeamiento están vulnerando el principio de equidistribución establecido por la legislación básica estatal de suelo, únicamente por tratarse de un hotel. A juicio, del Tribunal mediante esta regla se frustra el fin perseguido por la Constitución al atribuir competencia al Estado en materia de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, y de las normas estatales dictadas a su amparo, pero no considera que este precepto sea contrario al principio de autonomía local. Asimismo, se estima el recurso en relación con los incisos que establecen que el régimen de suspensión de vigencia de los instrumentos de planeamiento no tenga la consideración de instrumentos de planeamiento a efectos ambientales, lo que supone que no estén sujetos a evaluación ambiental. Estos incisos, a juicio del Tribunal, rebajan el nivel de protección establecido por la normativa básica estatal de medio ambiente.

1.4. *Expropiación forzosa y rutas senderistas*

En cuarto lugar, en la *STC 116/2019, de 16 octubre*, se impugna el art. 50 de la *Ley del Parlamento de las Illes Balears 13/2018, de 28 de diciembre, de caminos públicos y rutas senderistas de Mallorca y Menorca*, en cuanto atribuye a los planes o proyectos de rutas senderistas la declaración de utilidad pública de los terrenos necesarios para ejecutarlos, y prevé que la obtención de los terrenos necesarios derivará preferentemente de la alienación o cesión voluntaria de las personas titulares. Es justamente esta última parte que ha sido recurrida por considerarse que se abre una vía para ejecutar expropiaciones forzosas, sin que el legislador haya justificado la finalidad de utilidad pública o interés

social. El TC desestima el recurso de inconstitucionalidad, rechazando que el precepto incumple con la garantía constitucional de establecer un fin de utilidad pública o interés social para cualquier medida de naturaleza expropiatoria. A juicio del Tribunal, el legislador balear define una serie de fines públicos conectados con el interés general, relacionados con la necesidad de garantizar una utilización adecuada de las rutas senderistas, permitiendo una mayor sensibilización ambiental al acercar la población a la naturaleza y al medio rural. Se trata de una serie de finalidades legítimas que justifican que, para su consecución, se haga uso de la potestad expropiatoria. A mayor abundamiento, no se excluye la garantía de control judicial ante un eventual procedimiento expropiatorio, toda vez que los propietarios afectados pueden reaccionar frente a concretas actuaciones administrativas que apliquen el precepto.

2. Planeamiento urbanístico y territorial

Como siempre, el planeamiento urbanístico por la amplitud de su alcance y de los fines a los que pretende dar respuestas jurídicas ha sido objeto de varios trabajos doctrinales este año también. Aunque las aportaciones doctrinales en esta materia son especialmente numerosas, a continuación deben destacarse las más interesantes desde el punto de vista de su carácter innovador y actual o de los temas más específicos que abordan. Así, en primer lugar, debe recomendarse la lectura del libro de M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, *La anulación de instrumentos de planeamiento*, RDU Ediciones, Madrid, 2019, y del artículo de J. I. PASCUAL MARTÍN, «Las sentencias que declaran la nulidad del planeamiento urbanístico y su ejecución», *Revista de Urbanismo y de la Edificación*, núm. 43, 2019, pp. 103-133. En segundo lugar, sumamente interesante por el carácter innovador de la cuestión que trata es también el artículo de M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «La exigencia de un informe en materia de género en el planeamiento urbanístico: a propósito de la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 de diciembre de 2018», *RDU*, núm. 327, 2019, pp. 83-101. En tercer lugar, destacan las aportaciones de J. F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «La ordenación urbanística de los terrenos inundables», *RDU*, núm. 329, 2019, pp. 19-53, y de L. MELLADO RUIZ, «Invalidez de planes urbanísticos y suficiencia de recursos hídricos: nuevas perspectivas», en la misma revista, núm. 330-331 (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), pp. 209-248. En el mismo número de la revista, y como no podría ser de otro modo, de obligatoria lectura resulta la contribución de M. VAQUER CABALLERÍA, «Suelo urbano, suelo urbanizado, suelo consolidado: las bases leales de la ordenación y gestión sostenibles del medio urbano», pp. 457-482.

2.1. Usos turísticos y naturaleza jurídica de las Instrucciones aclaratorias que modifican la clasificación de usos

En la *STS núm. 26/2019 de 15 enero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), el TS confirma la Sentencia de instancia estimatoria en parte del recurso con-

tencioso-administrativo formulado contra el *Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias*, y por la que se anula el art. 3.2, 12.1 y 13.3, en cuanto subordina la entrega de documentación necesaria para el inicio de la actividad a la inscripción en un registro, y subapartado 3.º del 5 apartado IV del Anexo 2. En el Decreto se establecía la exclusión de la oferta de viviendas vacacionales de las zonas turísticas o de aquellas de uso mixto precisamente donde se tratan de localizar predominantemente los usos turísticos. El TS confirma la argumentación del Tribunal de instancia que anuló el precepto por ausencia de razones imperiosas de interés general que justifiquen las restricciones impuestas al ejercicio de la actividad económica y por falta de proporcionalidad de la medida. En cuanto al régimen de explotación, se exigía que las viviendas vacacionales fueran cedidas en su totalidad al cliente y no pudieran ser arrendadas por habitaciones. El Tribunal concuerda con la argumentación de la Sentencia en primera instancia y la ausencia de razones de interés general para justificar la prohibición del alquiler por habitaciones que llevaron a la anulación de los preceptos constatando que no existe ninguna infracción del principio de legalidad al no contradecir la previsión del art. 5.e) de la *Ley 29/1994, de 9 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos*.

Por su parte, especialmente interesante resulta este año la *STS núm. 1847/2019 de 18 diciembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), toda vez que aclara los criterios de aplicación en relación con la legitimación activa de los grupos municipales para la impugnación de acuerdos de órganos colegiados y de actos de órganos unipersonales de la corporación local en materia urbanística y en relación con las instrucciones que proceden a cambiar la clasificación de usos. El TS confirma la Sentencia de instancia en cuanto a la legitimación activa de los grupos políticos y considera que la legitimación activa se extiende a la impugnación de actos de órganos unipersonales de la corporación local que se han sustraído al control del órgano colegiado. Por otra parte, confirma que la nulidad de la *Instrucción 1/2017 aclaratoria de los arts. 8.1.22, 8.1.23 y 8.1.28 de normas urbanísticas del PGOU de Madrid* que regula cambios de clase de uso en patios de manzanas y espacios libres, puesto que la naturaleza jurídica de la Instrucción es aquella de una disposición general que modifica el instrumento de planeamiento urbanístico sin seguir el procedimiento legalmente establecido y dictada por un órgano incompetente.

2.2. *Plan especial de protección del medio natural y del paisaje*

Por su parte, en la *STS núm. 58/2019 de 24 enero* (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 5.^a), el TS estima el recurso de casación presentado contra una STSJ-Cataluña y declara la nulidad del Acuerdo de la Generalidad de Cataluña, por falta de sometimiento del plan al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. En este sentido, el TS declara como doctrina jurisprudencial lo siguiente:

«1) Los planes especiales de interés natural previstos en la normativa autonómica catalana no son un simple plan de gestión y tienen la naturaleza de plan territorial

sectorial, aun cuando su procedimiento de aprobación sea el urbanístico, en el que se reordenan los usos compatibles y no compatibles y se acomete una nueva categorización del suelo, por lo que están sujetos a evaluación ambiental estratégica.

2) Que no se ha producido la vulneración del art. 37 de la *LPNB*, que dispone que la limitación y ampliación del espacio del PEIN debe establecerse en la norma de creación del espacio natural protegido, porque la aprobación del Plan especial no ha supuesto la modificación del PEIN».

2.3. *Nulidad del PGOU por omisión del informe preceptivo y vinculante en materia de telecomunicaciones*

Los efectos derivados de la nulidad de los planes urbanísticos es una de las materias más conflictivas que están ocupando en los últimos años el interés de la doctrina. En este sentido, este año especial relevancia cobra la *STS núm. 119/2019 de 5 febrero* (Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección 3.^a) que confirma en casación la *STSJ-Cantabria*, que había anulado el PGOU de Laredo. Conforme al TS, la cuestión a determinar era el alcance de la omisión del informe sectorial de telecomunicaciones en el procedimiento de aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de planificación urbanística territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas según el art. 35.2 de la *Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones*.

El TS confirma la Sentencia de instancia anulatoria de la totalidad del plan, a pesar de que los recurrentes insisten en que, cuando se introdujo la preceptividad de dicho informe, el plan se había aprobado provisionalmente. Por ello, el Gobierno de Cantabria considera que no era de aplicación al PGOU de Laredo, dada la *vacatio legis* prevista entonces. Y, en todo caso, que la nulidad solo afectaría a las determinaciones relativas a telecomunicaciones. El TS recuerda al recurrente que el despliegue de las redes públicas de telecomunicaciones son parte de las determinaciones mínimas de todo plan general, por lo que su ausencia impide su aprobación. Y, en este caso, no pueden existir tales determinaciones sin el informe preceptivo del Ministerio que debe diseñarlas. Pero es que, además, a juicio del TS carece de sentido pretender que se entienda definitivamente aprobado el PGOU sin unas determinaciones, las relativas a telecomunicaciones, que indudablemente afectan a otras esferas del planeamiento contenidas en el PGOU.

2.4. *Personas con discapacidad y nulidad de la ordenanza reguladora de terrazas*

Aunque la regulación declarada nula por el TS en la *STS núm. 159/2019 de 11 febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), no estuviera contenida en un plan de ordenación urbana, sino en una ordenanza independiente, esta sentencia suscita especial interés este año por la materia que trata. Pues la STS estima el recurso de casación interpuesto por la Asociación de afectados por el ruido de Elche, contra la

sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-Comunidad Valenciana, en cuanto desestima la pretensión de anulación de los arts. 63 y 65 de la Ordenanza reguladora del ejercicio de actividades económicas del municipio de Elche y, con estimación parcial del recurso contencioso-administrativo, anula dichos preceptos en cuanto permiten la instalación de terrazas interiores. El TS considera que ha habido una vulneración de la normativa sobre condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilidad de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. En este sentido, considera que la ocupación del espacio inmediato a la línea de fachada o de la correspondiente a ese elemento horizontal, supone un obstáculo para quien siendo invidente no puede tomar como referencia la línea de fachada o elemento horizontal, limitando, así, su derecho de movilidad por los espacios públicos cuales son las aceras.

3. VPO, ayudas para la modernización energética de viviendas y tasas municipales

En la *STS núm. 1077/2019 de 16 julio* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra la STSJ-País Vasco, por la que se desestima el recurso de lesividad deducido por la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación a un acuerdo de compromisos relativo a la adquisición de viviendas protegidas. El TS estima el recurso de lesividad al considerar que las medidas encaminadas a reequilibrar la ecuación financiera del contrato no encuentran amparo en los supuestos tasados, previstos en la sucesiva legislación de los contratos públicos, ya que ese descenso exponencial de la demanda de VPO en Álava fue una manifestación más de los efectos de la crisis económica y en cuyo marco se adjudicó a la mercantil el derecho de superficie sobre las dos fincas propiedad del Gobierno Vasco para la construcción, urbanización y venta de 36 viviendas de VPO, adjudicándole los beneficios de la promoción. El Tribunal pone de manifiesto que la precaria situación económica era una realidad incuestionable que no cabe calificar de riesgo imprevisible (como reconoce la propia sentencia recurrida) y que debió ser valorada por la sociedad anónima. En este sentido, a juicio del TS, esta imprevisión debe ser asumida por el adjudicatario en virtud del principio de riesgo y ventura inherente a todo contrato administrativo. En esta línea, al no existir en el Pliego de Cláusulas rector del concurso de adjudicación del derecho de superficie previsión alguna en orden al reparto de perjuicios, las medidas adoptadas en el Acuerdo de 2012 carecen de cobertura por no concurrir ninguno de los supuestos tasados, generando un grave perjuicio al interés público.

En materia de vivienda, este año son de especial trascendencia las *SSTS núm. 697/2019 de 27 mayo* y *1624/2019 de 22 noviembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a) sobre la concesión de ayudas por eficiencia energética que habían sido reconocidas por la promoción de nuevos edificios y se procedió a la denegación del pago. En

respuesta a la cuestión en la que el auto de admisión del recurso ha apreciado interés casacional objetivo, el TS declara que el apartado *c*) de la disposición adicional segunda de la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas* debe ser interpretado en el sentido de que el inciso final de dicho apartado «se suprimen y quedan sin efecto el resto de subvenciones acogidas a los Planes Estatales de Vivienda» no opera respecto de aquellas ayudas acogidas a los Planes Estatales de Vivienda que hayan sido ya reconocidas por el órgano competente de la Administración autonómica y no están sometidas a nueva autorización del Ministerio de Fomento ni de ningún otro órgano administrativo; y ello aunque la materialización de la ayuda esté subordinada al cumplimiento de determinadas condiciones que no supongan la necesidad de una nueva autorización.

Finalmente, especial referencia merece la *STS núm. 1015/2019 de 9 julio* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a) en la que se declara la desestimación del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra una STSJ- Cataluña, estimatoria del recurso deducido contra la Ordenanza Fiscal del Ayuntamiento de Barcelona reguladora de la Tasa por la propiedad de viviendas vacías o desocupadas. El TS considera que no se pueden compartir las infracciones que se denuncian del art. 20 del *TRLRHL* y del art. 52 de la *Ley 1/2006 (LREMB)*. En el caso del primer precepto, en primer lugar, porque la actuación del Ayuntamiento de Barcelona que pretende gravarse con la tasa objeto de controversia no resulta encuadrable en ninguno de los servicios o actividades que se incluyen el elenco de su apartado 4 y tampoco es de apreciar esa sustancial semejanza jurídica; y, en segundo lugar, porque ha de respetarse la decisión interpretativa y aplicativa de la sentencia recurrida sobre que *la Ley 18/2007* de Cataluña no otorga competencias al Ayuntamiento de Barcelona para realizar la actividad gravada con las tasas aquí polémicas. En definitiva, a juicio del TS, en este caso se ha visto vulnerado el principio de reserva de ley en materia tributaria, puesto que el hecho imponible de la tasa local no cumple con lo dispuesto en el apartado 1 del art. 20 del *TRLRHL* y no es encuadrable en lo que establecen sus apartados siguientes. Sobre dicha sentencia, se puede consultar el comentario de I. GARRÓS FONT y M. N. ROMERA SANTIAGO, «Reflexiones sobre la sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo núm. 845/2019, de 18 de junio, que confirma la nulidad de la tasa del ayuntamiento de Barcelona sobre el control de viviendas vacías», *REDA*, núm. 202, pp. 313-322.

4. Gestión urbanística

4.1. Obras y gastos de urbanización

Uno de los pronunciamientos más destacados este año en materia de gestión es la *STS núm. 459/2019 de 4 de abril* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a). El Ayuntamiento de San Agustín de Guadalix recurre en casación la STSJ-Madrid que estimó el recurso de apelación presentado por una junta de compensación contra una

sentencia del Juzgado Contencioso-Administrativo de Madrid. Este desestimó el recurso contencioso-administrativo de la junta de compensación contra la desestimación presunta de su solicitud del pago de una cantidad dineraria por varios conceptos urbanísticos. La cuestión basilar a determinar es cuál debe ser el plazo de prescripción de los gastos de urbanización, si los cinco años del art. 25 de la *Ley General Presupuestaria* o los quince años del art. 1964 del *Código Civil* (en su redacción anterior y aplicable al caso). El TS, confirmando su jurisprudencia anterior, considera que estos ingresos no tienen naturaleza tributaria ni presupuestaria, por lo que no es de aplicación esa normativa. Al tener naturaleza urbanística, no hay norma específica que regule su prescripción, y, por ello, el plazo de prescripción es el de las acciones personales, que rige con carácter supletorio y se regula en el art. 1964 CC. Solo tras iniciarse la recaudación ejecutiva de estos ingresos podrá entenderse que su naturaleza se ha transformado en tributaria, de forma que será aplicable la *Ley General Tributaria* a partir de ese momento. De esta forma, el TS desestima el recurso de casación del Ayuntamiento y confirma la anulación de la desestimación presunta de la solicitud de abono formulada por la junta de compensación.

Sobre las cuotas de urbanización, puede consultarse la contribución de J. ALEMANY GARCÍAS, «La naturaleza jurídica de las cuotas de urbanización», *RDU*, núm. 332, 2019, pp. 19-48.

4.2. Expropiación forzosa y valoraciones

Sin perjuicio de que las novedades más destacadas del año 2019 en la materia sean objeto de examen en otro informe del presente anuario, en este punto debe dejarse destacada la *STS núm. 49/2019 de 22 enero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). El TS en esta sentencia casa la STSJ-Andalucía y ordena la retroacción de las actuaciones a la instancia, en la forma y condiciones establecidas en los tres últimos párrafos del fundamento tercero de esta sentencia. La cuestión que suscita interés casacional objetivo está referida a determinar si la fecha a que ha de referirse la valoración de los bienes y derechos objeto de expropiación a que se refiere el acuerdo impugnado, en los procedimientos para las llamadas expropiaciones legales, propias del ámbito urbanístico, han de regirse por la norma específica que se contiene en el art. 140.2 de la *LOUA* o si, por el contrario, deben ajustarse a lo establecido con carácter general en el art. 36.1 de la *Ley de Expropiación Forzosa* y la reiterada jurisprudencia que lo interpreta. Pues bien, en cuanto a este aspecto el Tribunal considera que la aplicación de la *Ley del Suelo de 2008* vigente en la fecha de presentación de la hoja de aprecio por la propiedad es la que rige en materia de valoraciones. Así como no se ha procedido a la determinación del justiprecio conforme a esta normativa, deben retraerse las actuaciones, al no existir elementos de juicio en las actuaciones para poder acometer la determinación del justiprecio de la finca y al faltar un presupuesto esencial para ello que es la fijación de la situación básica del suelo.

En materia de gestión urbanística, este año destacan las siguientes aportaciones doctrinales: *a)* J. ALEMANY GARCÍAS, «La vía de hecho en el procedimiento de expropiación forzosa», *RDU*, núm. 329, 2019, pp. 55-76; *b)* J. GIFREU I FONT, «La valoración del suelo no urbanizable afecto a sistemas generales: de su contribución a “crear ciudad” a la negación de expectativas urbanísticas en el valor del suelo», *RDU*, núms. 330-331 (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), 2019, pp. 151-208, y *c)* J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «¿Puede hacer algo más el tribunal supremo en materia de expropiación forzosa?», *Revista de urbanismo y de la edificación*, núm. 43, 2019, pp. 135-152.

5. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico

Sin duda, uno de los casos más trascendentes este año en materia de responsabilidad patrimonial es el que resuelve la *STS núm. 256/2019 de 27 febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). El TS confirma en su sentencia la argumentación de instancia desestimando el recurso de casación en relación con la determinación de los daños y perjuicios por cambio de clasificación de suelo derivado de la aplicación de una declaración de impacto ambiental. La STS confirma, así, que no da lugar a responsabilidad patrimonial la modificación de la clasificación del suelo, aunque haya sentencias anteriores que anularen modificaciones similares. La recurrente discrepa con la afirmación que realiza la sala de instancia en relación al conocimiento por su parte de la calificación de los terrenos y de su situación litigiosa. Para el TS y para que dicha discrepancia pudiera acogerse, la recurrente tendría que invocar y que prosperase un motivo fundamentando en una valoración ilógica o arbitraria de la prueba, único cauce por el que en casación puede revisarse la apreciación fáctica del juzgador de instancia, y que no se ha hecho. A juicio del TS, el actuar de la Administración no ha causado una quiebra del principio de confianza legítima, al haber sido declaradas por sentencias del TS conforme a derecho las determinaciones derivadas de la DIA y, por tanto, la indemnización solicitada se considera improcedente.

En materia de responsabilidad patrimonial, este año deben recalcar las siguientes aportaciones doctrinales. En primer lugar, el libro de J. A. OREIRO ROMAR, *Guía práctica sobre responsabilidad patrimonial de la Administración en urbanismo*, Iuris Utilitas Editorial, A Coruña, 2019, se plantea como una obra práctica de consulta en la que, sus autores, funcionarios y letrados en ejercicio, unos con competencias en la materia, y otros con amplia experiencia en la defensa administrativa y jurisdiccional de reclamaciones de responsabilidad patrimonial, han unido su conocimiento para arrojar más luz en esta materia de indudable interés para la ciudadanía. En segundo lugar, también resulta recomendable el comentario de F. J. SOSPEDRA NAVAS, «Responsabilidad patrimonial por daños derivados de obras de urbanización: reclamación administrativa previa y nexos causal», *La Administración Práctica*, núm. 7, 2019.

6. Disciplina urbanística

En el ámbito de la disciplina urbanística este año también tanto las contribuciones doctrinales como los pronunciamientos jurisprudenciales son abundantes. Indudablemente, merecen destacarse, a nivel doctrinal, los siguientes cuatro artículos por la precisión y rigor jurídico-técnico en el análisis de las cuestiones conflictivas que caracterizan sus autores: *a)* J. J. RASTROLLO SUÁREZ, «Agencias consorciales e inspección de la legalidad urbanística», *RDU*, núms. 330-331 (Dedicado a: Homenaje al Profesor M. BASSOLS COMA), 2019, pp. 427-455; *b)* D. GÓMEZ FERNÁNDEZ, «El “dies ad quem” del plazo de caducidad del procedimiento de revisión de oficio de las licencias y órdenes de ejecución», *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 43, 2019, pp. 77-98; *c)* C. XIOL RIOS, «Ejecución de sentencias en materia de licencias urbanísticas», *La Administración Práctica*, núm. 4, 2019, y *d)* M. REBOLLO PUIG, «Disciplina urbanística y declaraciones responsables», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 198, 2019.

A nivel jurisprudencial ahora, en la *STS núm. 284/2019 de 5 de marzo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), el TS aplica su doctrina sobre el error judicial a la prescripción de obras fuera de ordenación urbanística para desestimar el recurso de casación y confirmar la Sentencia de instancia. En el presente caso se trataba de la impugnación por un particular de ciertos actos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística de la Junta de Galicia en relación con obras realizadas en suelo rústico. El recurrente cuestionó en ambas instancias la fecha en que la Administración entendió que las obras habían finalizado por entender que el plazo de prescripción se habría cumplido si se tomara la fecha que él afirma que es en la que terminaron tales obras. El TS recuerda su doctrina sobre el error judicial. Se trata de un proceso nuevo cuyo objeto son las resoluciones judiciales, no el litigio del que traen causa, en el que debe comprobarse si se ha abandonado o ignorado el ordenamiento jurídico por arbitrariedad o falta de lógica. Por ello, para enjuiciar si hay error judicial hay que emplear lo reflejado en las actuaciones procesales en que se base la resolución a la que se imputa el error. Con ese criterio, la Sala rechaza que haya error y señala que lo único que hay es una discrepancia en relación con la valoración de la prueba. Pero es que, además, el error sería irrelevante, pues tomando cualquiera de las fechas como finalización de las obras habría que concluir que no había prescrito el plazo para ordenar su demolición.

Por otra parte, en la *STS núm. 62/2019 de 28 de enero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a), el Ayuntamiento de La Guardia recurre en casación la STSJ-Galicia que desestima su recurso de apelación contra un auto del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo, dictado en ejecución de sentencia. En el litigio se declaró la ilegalidad de ciertas licencias urbanísticas y la demolición de las viviendas que eran su objeto. El Juzgado requiere al Ayuntamiento dos cuestiones, conforme al art. 108.3 de la *Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*: que informe sobre si existe un procedimiento de responsabilidad patrimonial abierto por los perjuicios causados al particular, y, en caso de que no, que preste garantía suficiente para cubrir tales perjuicios. El Ayuntamiento recurrió el auto alegando la inembargabilidad de los bienes municipales y

la imposibilidad de que le sean exigidas fianzas (art. 173.2 del *Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales*), alegaciones que fueron rechazadas por el TSJ y ahora por el TS.

En materia de acción pública y disciplina urbanística, este año destaca la *STS núm. 1621/2019 de 21 de noviembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). El Colegio Oficial de Arquitectos de Huelva recurre en casación la STSJ-Andalucía que desestimó el recurso de apelación planteado por el Colegio contra el auto de inadmisión dictado por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo. Mediante este recurso, el Colegio impugnaba la desestimación presunta de su solicitud de anulación de una licencia urbanística, por considerar que el redactor del proyecto de obras carecía de competencia para ello. Tanto el Juzgado como el TSJ consideraron que en este supuesto no rige el plazo para la acción pública urbanística (de seis años según la legislación autonómica), sino el general de los dos meses previsto en la *LJCA*. El TS confirma este criterio. Recuerda que el plazo para el ejercicio de la acción pública es diferente según se haya tenido conocimiento o no de la licencia, siendo el plazo general en el caso de que sí. Pero es que, en este caso, «no estamos ante medidas de protección de la legalidad urbanística ante la ejecución de obras ilegales», sino ante la simple impugnación de una licencia de obras. Dado que se trata de un tema de mera competencia profesional, no resultan de aplicación los plazos de ejercicio de la acción pública. En consecuencia, el TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Colegio Oficial de Arquitectos de Huelva.

Por último, en la *STS núm. 230/2019 de 22 febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ-Andalucía, estimando el recurso interpuesto contra la Resolución de la Demarcación de Costas en Andalucía-Mediterráneo, confirmada en alzada por Resolución, sobre la imposición de una multa de 30.094 euros por la ocupación sin título del dominio público marítimo terrestre mediante la instalación de un kiosco-bar-cocina en la playa Campo de Golf, término municipal de Málaga, declarando su nulidad de pleno derecho. El TS estima el recurso de casación interpuesto por el Abogado del Estado y desestima el recurso contencioso-administrativo deducido en su día. El TS fija como criterios interpretativos de los arts. 90.2.*b).i)* y 110.*c)* de la *Ley de Costas* en relación con el art. 56.6 del *Estatuto de Autonomía de Andalucía* y el *Real Decreto 62/2011*, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma en materia de ordenación y gestión litoral, que la Comunidad Autónoma de Andalucía no ostenta competencia exclusiva y excluyente para sancionar los hechos tipificados como infracción en la *Ley de Costas 22/1988* en relación con la ocupación y/o utilización, sin título, del dominio público marítimo-terrestre y de sus zonas de servidumbre.

7. Impuestos sobre grandes establecimientos comerciales y sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana

Por su parte, este año siguen produciéndose abundantes pronunciamientos jurisprudenciales en materia de impuestos autonómicos y locales en el ámbito urbanístico y de la

ordenación territorial. Así, en las *SSTS núm. 857/2019 de 21 junio*, *919/2019 de 26 junio*, *971/2019 de 2 julio* y *50/2019 de 22 enero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), el TS confirma las sentencias de instancia en relación con los gravámenes para los grandes establecimientos comerciales en función de su superficie de venta y la exoneración para establecimientos que realizasen determinadas actividades comerciales. El TS recuerda que estas exoneraciones no constituyen ayudas de Estado, no vulneran el principio de libre circulación de capitales ni los principios de igualdad y capacidad contributiva justificando el amparo legal de los supuestos de no sujeción.

Asimismo, en la *STS núm. 1460/2019 de 28 octubre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a) el TS confirma que el establecimiento de un tributo que grava, por razones medioambientales y urbanísticas, los establecimientos comerciales de más de una determinada superficie no contraviene el Derecho de la Unión Europea y concretamente la libertad de establecimiento. Igual que en sentencias citadas con anterioridad, el TS considera que no constituye una ayuda de Estado el hecho de prever supuestos de no sujeción para establecimientos con una superficie útil de exposición y venta al público inferior a 4.000 metros cuadrados o para otros que desarrollan actividades específicas y no superan los 10.000 metros cuadrados de aquella superficie, por cuanto, a tenor de la jurisprudencia del TJUE, la fijación de aquellos umbrales entra dentro del margen de apreciación del legislador nacional.

Por otro lado, en las *SSTS núm. 572/2019 de 26 abril* y *543/2019 de 23 abril* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), el TS reitera la jurisprudencia que se consolidó en los últimos años en relación con el IIVTNU por la declaración de inconstitucionalidad y nulidad total e incondicionada de los preceptos del *TRLHL* en la medida en que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor (*STC 59/2017*). En este sentido, el TS confirma la posibilidad de probar, ante la Administración y en el proceso judicial, la inexistencia de plusvalía.

8. Convenios urbanísticos

Por último, en materia de convenios urbanísticos de planeamiento este año destaca la *STS núm. 462/2019 de 4 abril* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.^a). El TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la *STSJ-Castilla y León*, por la que, con estimación parcial de sendos recursos de apelación, revocaba parcialmente la sentencia apelada declarando resuelto, por imposibilidad de cumplimiento, el Convenio urbanístico suscrito con el Ayuntamiento de Ávila, al que se condena a indemnización. La imposibilidad de cumplimiento derivaba de la declaración de nulidad de una modificación del Plan de la que traía causa dicho convenio y que imposibilitaba, a corto plazo, la ejecución del citado convenio urbanístico.

Para la resolución del problema suscitado, el TS centra el análisis en dos aspectos. En primer lugar, analiza si con la imposibilidad de cumplimiento del convenio por

causa sobrevenida desaparece jurídicamente para el Ayuntamiento no solo la obligación de entregar el aprovechamiento urbanístico convenido, sino también su obligación de entregar el equivalente económico a dicho aprovechamiento urbanístico. Y en segundo lugar, si en los casos de imposibilidad de cumplimiento de un convenio urbanístico, como el de autos, la indemnización al propietario por el valor de los terrenos cedidos, ha de cuantificarse conforme a las reglas de valoración del justiprecio. A este respecto, el Tribunal recuerda que se trata de un convenio urbanístico de planeamiento, que es un «negocio jurídico convencional de naturaleza administrativa», que son «manifestación de la participación de los interesados en el ejercicio de las potestades urbanísticas que corresponden a la Administración, cuyo objeto es conseguir que el planeamiento futuro contenga unas determinadas previsiones», pero que tales convenios «no vinculan al planificador que conserva intacta su potestad discrecional pues “la Administración no puede disponer de dicha potestad”. La potestad de planeamiento ha de actuarse siempre en aras del interés general y según principios de buena administración para lograr la mejor ordenación urbanística posible. La falla de cumplimiento por el poder público comprometido de convenios urbanísticos tendrá consecuencias indemnizatorias —o de otra índole— dimanantes del principio de responsabilidad si concurren los requisitos para ello». En este sentido, el TS subraya que, dado que no hay ningún derecho subjetivo a su cumplimiento, la recurrente, en principio, solo tendría meras expectativas, las cuales no son indemnizables, hasta el momento en que se materialicen los aprovechamientos inicialmente pactados. Sin embargo, en el presente caso, el Tribunal recuerda que la recurrente había cumplido con la prestación convenida y el Ayuntamiento debe indemnizar a la recurrente, y además, esa responsabilidad se rige por el Derecho administrativo, pues administrativa es la naturaleza del negocio convencional del que deriva —convenio urbanístico—, y solo subsidiariamente se deberá acudir a la normativa privada. Y a este respecto, el TS admite la valoración de la indemnización de acuerdo a parámetros expropiatorios, como se hizo en la sentencia recurrida, cuando no hay previsión sectorial específica al respecto.

Sobre la materia, puede consultarse el artículo de J. ALEMANY GARCÍAS, «Los convenios urbanísticos de planeamiento. ¿Figura actual o en desuso?», *RDU*, núm. 328, 2019, pp. 109-135.