
Urbanismo y ordenación del territorio

Sofía SIMOU

*Profesora Asociada de la IE University
Doctoranda en el área de Derecho Administrativo
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. 2. Planeamiento urbanístico y territorial: 2.1. Relación entre el planeamiento urbanístico y la ordenación ambiental y/o territorial. 2.2. Aprobación de PGOU supletorios y autonomía local. 2.3. Clasificación y calificación del suelo. 2.4. La ambientalización del planeamiento urbanístico. 2.5. Motivación y zonas verdes. 2.6. Rehabilitación urbana y consultas ciudadanas. 2.7. Evaluación económico-financiera. 2.8. El informe de impacto de género en los planes urbanísticos. 2.9. Relación entre planes urbanísticos. 3. Gestión urbanística: 3.1. Expropiación forzosa y derecho a desistimiento. 3.2. Expropiación forzosa y valoraciones del suelo. 3.3. Equidistribución y vinculaciones singulares. 4. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico. 5. Disciplina urbanística. 6. Impuesto de bienes inmuebles. 7. 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. Para la ordenación de este material, con respecto al año 2018, 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 y la ordenación del territorio 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 2018.

Aunque el año 2018 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, destacan en el plano normativo tres grandes bloques de novedades a cuya exposición se procederá con más detenimiento en la parte II del presente informe.

En primer lugar, la Comunidad Autónoma de Extremadura ha procedido a la aprobación de dos leyes transformadoras de su modelo urbanístico y territorial actual, siendo esta quizá la novedad legislativa más importante en estas materias para este año. Se trata de la *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura* y de la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura*. En segundo lugar, las demás Comunidades Autónomas, como es habitual en estas materias, han ido *renovando y completando* sus regímenes urbanísticos y territoriales generales introduciendo ciertas modificaciones a las normas aplicables y aprobando nuevas pero sin proceder, con carácter general, a cambios holísticos con respecto a la ordenación urbanística o territorial existente. En tercer lugar, y como materias intrínsecamente ligadas al urbanismo y la ordenación del territorio, la regulación en materia de *vivienda y de alojamientos turísticos* ha sido especialmente intensa este año tanto a nivel estatal como autonómico (epígrafe II).

La preocupación creciente en torno al replanteamiento de los modelos urbanísticos y territoriales por los que se había optado en las últimas décadas para vincularlos ahora a principios como los de desarrollo sostenible, de buena Administración y de fomento de la participación ciudadana en la formación de los espacios no se evidencia solamente en los planos normativo y jurisprudencial. La publicación constante de nuevas obras, que ponen el foco de atención sobre la necesidad de optar por modelos urbanísticos y territoriales inclusivos, transparentes y sostenibles económica, social y medioambientalmente, es indicativa del alcance que estas cuestiones plantean también a nivel teórico tanto desde la perspectiva de la ciencia jurídica como de la ciencia política. En este sentido, destaca este año una serie de obras de índole general cuyo objetivo es inducir al lector a una reflexión más profunda en relación con el uso del espacio y del suelo.

En primer lugar, la obra colectiva que dirige M. R. ALONSO IBÁÑEZ, *Retos del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, enfatiza la necesidad de creación de un marco jurídico claro y riguroso que favorezca una nueva gestión de las ciudades basada en la idea de gobernanza urbana siendo ya ni útiles ni suficientes las aproximaciones de carácter específicamente urbanístico e inmobiliario para avanzar en el desarrollo urbano sostenible. En segundo lugar y en la línea de la obra anterior, J. L. ÁVILA ORIVE, *Ciudadanía Urbana, Desarrollo Sostenible y Derecho a la Ciudad*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, se dedica a la exploración jurídica del nacimiento, evolución y composición de postulados sustantivos y metodológicos dirigidos a garantizar la calidad de vida en la ciudad y a la explicación de su funcionamiento a través de tres instituciones con indudables interrelaciones: ciudadanía urbana, desarrollo urbano sostenible y derecho a la ciudad. En tercer lugar, tanto J. MORA ALISENDA, *Enfoques en la planificación territorial y urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 2018, como VV.AA., en *El abecé de la teoría urbana: selección de textos que configuran el urbanismo actual*, Editorial Biblioteca Nueva, Madrid, 2018, explican cómo se ha planteado la actividad urbanística a lo largo de la historia, qué retos ha afrontado y qué objetivos se ha marcado para resolver los problemas que presentan las ciudades en relación con las necesidades de sus ciudadanos. En cuarto lugar, sumamente útil es la lectura del libro colectivo de J. A. CERDEIRA PÉREZ y J. M. DOMÍNGUEZ BLANCO (dirs.) y M. ALMEIDA CERREDA (coord.), *Cuestiones actuales de Derecho urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2018, que da cuenta, entre otros, de: la problemática derivada de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento; la endémica falta de ejecución de actos administrativos y sentencias judiciales en materia urbanística; la denuncia del carácter escasamente participativo de nuestro modelo urbanístico o la casuística derivada de la extensión de la aplicación de la Directiva de Servicios a este ámbito.

En relación con las cuestiones que tratan las obras anteriores y con el objetivo de profundizar aún más en algunos aspectos son también de subrayar este año: a) la obra de T. FRANCHINI, *Temas de planeamiento urbano*, Fundación Universitaria San Pablo CEU, Madrid, 2018, que interrelaciona el planeamiento urbano con la aprobación de la Nueva Agenda Urbana de las Naciones Unidas; b) el libro de I. LAMO VELADO, *Ciudad y sentimiento de pertenencia: vías jurídicas para la participación ciudadana en el urbanismo*, Eolas Ediciones, León, 2018, y c) el libro de J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ y A. FERNÁNDEZ CARBALLAL, *La buena administración del urbanismo: principios y realidades jurídicas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

En el marco de la presente nota introductoria del informe es preciso también hacer alusión a una serie de obras cuyo objetivo principal es la construcción sistemática y actualización del conocimiento en relación con el Derecho urbanístico desde una perspectiva técnica pero accesible a todos los interesados en su estudio. En este sentido, deben recomendarse los siguientes manuales y libros: a) F. LÓPEZ RAMÓN, *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2018; b) J. L. RIVERO YSERN, *Manual básico de Derecho urbanístico*, Tecnos, Madrid, 2018, y c) S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ (dir.), *Tratado de Derecho administrativo, Tomo IV: Urba-*

nismo y ordenación del territorio, Derecho administrativo europeo y Derecho administrativo económico, Civitas, Madrid, 2018.

Finalmente, especialmente útiles, por la actualidad y transversalidad de los temas que tratan en las materias objeto del presente informe, son tres aportaciones doctrinales en la *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente* (en adelante, *RDU*). Se trata de los artículos de: a) H. GARCÍA MORAGO, «Observaciones sobre la proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística», *RDU*, núm. 326, 2018, pp. 59-85; b) F. GONZÁLEZ BUENDÍA, «Las dificultades actuales de la Ordenación del Territorio y el Urbanismo», *RDU*, núm. 322, 2018, pp. 19-36, y c) A. MARTÍN LÓPEZ y J. M. JURADO ALMONTE, «La regulación del mercado de suelo español: la apuesta por un urbanismo estratégico», *RDU*, núm. 321, 2018, pp. 45-93.

II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

Empezando el recorrido por las novedades normativas más trascendentes del año 2018 para las materias de interés del presente informe, a nivel estatal destaca la aprobación del *Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021*. Aunque esta norma no contiene una regulación propiamente urbanística o de ordenación territorial, incide, en gran medida, sobre la actuación jurídico-pública —autonómica y local— en estas dos materias. De ahí también deriva la necesidad de explicar brevemente su contenido y las novedades que trae.

El nuevo Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 ha venido a dar continuidad al Plan Estatal anterior (2013-2016) que estaba vigente en la materia y que pretendió establecer un cambio en el modelo de vivienda para afrontar la realidad económica, financiera y social imperante en España en los años 2012 y 2013. El cambio de modelo giraba en torno a la búsqueda de un equilibrio entre, por una parte, las formas de acceso a la vivienda y la reactivación del mercado laboral y, por otra parte, entre la «fuerte expansión promotora» que ha conocido el urbanismo español en los años anteriores y el «insuficiente mantenimiento y conservación» del parque inmobiliario ya construido, muy pobre en el ahorro y eficiencia energéticas. Para ello, el nuevo Plan mantiene el programa del Plan 2013-2016, con idéntico límite del 40 por 100 de la renta del alquiler, pero suprimiendo el límite de 200 euros/mes. A cambio otorga la posibilidad de conceder ayudas al alquiler a beneficiarios que abonen una renta de hasta 900 euros/mes (600 euros/mes en el Plan 2013-2016).

Además, el nuevo Plan incorpora un programa de ayuda destinado a las personas más vulnerables por su escasez de recursos económicos que se encuentran en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual. A estas personas se les pone a su disposición viviendas desocupadas de las entidades de crédito (o de otros tenedores de vivienda) en régimen de alquiler, dotándose de una ayuda económica de hasta el 100 por 100 de la renta.

El nuevo impulso al fomento del parque de viviendas en régimen de alquiler o en régimen de cesión en uso se realiza a través de un programa encaminado a incentivar económicamente su promoción pública o privada, que exige un compromiso de permanencia mínima de veinticinco años y fija rentas y precios máximos modulados en función de los niveles de ingreso máximo establecidos para el inquilino o cesionario potencial. Asimismo, el Plan fomenta la incorporación de las ayudas a la rehabilitación de viviendas unifamiliares, de naturaleza urbana o rural, así como las de carácter individual a las viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva, que estaban en el Plan 2013-2016. Finalmente, en aras de la consecución de algunos de los objetivos del principio de desarrollo sostenible que demandan la reactivación de los tejidos urbanos frente a los nuevos crecimientos urbanísticos, el Plan incluye el programa de fomento destinado a: *a)* la regeneración y renovación urbana y rural para la mejora de los tejidos residenciales y la recuperación de conjuntos históricos, centros urbanos, barrios degradados y núcleos rurales, y *b)* la mejora de la eficiencia energética y la implantación de la accesibilidad universal de viviendas y de su entorno urbano.

En el plano normativo y *a nivel autonómico* ahora, en las materias de urbanismo y de ordenación de territorio y 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 nuevas normas o la modificación, en algunos aspectos, de las leyes urbanísticas o de ordenación del territorio de las Comunidades Autónomas; *b)* la regulación de los alojamientos turísticos, 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 y de ordenación territorial que ha acometido la nueva normativa, se observa en la Comunidad Autónoma de Extremadura (*Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura* y *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura*).

En cuanto a la *Ley 11/2018*, como se pone de manifiesto en la exposición de motivos, el nuevo texto legal nace con la vocación de dar respuestas a los problemas estructurales que derivan de la utilización del suelo en esta Comunidad Autónoma, cuya realidad territorial está constituida por núcleos urbanos dispersos, poco poblados, con escasa dinámica de crecimiento y en los que lo rural constituye la mayor parte del territorio. La mayor apuesta de la ley es la dotación al modelo urbanístico y territorial actual con criterios de sostenibilidad, que no tengan la naturaleza de mera declaración de intenciones, sino que sean criterios y condicionantes normativos y regulatorios que impregnen toda la actuación jurídico-pública en la materia. Para ello, el art. 10 de la Ley establece los criterios de Ordenación Sostenible en los que se incluyen condicionantes sobre la movilidad sostenible y la perspectiva de género. Además, la ley recoge una serie de principios generales sobre los cuales debe articularse la actividad urbanística y territorial: *a)* participación ciudadana; *b)* urbanismo inclusivo y sostenible; *c)* movilidad sostenible

y fomento de la rehabilitación, regeneración y renovación urbana con medidas concretas que beneficien estas actuaciones; *d)* economía verde y circular con medidas específicas para posibilitar la implantación de las actividades y usos relacionados con la economía verde y circular; *e)* simplificación; *f)* armonía con los procedimientos ambientales; *g)* coordinación de las administraciones; *h)* fomento de la Autonomía municipal en el nuevo escenario competencial; *i)* transparencia, y *j)* tramitación electrónica.

Entre las novedades más destacadas de la nueva ley se incluyen, además: *a)* la permisibilidad de actividades agroindustriales, de turismo, ocio y energías renovables en suelo rústico para las cuales ya no será necesaria la calificación urbanística autonómica sino simplemente la licencia municipal ordinaria; *b)* la supresión de la posibilidad de que los Proyectos de Interés General se insten por particulares (solo podrán ser de promoción pública) y que los PIR no puedan abordar nuevos desarrollos urbanísticos requiriendo en todo caso de la aprobación del plan urbanístico que corresponda; *c)* la delegación de la inspección urbanística y sus respectivas sanciones a los ayuntamientos, y *d)* la introducción de indicadores de sostenibilidad a la ordenación urbanística y territorial.

Por otra parte, la *Ley 2/2018, de 14 de febrero, de procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura* se ha aprobado para acometer actuaciones de simplificación, coordinación y cooperación administrativas entre los distintos niveles de gobierno que intervienen en la planificación urbanística y territorial. Su objetivo es el establecimiento del marco normativo que permite coordinar la emisión de informes sectoriales en los procedimientos para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, cuando su aprobación definitiva corresponda a los órganos urbanísticos y de ordenación del territorio propios de la Junta de Extremadura. Para eso se crea un órgano intersectorial, de coordinación y simplificación urbanística y territorial, y con capacidad decisoria, en el que de forma conjunta puedan estudiarse y analizarse las observaciones o consideraciones que deban tenerse en cuenta para su integración coherente en el planeamiento correspondiente, así como para agilizar la tramitación administrativa de este.

Además, en la misma Comunidad Autónoma y en materia de vivienda, se ha procedido este año a la aprobación del *Decreto 26/2018, de 6 de marzo, por el que se crea y regula la vivienda protegida ampliable y la vivienda protegida autopromovida ampliable*. En su virtud, el Decreto procede a la creación de dos nuevas modalidades de vivienda protegida: *a)* la vivienda protegida ampliable, acogida al II Plan Especial de Vivienda, y *b)* la vivienda protegida autopromovida ampliable con precio inferior y de menores dimensiones que la tradicional vivienda autopromovida. La definición de los dos nuevos conceptos de vivienda se recogen en los arts. 3 y 4 del Decreto.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Andalucía se ha procedido este año a la aprobación de la *Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a la modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable*. La presente modifica-

ción de la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre*, tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran las edificaciones construidas al margen de la legalidad urbanística, que se sitúan en parcelaciones urbanísticas que no tengan la condición de asentamiento urbanístico al estar establecidas en suelo no urbanizable. Según la modificación efectuada por la *Ley 2/2018* a dichas edificaciones y sus parcelas, y solo a estas, les será de aplicación el plazo establecido por el art. 185.1 de la *Ley 7/2002* para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística contra ellas. Ahora bien, como regla general, se mantiene la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado para las parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. En este sentido, se modifica el apartado A) del art. 185.2 de la citada ley, quedando excepcionadas de esa ilimitación de plazo para el ejercicio de medidas de protección de la legalidad urbanística en las parcelaciones urbanísticas las edificaciones de uso residencial y las parcelas asociadas a estas.

En relación con las edificaciones irregulares emplazadas en suelo no urbanizable, y aunque no se refiera de forma exclusiva al régimen jurídico de aquellas en Andalucía, este año ha de recomendarse la lectura del libro de M. J. GÓMEZ ROSSI, *Parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable en España*, Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico (FYDU), Málaga, 2018. Este trabajo analiza en profundidad el régimen jurídico del suelo no urbanizable en España, describiendo pormenorizadamente su evolución histórica a nivel estatal así como la normativa vigente a nivel autonómico.

De otro lado y en relación con la legislación urbanística vigente en Andalucía, el hecho de que el texto legal básico de ordenación urbanística y territorial de esta Comunidad Autónoma se remonta al año 2002 ha inducido a la doctrina a reflexionar sobre si las sucesivas modificaciones del texto legal en los últimos diecisiete años son suficientes para afrontar los nuevos retos a los que se enfrenta el modelo urbanístico y territorial o si debería plantearse la posibilidad de un cambio holístico de la ley. En este sentido, puede consultarse el artículo de P. GÓRGOLAS, «Reflexiones sobre la necesidad de una nueva legislación urbanística para la comunidad andaluza: ¿obsolescencia o inobservancia del marco legislativo actual?», *RDU*, núm. 319, 2018, pp. 43-84.

En la misma Comunidad Autónoma se han aprobado también este año la *Ley 1/2018, de 26 de abril, por la que se establece el derecho de tanteo y retracto en desahucios de viviendas en Andalucía, mediante la modificación de la Ley 1/2010, de 8 de marzo, Reguladora del Derecho a la Vivienda en Andalucía, y se modifica la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo*; el *Decreto 26/2018, de 23 de enero, de ordenación de los campamentos de turismo, y de modificación del Decreto 20/2002, de 29 de enero, de Turismo en el Medio Rural y Turismo Activo*; y el *Decreto 67/2018, de 20 de marzo, por el que se regulan los senderos de uso deportivo de la Comunidad Autónoma de Andalucía*.

En la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares destacan este año, después de la aprobación el año pasado de la nueva Ley de urbanismo (*Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*), la *Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears* y la *Ley 6/2018, de 22 de junio, por la que se modifican varias normas del orde-*

namiento jurídico de las Illes Balears en materia de turismo, de función pública, presupuestaria, de personal, de urbanismo, de ordenación farmacéutica, de transportes, de residuos y de régimen local, y se autoriza al Gobierno de las Illes Balears para aprobar determinados textos refundidos. En cuanto a la primera, la *Ley 5/2018* viene a completar desde la perspectiva del acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible la Ley urbanística que se aprobó en 2017. En cuanto a la segunda, la *Ley 6/2018* en su art. 5 modifica la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*, para enmendar un error material detectado y para introducir una aclaración conceptual en el art. 26 en aras de la consecución de mayor seguridad jurídica. Sin duda, la aprobación el año pasado de la nueva Ley de urbanismo en esta Comunidad Autónoma ha suscitado el interés de la doctrina para proceder a un estudio riguroso del texto de la misma y dilucidar varios aspectos en relación con la nueva ordenación establecida. En este sentido, pueden consultarse tanto la obra de A. BLASCO ESTEVE y J. MUNAR FULLANA, *Comentarios a la Ley de Urbanismo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, como del mismo autor el artículo de A. BLASCO ESTEVE, «La nueva ley balear de urbanismo», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 19-41.

En la Comunidad Autónoma de Aragón, la novedad más trascendente este año para el régimen urbanístico y territorial de esta Comunidad es, sin duda, la adopción del *Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras*. La nueva regulación viene a desplazar las referencias fragmentarias, dispersas y breves a las entidades urbanísticas colaboradoras dotándoles de un marco normativo *ad hoc* en el que se explicita su régimen jurídico y sus funcionalidades. También en la misma Comunidad Autónoma se ha adoptado este año el *Decreto 14/2018, de 23 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos hoteleros y complejos turísticos balnearios en Aragón*.

De otro lado, en la Comunidad Autónoma de Canarias la novedad de este año en materia de urbanismo es la aprobación del *Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias*. El Decreto viene a completar la regulación legal en materia de suelo y espacios naturales protegidos de Canarias en aspectos tales como la participación institucional y ciudadana, la cooperación interadministrativa, el contenido documental de los planes (en particular, del estudio económico-financiero) o el modo de cumplimiento de ciertos trámites (especialmente, los relacionados con el procedimiento de evaluación ambiental) complementando a los criterios y a la metodología de la evaluación, con el fin de evitar la diversidad de interpretaciones en su aplicación. El Reglamento se estructura en seis Títulos y un Anexo. El Título I precisa los principios de ordenación, sistematiza los distintos instrumentos de planeamiento y regula los derechos de los ciudadanos y las relaciones entre las distintas Administraciones públicas. En especial, el Capítulo IV detalla y desarrolla los trámites comunes en la elaboración y evaluación de los instrumentos de ordenación, ambientales, territoriales y urbanísticos. El Título II establece las normas y las reglas particulares de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio, completando las determinaciones contenidas en la ley en cuanto a la documentación

de cada uno de ellos. El Título III regula las especificidades propias de los planes y normas de espacios naturales protegidos y de la Red Natura 2000. El Título IV se ocupa de los instrumentos de ordenación territorial. El Título V detalla las singularidades de los distintos tipos de instrumentos de ordenación urbanística. El Título VI aborda la regulación de determinadas cuestiones comunes a todos los instrumentos como son la legitimación a efectos de la elaboración de los planes, las comunicaciones (incluyendo la notificación y la publicación), la suspensión de instrumentos y de licencias o títulos habilitantes equivalentes, la entrada en vigor y la vigencia de los aprobados, la alteración de los instrumentos (incluyendo la modificación, subrogación y suspensión de planes), y, finalmente, determinadas cuestiones particulares relativas a la evaluación ambiental. El Reglamento se cierra con un anexo que, de acuerdo con lo ordenado por el art. 86.9 de la *Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias* establece, por vez primera, los criterios y la metodología para llevar a cabo la evaluación ambiental de los instrumentos de ordenación.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha destaca como novedad este año la adopción del *Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de Medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios*. El Decreto procede a la modificación de varias disposiciones reglamentarias. En primer lugar, respecto al *Decreto 242/2004, de 27 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Suelo Rústico*, se introducen diversas modificaciones que afectan a la regulación del concepto de riesgo de formación de núcleo de población, a los supuestos en los que cabe entender implícita la calificación urbanística y a las medidas de reforestación a realizar en actuaciones promovidas en suelo rústico. Asimismo, con la nueva modificación se adecua el régimen de protecciones sectoriales en suelo rústico no urbanizable de especial protección a la legislación vigente. En segundo lugar, la modificación del *Decreto 248/2004, de 14 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento* se realiza con el fin de flexibilizar, para los municipios de menor tamaño, las exigencias que este texto impone respecto a las reservas dotacionales, fomentando a la vez la preservación de sus espacios con relevantes valores naturales o culturales. Por otro lado, con la modificación realizada se refuerza la definición de zonas verdes y se modifica el concepto de Planes Especiales. Finalmente, se posibilita que en los municipios carentes de planeamiento urbanístico se puedan atender ciertas demandas de edificación tanto en el suelo rústico como en la trama urbana de sus núcleos de población. En tercer lugar, la modificación del *Decreto 235/2010, de 30 de noviembre, de regulación de competencias y de fomento de la transparencia en la actividad urbanística de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha* introduce cambios en la composición y régimen de atribuciones de las Comisiones Ordenación del Territorio y Urbanismo a efectos de optimizar la labor que las mismas tienen atribuidas. Por su parte, las innovaciones planteadas en el *Reglamento de la Actividad de Ejecución* abordan el establecimiento del plazo máximo de resolución en los procedimientos de resolución de la adjudicación de Programas de Actuación Urbanizadora de acuerdo con el previsto en la *Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público*. Por otro lado, introducen la figura de la reversión de la reparcelación a aquellos supuestos en los que la ejecución de

las obras de urbanización haya quedado interrumpida o no se haya iniciado, propugnando, respecto a estas últimas el retorno a su situación de origen. Por último, en materia de disciplina urbanística, las novedades introducidas afectan a la documentación a aportar en las licencias de obras y de segregación y parcelación.

En cuanto a la Comunidad Autónoma de Galicia destaca este año la adopción del *Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia*. El objetivo del Decreto es, principalmente, el de dotar con seguridad jurídica al ordenamiento urbanístico gallego. Para ello se considera necesario que todos los ayuntamientos de Galicia dispongan de un instrumento de planeamiento que ordene su término municipal. Así, además de los planes generales de ordenación municipal y de sus planes de desarrollo, la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, había introducido entre sus figuras de planeamiento urbanístico el Plan básico autonómico y los planes básicos municipales. Y es justamente este Plan básico autonómico que se regula, ahora, por el nuevo Decreto con el fin de constituir el paso intermedio imprescindible para la elaboración de los planes básicos municipales.

En materia de ordenación territorial, entre las novedades más trascendentes de este año se encuentra la aprobación en la Comunidad Valenciana de la *Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Huerta de Valencia* y del *Decreto 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana*. De acuerdo con el art. 16 de la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, de la Comunitat Valenciana*, la Ley de la Huerta de Valencia constituye un instrumento de planificación territorial supramunicipal regulado en este precepto. El objeto de la ley, como pone de manifiesto el art. 1 de la *Ley 5/2018*, es la preservación, recuperación y dinamización de la Huerta valenciana como espacio con reconocidos valores agrarios, ambientales, paisajísticos, arquitectónicos, históricos, culturales y antropológicos que son determinantes para el progreso económico, la calidad de vida de la ciudadanía y la gestión sostenible del área metropolitana de Valencia. Entre los objetos de la ley figuran también la promoción de la rentabilidad y viabilidad económicas de la actividad agraria. En aras de consecución de estas metas, la ley establece un marco regulador de los usos del suelo y medidas de gestión y financiación de la actividad agraria que fomentan el mantenimiento de la actividad productiva, la mejora de las condiciones de vida de las personas que se dedican a la agricultura y la preservación de la Huerta de Valencia frente a las presiones de naturaleza urbanística que amenacen su sostenibilidad.

Por otra parte, el *Decreto 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunidad Valenciana*, nace con la vocación de constituir un instrumento de ámbito supramunicipal que identifique los suelos costeros de mayor valor ambiental, territorial, cultural y de protección frente a riesgos naturales e inducidos, los ordene y establezca una regulación de los usos y actividades admisibles en los mismos con el fin de garantizar un uso racional y sostenible de este espacio. Sobre los instru-

mentos de protección del litoral y la ordenación territorial de los municipios costeros, aunque centrado no solamente en el régimen valenciano, resulta de gran interés la obra de J. V. MEDIAVILLA CABO, *La Ordenación Territorial de los Municipios Costeros. El Plan de Ordenación del Litoral*, Tirant lo Blanch, 2018. En este marco es también recomendable la lectura del artículo de A. LOBO RODRIGO, «La ordenación territorial y urbanística de los nuevos usos y ocupaciones de las playas», *RDU*, núm. 325, 2018, pp. 79-116.

Una modificación puntual del régimen urbanístico valenciano se observa también este año en la *Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas de la Generalitat para 2019*. En la Sección 3.^a, art. 39 de la misma se añade una nueva disposición adicional a la *Ley 15/2018, de 7 de junio, de turismo, ocio y hospitalidad de la Comunitat Valenciana*, con el fin de flexibilizar los requisitos para la emisión del documento acreditativo de compatibilidad urbanística previsto en los arts. 65 y 77 de la *Ley 15/2018*. Según la nueva disposición, siempre y cuando no exista normativa municipal a tal efecto, se entiende que las viviendas de uso turístico son compatibles con el uso urbanístico terciario y con el uso urbanístico residencial según lo estipulado en el apartado 2. Todo ello, hasta el momento en que un instrumento de planeamiento urbanístico municipal ordene las zonas urbanísticas, determinando su compatibilidad o incompatibilidad con el uso dominante. Además, según el nuevo precepto para otorgar la compatibilidad urbanística en uso residencial, las entidades municipales, si así lo estiman oportuno, podrán recabar informes de las distintas áreas internas de la gestión municipal para garantizar la integración y la convivencia vecinal. Finalmente, las entidades municipales podrán aprobar los instrumentos de ordenación de los usos turísticos, PORT y, en su caso, PIAT, los cuales tendrán naturaleza de ordenanza y seguirán para su aprobación los trámites de su regulación sectorial en materia de urbanismo.

Finalmente, en la misma Comunidad Autónoma es de recalcar la aprobación del *Decreto 53/2018, de 27 de abril, por el que se regula la realización del informe de evaluación del edificio de uso residencial de vivienda y su Registro autonómico en el ámbito de la Comunidad Valenciana*.

En la misma línea con la norma anterior y en la Comunidad Autónoma del País Vasco este año se ha procedido a la aprobación del *Decreto 117/2018, de 24 de julio, de la inspección técnica de los edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco*.

La preocupación de los reguladores autonómicos por la ordenación del régimen jurídico de las viviendas para uso turístico y de los establecimientos hoteleros ha desembocado también en la aprobación: a) del *Decreto 101/2018, de 3 de julio*, de Viviendas y habitaciones de viviendas particulares para uso turístico de la Comunidad Autónoma del País Vasco; b) del *Decreto 38/2018, de 18 de abril, por el que se regulan los establecimientos hoteleros de la Región de Murcia*, y c) del *Decreto 22/2018, de 26 de julio, por el que se regulan los establecimientos de alojamiento en la modalidad de albergue en régimen turístico en la Comunidad de Castilla y León*.

La regulación de las viviendas de uso turístico, objeto también de ordenación este año por Ordenanza municipal como, por ejemplo, en el caso de la *Ordenanza municipal*

reguladora del uso de vivienda turística y de alquiler de habitaciones en vivienda habitual para uso turístico, de 1 de marzo de 2018, de Donostia-San Sebastián, ha suscitado el interés de la doctrina que pretende arrojar más luz a los aspectos más problemáticos de estos usos del suelo y su compatibilidad con el uso residencial. En este sentido, es recomendable la lectura de la obra de G. CERDEIRA BRAVO DE MANSILLA, *Viviendas de uso turístico: régimen civil, administrativo y fiscal*, Reus, Madrid, 2018, en la que se plantean, con el debido rigor jurídico, las cuestiones que la cesión de viviendas con finalidad turística viene provocando a nivel social, económico y jurídico y en la que están implicados los particulares, el sector de la hostelería tradicional y la propia Administración autonómica y local. Sobre la misma problemática puede consultarse también la breve reflexión de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «No todo vale para controlar las viviendas de uso turístico», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 13-16.

Por último, y aunque este año a nivel normativo no ha habido cambios significantes en el régimen jurídico urbanístico, territorial o de vivienda catalán, debe hacerse mención, en el plano doctrinal, a la obra colectiva, *La Ley del Derecho a la vivienda de Catalunya: diez años de vigencia*, Aranzadi, Pamplona, 2018, en el que se realiza un balance crítico sobre las aportaciones y consecuciones de la Ley catalana en los primeros diez años de su vigencia. Asimismo, en materia de vivienda merece ser destacado el artículo de sumo interés de J. PONCE SOLÉ, «Reservas para vivienda protegida en suelo urbano no consolidado: un nuevo paradigma contra la segregación urbana», *RDU*, núm. 326, 2018, pp. 19-57.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

1. Pronunciamientos del Tribunal Constitucional

En materia de *vivienda* y su relación con el *derecho de propiedad*, especial interés presenta este año una serie de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en los que el último opta por no aplicar el *principio de proporcionalidad* como canon del examen de los límites (o cargas y obligaciones) que el legislador impone a la propiedad en atención a intereses generales que concretan la función social de ese derecho (art. 33.2 CE). Se trata de las *SSTC 16/2018, de 22 de febrero* (Navarra), *32/2018, de 12 de abril* (Andalucía), *43/2018, de 26 de abril* (Canarias), *97/2018, de 19 de septiembre* (País Vasco) y *106/2018, de 4 de octubre* (Extremadura). En las cuatro sentencias, a grandes rasgos, se enjuicia el deber de los propietarios, impuesto por el legislador autonómico, de destinar la vivienda al uso habitacional de forma efectiva. Lo interesante en estos pronunciamientos es la aplicación del control genérico de *razonabilidad* («equilibrio justo» o «relación razonable»), menos intenso y más deferente con el legislador que el canon tradicional de proporcionalidad en la imposición de límites al contenido general del derecho de propiedad, para enjuiciar si efectivamente la regulación legal supone o no una vulneración del derecho a la propiedad privada.

Más en concreto, en la *STC 16/2018* y aplicando el canon de razonabilidad a los deberes impuestos a los propietarios de viviendas por varios preceptos autonómicos, el Tribunal salva buena parte de la regulación autonómica del vicio de inconstitucionalidad. En este sentido, el Tribunal en el FJ 17 dispone que «los arts. 42 bis —apdos. 2, 4, 5 y 6— y los arts. 42 ter a 42 sexies, todos ellos de la *Ley Foral 10/2010*, en la redacción dada por el art. 1 de la *Ley Foral 24/2013*, no son más, según ya hemos dicho, que previsiones accesorias de las actuaciones de fomento en materia de vivienda reguladas en el art. 42 septies, con lo que carecen de nexo con los gravámenes regulados en otros capítulos de la ley. De este modo, únicamente el art. 42 quater impone verdaderas obligaciones al propietario, que al ser de información y colaboración no desbordan en ningún caso el equilibrio justo entre el interés público perseguido y el sacrificio exigido al propietario.

Los arts. 52.2.a), 66.1 y 72.2 de la *Ley Foral 10/2010*, añadidos respectivamente por los arts. 2, 5 y 6 de la *Ley Foral 24/2013*, aunque sí contienen relevantes restricciones para el titular del derecho de propiedad, el legislador dice adoptarlas en función de un fin de relevancia constitucional como es garantizar el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada (art. 47.1 CE), a lo que se une que un análisis de dichas medidas, respetuoso del amplio margen de apreciación que incumbe al legislador en este ámbito, conduce a este Tribunal a concluir que con ellas no se desborda el justo equilibrio entre los medios empleados y la finalidad pretendida».

Con esta argumentación el Tribunal declara inconstitucionales únicamente los apartados 1 y 2 de la DA 10 de la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del derecho a la vivienda en Navarra*, añadida por la *Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra*, por vulnerar las competencias estatales en la materia.

En la misma línea, en la *STC 32/2018, de 12 de abril*, el TC resuelve el recurso de inconstitucionalidad Interpuesto por el presidente del Gobierno respecto del art. 1 y la DA 1.ª de la *Ley del Parlamento de Andalucía 4/2013, de 1 de octubre, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*. El Tribunal procede a la declaración de nulidad de la disposición legal autonómica relativa a la expropiación del uso de la vivienda, pero realiza una interpretación conforme con la Constitución del precepto que establece el deber de destinar la vivienda de un modo efectivo a su uso habitacional. A la misma solución se llega también en las *SSTC 43/2018* y *106/2018* en las que el TC declara la constitucionalidad de las obligaciones de destinar la vivienda al uso efectivo habitacional.

En la misma línea con las anteriores se ubica también la *STC 97/2018, de 19 de septiembre*, en la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad respecto de diversos preceptos de la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco*.

El Tribunal declara nulos los preceptos legales autonómicos que regulan la expropiación temporal del uso de vivienda incurso en procedimiento de desahucio por ejecución hipotecaria, tal y como había realizado la *STC 93/2015, de 14 de mayo*, con la

DA 2.^a del *Decreto-ley andaluz 6/2013*, por contradecir la legislación básica dictada al amparo del art. 149.1.13 CE en la materia (FJ 5.º).

Sin embargo, en esta STC el Pleno procede también a la declaración de nulidad de los preceptos legales autonómicos que regulan la *acción pública en materia de vivienda*, solamente en cuanto se refieren al reconocimiento de aquella en el ámbito jurisdiccional, por invasión del ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.6 CE. En cuanto a la acción popular administrativa en materia de vivienda, el Tribunal recuerda que el art. 19 de la *Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa*, condiciona la legitimación a la concurrencia de un interés personal en el recurso, esto es, la afectación de derechos o intereses propios [letra a)]. Entre los supuestos especiales o extraordinarios de legitimación existe la «acción popular» ante los tribunales, pero solo «en los casos expresamente previstos por las leyes» [letra h)]. De modo que, al atribuir la acción pública administrativa, el precepto controvertido permite que un ciudadano cualquiera, por el solo hecho de serlo, haga valer la *Ley vasca 3/2015* y su desarrollo normativo ante las Administraciones públicas, pero no ante los jueces y tribunales.

En palabras del Tribunal, el controvertido art. 6.1 de la *Ley vasca 3/2015* no establece un régimen aplicable a la generalidad de los procedimientos administrativos. Reconoce la acción pública administrativa dentro de un ámbito específico —vivienda— respecto del que las Comunidades Autónomas tienen competencia de acuerdo con sus Estatutos (en el caso del País Vasco: art. 10.31 del Estatuto de Autonomía para el País Vasco). Promueve así la aplicación de la *Ley 3/2015* (y de los instrumentos que la desarrollan) por parte de las Administraciones del País Vasco sin suplantar ni contradecir las reglas sobre iniciación del procedimiento, participación ciudadana, recursos y revisión de actos que ha diseñado el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE (*Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas*). A través de esta acción pública administrativa, el legislador vasco permite que cualquier ciudadano pueda denunciar los incumplimientos de la ley, así como abrir los procedimientos relacionados con la legislación en materia de vivienda a una más amplia participación ciudadana.

En consecuencia, el TC descarta que el art. 6.1 de la *Ley vasca 3/2015* invada competencias estatales (art. 149.1.18 CE) por atribuir a todos los ciudadanos la acción pública «para exigir ante los órganos administrativos la observancia de la ley, así como de las normas, disposiciones, planes y programas que se dicten en su desarrollo y ejecución» (FJ 6.º).

De otro lado, el Tribunal interpreta conformemente con la Constitución la disposición relativa al registro administrativo autonómico de agencias o agentes inmobiliarios (FJ 7.º).

En definitiva, el Tribunal estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia declara: 1) la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 9.4, 74 y 75.3, así como el inciso «y ante los juzgados y tribunales de la jurisdicción competente» del art. 6.1 de la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco*, y 2) que la DA 1.^a,

apartado 3, párrafo 3.º, de la *Ley 3/2015, de 18 de junio, de vivienda del País Vasco* no es inconstitucional interpretada en los términos del FJ 7.ºc).

Sobre los pronunciamientos constitucionales en materia de vivienda y el alcance de la posible afectación del derecho de propiedad, puede consultarse el comentario de S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Cosmética constitucional del derecho de propiedad de la vivienda en Navarra, Andalucía y Canarias. A propósito de las sentencias del Tribunal Constitucional de 22 de febrero (Navarra), 12 de abril (Andalucía) de 2018 y 26 de abril (Canarias)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 133-152.

En otro orden de cosas, interesante resulta también este año la *STC 42/2018, de 26 de abril*, en el que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la *Ley del Parlamento de Canarias 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma*. El Tribunal rechaza los motivos de inconstitucionalidad invocados relativos a la vulneración del principio de desarrollo sostenible recogido en el art. 3 del *Real Decreto Legislativo 7/2015 del texto refundido de la Ley de suelo y de Rehabilitación urbana* por la *Ley 2/2016*, así como los relativos a la posible vulneración de la autonomía local. En relación con esta última, el Tribunal recuerda «que en Canarias el legislador ha optado por una inserción estrecha entre la planificación turística y la territorial, de modo que la ordenación turística se realiza a través de los instrumentos previstos en la legislación de ordenación territorial, cuyas determinaciones vinculan, a su vez, al planeamiento urbanístico. Siendo innegable que el urbanismo es un ámbito de interés municipal preferente, el legislador pondera en este caso los intereses afectados. Cuando los municipios no sean los promotores del instrumento, somete el proyecto de instrumentos de planificación singular turística a informe de los municipios afectados, cuya disconformidad impide la aprobación del proyecto por el cabildo, pues en ese caso es el Gobierno de Canarias quien ha de resolver atendiendo al interés público prevalente. Lo que pone de manifiesto la efectiva concurrencia de intereses supralocales, sin descuidar los municipales que han de ser ponderados en la decisión autonómica. Por lo demás, no padece la autonomía local por el hecho de que la ley prevea la adaptación de los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico a las determinaciones contenidas en otros planes supraordenados. En el bien entendido que esa obligación de adaptación hace referencia a las determinaciones establecidas por la Comunidad Autónoma en el legítimo ejercicio de sus competencias, sin que, como ya hemos advertido, la eventualidad de un uso desviado de la norma pueda servir de fundamento para su anulación (STC 57/2015, FJ 18)». Además, el Tribunal recuerda que «la alegada vulneración de la autonomía local tampoco puede afirmarse apriorísticamente y desvinculada del supuesto que singularice el proyecto en ejecución, sino que, de existir, habrá de ser apreciada en relación al caso concreto, lo que desborda la competencia de este Tribunal. De esta forma, mediante el control de los actos de aplicación del precepto, puede evitarse una expansión del instrumento de planificación singular turística más allá del campo que le corresponde, pues la facultad atribuida por la norma puede ser controlada por la jurisdicción contencioso-administrativa examinando en el momento

de su definición de modo cierto el carácter, extensión, localización y fines del proyecto concreto de que se trate [al respecto, *STC 154/2015, de 9 de julio*, FJ 6.ºe)]» (FJ 5.º).

Sin embargo, el TC sí que procede a la declaración de inconstitucionalidad de la disposición legal autonómica que declara determinadas actuaciones de interés insular a efectos de la tramitación de instrumentos de planificación singular turística y, en concreto, de la DA 2.ª de la *Ley 2/2016*, al considerar que el legislador no ha explicitado las razones por las que entiende que la utilización de la ley es una medida razonable y proporcionada, teniendo en cuenta, además, que la utilización de la ley elimina el control de la jurisdicción contencioso-administrativa en relación con la declaración de interés insular de concretas actuaciones (FJ 6.º).

Por último, y aunque trate de la *STC 143/2017* que se produjo el año anterior, interesante resulta este año la lectura del comentario de J. M. TRAYTER JIMÉNEZ, «La declaración de inconstitucionalidad de algunos preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Comentario a la sentencia del Tribunal Constitucional, Pleno, 143/2017, de 14 de diciembre», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 115-127.

2. Planeamiento urbanístico y territorial

En los últimos años en España se observa una oleada de sentencias declarativas de la nulidad de varios planes urbanísticos. Esta situación ha suscitado en la doctrina especial interés para explorar las dimensiones jurídicas de estas declaraciones creadoras de inseguridad jurídica e indefensión para los ciudadanos y los agentes del sector inmobiliario. En este sentido, en la obra colectiva que coordina J. AGUDO GONZÁLEZ (coord.), *Nulidad de planeamiento y ejecución de sentencias*, Dykinson, Madrid, 2018, se aborda esta compleja temática con un enfoque eminentemente práctico, incorporando las últimas novedades jurisprudenciales y legislativas, pero también pretendidamente propositivo, procurando la búsqueda de posibles soluciones legales a un elemento clave del Estado de Derecho, como es la ejecución de sentencias. En la misma línea y a mayor profundización es también recomendable la lectura, por una parte, de la obra de G. ORTEGA MORILLO, *La nulidad del Planeamiento General Urbanístico: guía práctica para anular un PGOU*, Sepin - Servicio de Propiedad, Madrid, 2018, así como, de otra parte, el artículo de J. SUARY RINCÓN, «La “afectación” de la anulación de los Planes de Urbanismo a sus actos de ejecución: la perspectiva de la Ley Jurisdiccional», *RDU*, núm. 324, pp. 19-64.

Asimismo, entre las contribuciones doctrinales más interesantes este año que analiza la relación entre el planeamiento urbanístico y la Directiva de servicios se encuentra el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Planificación urbanística y directiva de servicios. El Tribunal de Justicia de la Unión Europea arroja luz», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 93-110.

2.1. *Relación entre el planeamiento urbanístico y la ordenación ambiental y/o territorial*

La prevalencia de la ordenación territorial y ambiental sobre las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal no constituye ninguna novedad. Sin embargo, cada año se plantean nuevos conflictos ante la jurisdicción contencioso-administrativa en la que se concretizan los criterios y alcance de esta prevalencia sobre el margen de actuación urbanística municipal. En este sentido, este año destaca la *STS núm. 634/2018, de 19 de abril*, en el que se enjuicia el PGOU de Carboneras en cuanto a la clasificación de dos sectores (Sector S-T1 conocido como Algarrobico y el sector S-T2 conocido como el Canillar), que por la concurrencia de valores de especial protección en este suelo, se incluyen en un PORN y exigen su clasificación como suelo no urbanizable. El TS en esta sentencia desestima el recurso de casación y confirma la sentencia de primera instancia estimatoria del recurso contra las determinaciones del PGOU que clasificaban estos sectores como suelos urbanizables. El TS llega a la conclusión que el Ayuntamiento de Carboneras, aunque procedió a la conversión de sus antiguas Normas Urbanísticas, lo hizo de forma incorrecta. En las NNSS de 1997 dichos sectores estaban clasificados como urbanizables pero de acuerdo con el PORN deberían tener el carácter de protegidos por lo que «a este debió de adaptarse el Acuerdo impugnado, como por otra parte, había ordenado el *Decreto 26/2009, de 3 de febrero, por el que fue aprobado el Plan de Ordenación Territorial del Levante Almeriense (POTLA)*».

El caso de Algarrobico, enjuiciado también en cuanto a otros aspectos el año pasado ante la jurisdicción contencioso-administrativa, este año se ha tratado por la doctrina en el artículo de J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Sigue el litigio sobre el Algarrobico: ahora en ejecución de sentencia. Comentario a la STS 1900/2017, de 4 de diciembre», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 129-132.

En sentido parecido con la *STS 634/2008*, en la *STSJ de Asturias núm. 157/2018, de 28 de febrero*, se desestima el recurso contencioso-administrativo contra la aprobación definitiva del Plan territorial especial del suelo no urbanizable de costas del Municipio de Gijón que mantiene el límite de 500 metros al borde del litoral. Los argumentos de los recurrentes versaban sobre el alcance de la potestad del planificador urbanístico y la presunta vulneración de la autonomía local y del principio de igualdad. El Tribunal rechaza estos argumentos recordando la prevalencia del planeamiento territorial sobre el urbanístico en la que la afectación de la autonomía local se produce en función de los intereses locales y supralocales. Por otra parte, el Tribunal considera que no se trata de un supuesto de clasificación urbanística y no se observa una vulneración del principio de igualdad, al ser distintas la situación jurídica y circunstancias urbanísticas de cada parcela que sirven a los recurrentes como parámetros de comparación.

Por otra parte, en la *STS núm. 497/2018, de 22 de marzo*, el TS estima el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia de instancia que desestimaba las pretensiones invocadas contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Castropol por el que se aprobaba definitivamente el Estudio de De-

talle de la UA-C15 de Castropol. El TS procede a la anulación del Estudio de Detalle por ausencia del informe vinculante de la Administración de Carreteras exigido por la DA 2.^a de la *Ley 13/2003, reguladora del contrato de concesión de obras públicas*, cuando se aprueba un instrumento de planificación territorial o urbanística que pueda afectar al ejercicio de las competencias estatales. La Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo contra dicho Acuerdo al entender que los informes favorables de la Administración General del Estado emitidos en la tramitación del PGOU o en el Plan Parcial que ya recogían los viales contemplados en el Estudio de Detalle eran suficientes también para la aprobación de este último. Sin embargo, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto contra dicha sentencia basándose no solo en la DA 2.^a de la *Ley 13/2003*, sino también en el art. 21 del Reglamento general de Carreteras que recoge las obligaciones de coordinación a la hora de aprobar el planteamiento urbanístico.

2.2. *Aprobación de PGOU supletorios y autonomía local*

Interesante desde la perspectiva de la defensa de la autonomía local en el caso de no disposición de planeamiento urbanístico general propio municipal resulta la *STS núm. 1106/2018, de 28 de junio*. En ella, el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia de instancia que enjuició el Acuerdo de la Consejería de Ordenación del Territorio de Medio Ambiente del Gobierno de Canarias por el que se aprobó el Plan General de Ordenación Supletorio de la Villa de Teror. Conforme al apartado 6 de la DT 3.^a de la *Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias*, si expiran los plazos máximos de adaptación de los PGO a las Directrices, la Consejería correspondiente del Gobierno de Canarias, previo requerimiento motivado al ente local para que en el plazo de un mes inicie la tramitación de la adaptación, podrá iniciar la tramitación y proceder a la aprobación de un PGO para determinar una serie de cuestiones como la implantación de sistemas generales, mejora de la calidad alojativa turística, etc.». La naturaleza de este PGOU será supletoria hasta la aprobación de otro promovido por el propio ayuntamiento. El recurrente en casación argumenta que la aprobación de este PGOU vulnera las exigencias constitucionales y legales del principio de autonomía local. Sin embargo, el TS rechaza dichos argumentos. Aunque reconoce que en esta ley se prevé una serie de mecanismos, que permite que la Administración autonómica elabore planes urbanísticos que inciden, sin duda, en los intereses municipales, el TS argumenta que se trata de una afectación acotada a unos ámbitos limitados y que la participación de los entes locales concernidos en el caso concreto ha sido «intensa y consensuada con la actividad autonómica» como se deduce de la firma de un Convenio de Colaboración y una Adenda que lo complementaba. Lo trascendente en esta sentencia es que el TS admite que un *particular* pueda acudir a la *acción en defensa de la autonomía local* en ausencia de reacción por parte del ente local interesado, aunque no encuentra motivo alguno de infracción del mencionado principio.

2.3. Clasificación y calificación del suelo

En materias de clasificación y calificación del suelo, la jurisdicción contencioso-administrativa ha ido arrojando, este año también, luz a nuevos supuestos que aparecen ante la misma con el fin de determinar la correcta clasificación y calificación de ciertos usos del suelo.

Indudablemente, una de las sentencias de más importancia, por la visibilidad y las consecuencias prácticas y económicas que desatará la anulación de la aprobación definitiva de la modificación puntual del PGOU de Madrid relativa a la ordenación del «Parque Olímpico del Oeste» y «Estadio de la Peineta», es la *STSJ de Madrid núm. 593/2018, de 17 de julio*. En esta sentencia, el TSJ declara que se ha producido desviación de poder y desafección de los sistemas generales en interés privado puesto que no encuentra en la Modificación pretendida «ninguna voluntad de destino de los suelos conforme al comprometido en la redacción original de la ficha del ámbito que se pretende modificar, pues la nueva pormenorización no está específicamente determinada en su alcance, necesidad y ejecución». A juicio del Tribunal, la planificación original atribuía una finalidad específica a estos terrenos que con la nueva modificación desaparecería, lo cual exigiría «una motivación especial basada en un estudio complejo y suficiente y no una simple llamada al cumplimiento de un convenio patrimonial». A mayor abundamiento, el Tribunal considera que de la modificación pretendida no se deduce una voluntad real de diferir el resto del sistema general en un beneficio para la ciudad. De este modo se quiebra el ejercicio de la potestad de planeamiento al no quedar constancia del beneficio para el interés general. En segundo lugar, se declara la nulidad de la modificación por errónea clasificación del suelo. En concreto, se declara que «no se puede pretender clasificar el suelo como urbano consolidado por el simple hecho de que el estadio estuviera en fase de consumación en las fechas de aprobación inicial de la Modificación». En el caso en cuestión, dado que se trata de dos ámbitos, objetos de modificación y que están vinculados funcionalmente, «la dotación por sí sola no resulta viable si no se enmarca en la vinculación de los dos ámbitos». A juicio del TSJ, la correcta clasificación para estos terrenos sería la de urbano no consolidado. En tercer lugar, se declara que la modificación puntual vulnera el art. 67.2 de la *Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid* en la medida en que la modificación establecía una monetización vinculada a operaciones urbanísticas ya anuladas por el mismo Tribunal (Plan «Mahou-Calderón»). Finalmente, en relación con el cumplimiento de las exigencias establecidas por la *Ley del Ruido*, la sentencia considera que los estudios ambientales y acústicos presentados no son suficientes en la medida en que no cuentan con datos sobre la influencia de las actividades a desarrollar en el Estadio.

En cuanto a los criterios para proceder a la correcta clasificación y calificación de los distintos usos, la *STSJ de Cataluña núm. 102/2018, de 6 de febrero*, procede a la anulación de un plan especial urbanístico para la implantación de un centro de acogida en el recinto de Can Miralpeix por considerar que el emplazamiento de la instalación dotacional en suelo no urbanizable era improcedente puesto que el carácter del equipamiento era evidentemente urbano.

Por otra parte, en la *STS 1067/2018, de 21 de junio*, el TS tuvo la ocasión de pronunciarse sobre si la calificación parcial de una parcela como vial de uso y dominio público para la construcción de un Sistema Local Viario es compatible con el art. 5 de la *Ley 24/2013 del Sector Eléctrico*. El TS confirma en casación la sentencia de instancia. El TS establece que la ejecución de un vial de uso público en una parcela en la que se localiza una subestación eléctrica es compatible con el art. 5 de la LSE puesto que, como se afirma por la sentencia del TSJ, se garantiza el mantenimiento de la subestación, gracias a que «la franja de la parcela (de 13 m de ancho) colindante con la autopista, por donde se prevé la ejecución del sistema viario, se encuentra afectada por el régimen de limitación de usos de la actual legislación en materia de carreteras».

En materia de instalaciones de energía eléctrica y su ordenación urbanística este año debe destacarse el artículo de C. AGOUÉS MENDIZÁBAL, «La servidumbre forzosa de paso aéreo de instalaciones de energía eléctrica sobre suelo rural: algunos aspectos controvertidos», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 69-91.

2.4. *La ambientalización del planeamiento urbanístico*

La creciente importancia de la planificación urbanística y territorial, como medio de prevención y solución a los problemas naturales, se ha puesto de manifiesto este año en el análisis que efectúa M. P. BENSUSAN MARTÍN, «Los instrumentos de planificación como respuesta a los fenómenos naturales con más incidencia en el territorio: riesgos y desastres naturales», *RDU*, núm. 323, 2018, pp. 129-186.

En esta línea, una de las sentencias más trascendentes de este año, que contribuye a avanzar en la comprensión del planeamiento urbanístico como un instrumento de optimización del *principio de desarrollo urbano sostenible*, es la *STS núm. 1428/2018, de 27 de septiembre*. En ella, el TS desestima el recurso de casación planteado por la Comunidad de Madrid y confirma la sentencia de instancia del TSJ de Madrid recorriendo cada una de las causas de nulidad del planeamiento urbanístico municipal de Pedrezuela aprobado de forma definitiva por la CAM. En primer lugar, el TS comparte con el TSJ los argumentos la nulidad del plan por vulneración del principio de desarrollo urbano sostenible. A juicio del TS, de los informes preceptivos y de la memoria del plan no se deducen unas verdaderas y reales necesidades de suelo residencial o comercial en este municipio. Además, para el TS las determinaciones del plan rompen con el modelo de ciudad compacta, siendo contrarias a los mandatos que derivan de la aplicación del principio de desarrollo urbano sostenible. En segundo lugar, se confirma la nulidad del PGOU por infracción del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas. El TS comparte las argumentaciones de la Sala de instancia sobre la ausencia de un estudio de mercado en que se quedase acreditada una adecuada justificación de la viabilidad del plan en tan corto plazo, elemento «que no permite sostener que el principio de equidistribución quede suficientemente preservado». En tercer lugar, se confirma la inadecuada consideración de alternativas de desarrollo urbanístico en la Evaluación Am-

biental Estratégica del Plan en las que no se contempla la alternativa cero y, además, las alternativas A y B son «sustancialmente idénticas», ya que ambas mantienen la construcción del mismo número de viviendas, variando solo la ubicación de los distintos usos. Finalmente, además de confirmar la omisión de informes relevantes en la tramitación, el TS considera que ha sido correcta la apreciación del TSJ al rechazar que exista una adecuada acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del plan.

Sobre la consecución de la ciudad compacta mediante las correspondientes dotaciones, es recomendable la lectura del artículo de I. SERRANO LASA, «La configuración jurídica de la ciudad compacta a través de las dotaciones urbanísticas», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 43-67.

En cuanto al *cambio de uso de terrenos forestales incendiados*, en la STS núm. 1031/2018, de 18 de junio, se estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Valencia que desestimaba las pretensiones contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo que aprobó definitivamente la Homologación y Plan Parcial del Sector Pie del Monte. Los terrenos ordenados por este Plan Parcial resultaron afectados por un incendio forestal a causa de la caída de una torre de alta tensión. El TS estima el recurso de casación interpuesto, basando la cuestión de interés casacional para la formación de jurisprudencia en «la necesidad de determinar, bajo el prisma del art. 50.1 de la *Ley de Montes*, las limitaciones formales y materiales a que se subordina en virtud del indicado precepto, la alteración de la regla prohibitivo de cambio de uso del suelo contemplado en el mismo a favor de la excepción igualmente contemplada en él». El art. 50.1 de la *Ley de Montes*, resultado de la reforma efectuada por la *Ley 10/2006, de 28 de abril*, prohíbe el cambio de uso forestal al menos durante treinta años de aquellos terrenos forestales incendiados. No obstante, permite la recalificación excepcionalmente si: a) el cambio de uso se hubiese previsto con anterioridad al incendio, y b) la ordenación proyectada cuenta con una evaluación ambiental favorable. Sin embargo, la recurrente en casación afirma que el informe del órgano forestal es insuficiente, puesto que simplemente se limita a dar cuenta de la concurrencia de esas circunstancias. El TS acepta la insuficiencia del informe del órgano forestal y pone de manifiesto que no basta con constatar que la actuación urbanística cumple con los requisitos mentados en el art. 50.1 de la *Ley de Montes*. La permisibilidad del cambio de usos de estos terrenos, fundamentada en la excepción prevista en el precepto de la ley, solamente es posible, si se ofrece alguna razón por la que la supresión del uso forestal es ambientalmente admisible o, si se justifica la no necesidad de proceder a la restauración ambiental de los terrenos incendiados. Por tanto, se considera que el informe emitido se encuentra con una motivación insuficiente hasta que se proporcione una singular justificación.

2.5. Motivación y zonas verdes

Con respecto al *grado de motivación* que se requiere para la justificación de la *revisión* de un PGOU, especial interés, en cuanto trata además de la cuestión del aumento de zo-

nas verdes por encima de las exigibles, tiene la *STS núm. 399/2018, de 13 de marzo*. En el presente caso, el TS desestima el recurso de casación interpuesto y confirma la STSJ de Andalucía que desestimaba las pretensiones contra la Revisión del PGOU de Fuengirola. El recurso de casación se fundamentó en la presunta falta de justificación de la determinación adoptada por el plan en relación la finca de la titularidad de los recurrentes que, con base en el PERI aprobado en 1984, se atribuía a la propiedad de los recurrentes la calificación de unifamiliar aislada con parcela mínima de 500 m². Ahora en la revisión impugnada se incluyen los terrenos dentro de un Parque Urbano calificado como sistema general. Los recurrentes alegan que las modificaciones del Plan no han sido suficientemente motivadas, ya que la motivación existente es genérica para todo el Plan y no se ha expresado una motivación lo suficientemente individualizada. Además, entienden que «no había necesidad de dotar de mayores zonas libres al municipio», puesto que el municipio cumple los porcentajes exigidos de zonas verdes por habitantes. El TS confirma que la sentencia de instancia se basa correctamente en la doctrina jurisprudencial al establecer que a una revisión general de un plan no le resulta exigible el mismo grado de motivación que el de una modificación puntual. Además, a juicio de Tribunal no es exigible para la ampliación de zonas verdes ninguna motivación especial, tal y como ha remarcado la jurisprudencia del TS, que sí que ha considerado que se debe realizar una motivación reforzada cuando lo que se pretenda sea la reducción de tales zonas.

2.6. Rehabilitación urbana y consultas ciudadanas

En el marco de la apuesta por la rehabilitación y regeneración urbanas en detrimento de nuevos desarrollos urbanísticos, interesante resulta este año la *STSJ del País Vasco núm. 157/2018, de 2 de mayo*, que declara conforme a derecho una consulta ciudadana sobre el Plan Especial de Renovación Urbana de unos barrios de Basauri (Bizkaia). El TSJ del País Vasco estima en este caso el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Basauri contra la sentencia de instancia y en consecuencia desestima el recurso contencioso administrativo contra la convocatoria de una consulta ciudadana sobre el Plan Especial de Renovación Urbana de San Fausto, Bidebieta y Pozokoetxe. La sentencia basada, entre otros, en datos empíricos pone de manifiesto que el ámbito del Plan Especial sometido a consulta afecta de manera directa al 0,306 por 100 de la población y a un 0,884 por 100 de todo el ámbito territorial del municipio. Partiendo de estos datos, el TSJ considera que el supuesto encaja en el art. 82 de la *Ley Vasca 2/2016, de 7 de abril, de Instituciones Locales de Euskadi*. Por tanto, confirma la viabilidad de la modalidad de consulta ciudadana prevista en el art. 82.

2.7. Evaluación económico-financiera

La importancia del análisis de los impactos económico-financieros que genera la aprobación, modificación o revisión de los planes urbanísticos ha ocupado, este

año también, el interés de la jurisprudencia. En este sentido, este año destaca la *STS núm. 952/2018, de 7 de junio*, en la que se pone de manifiesto la insuficiencia de la evaluación económico-financiera de la modificación puntual de las Normas Subsidiarias de Fornells de la Selva y la necesidad de justificación económica de todos los instrumentos de planeamiento urbanístico. El argumento de la parte recurrente de que el planeamiento general impugnado necesitaba, en todo caso, de un plan parcial de desarrollo, el cual realizaría el análisis detallado de los costes y beneficios de la actuación, se rechaza por el TS. El Tribunal recuerda que «ninguno de los instrumentos de planeamiento está exceptuado del Estudio Económico Financiero», aunque reconoce que cierta diferenciación en cuanto al alcance y especificidad del estudio económico financiero en función del instrumento de planeamiento de que se trate, siendo más genérico en el caso de instrumentos de ordenación general. Aún así, el Tribunal pone de manifiesto que en ningún caso puede existir una insuficiencia en la justificación económica propuesta, como ocurre en el caso de autos, siendo por tanto confirmada la sentencia de instancia.

Igualmente en las *SSTS núms. 1467/2018 y 1466/2018, de 4 de octubre*, el TS declara la nulidad de los planes parciales que se impugnaban en los procesos por omisión del informe de viabilidad económica. Asimismo, en la *STSJ de Murcia núm. 86/2018, de 23 de enero*, el Tribunal declaró la nulidad de un plan especial de reforma interior porque el estudio de la viabilidad económica de la actuación no incluía los costes de las indemnizaciones a propietarios y arrendatarios y otros gastos que procedan por derechos incompatibles con el planeamiento urbanístico o con su ejecución.

Sobre los aspectos más conflictivos de la anulación de los planes por carecer de los informes de viabilidad económica puede consultarse, este año, el artículo de J. A. LUEÑA HERNÁNDEZ, «Estudio y crítica del principio de viabilidad y sus condicionantes económico-jurídicos en el marco legislativo español», *RDU*, núm. 323, 2018, pp. 79-128.

2.8. *El informe de impacto de género en los planes urbanísticos*

La inclusión de la perspectiva de género en la elaboración de informes *ad hoc* que formen parte de la documentación de los planes urbanísticos constituye un elemento relativamente novedoso que este año se ha tratado en la *STS núm. 1750/2018, de 10 de diciembre*. En esta sentencia se resuelve el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Boadilla del Monte y la Comunidad de Madrid frente a la STSJ de Madrid que estimaba el recurso interpuesto por un particular contra el PGOU del municipio, por no contar con un informe de impacto de género durante el proceso de elaboración.

La elaboración de este informe está prevista en la *Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno*. Sin embargo, no se prevé de forma expresa en la legislación autonómica madrileña. Por ello, los recurrentes consideran vulnerados, entre otros, los arts. 149.3 CE y 33 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid (cláusulas de supletoriedad del Derecho estatal). El TS para resolver el recurso analiza en profun-

didad la jurisprudencia constitucional sobre la cláusula de supletoriedad, así como su propia jurisprudencia sobre la exigencia de este informe en algunas normas autonómicas o estatales de ordenación territorial. En este marco, el TS constata que el principio de igualdad de trato entre hombres y mujeres es un principio que debe inspirar la nueva concepción del desarrollo urbano y al que deben someterse los planes. Sin embargo, fija como doctrina jurisprudencial que el art. 149.3 CE no exige, por remisión a una norma estatal, un informe de impacto de género como requisito, si la legislación autonómica no lo prevé, de modo que no es necesario que el plan se someta a un trámite específico a tal efecto. Ahora bien, aunque el TS no establece la exigibilidad de un trámite específico para ello en la elaboración de los planes urbanísticos, reconoce que esto no excluye el control jurisdiccional para constatar si el plan es acorde con el principio de igualdad de trato y si en él se establece una ordenación discriminatoria. En el caso de autos el TS considera que las partes no han puesto de manifiesto de qué modo el plan impugnado vulneraría ese principio y por esta razón casa la sentencia de instancia y desestima el recurso contencioso-administrativo inicial contra el PGOU de Boadilla del Monte.

2.9. *Relación entre planes urbanísticos*

En cuanto a la determinaciones de los planes especiales de reforma interior y su relación con el planeamiento urbanístico general este año resulta relevante la *STSJ de Andalucía núm. 661/2017, de 26 de marzo*. En ella se desestima el recurso contencioso-administrativo planteado porque el Tribunal considera que no es necesario modificar los coeficientes de ponderación establecidos de forma objetiva en el PGOU por lo que respecta a los distintos valores de uso que relacionan el valor de uso de vivienda libre con el de vivienda protegida. La razón reside en que el propio PGOU difiere a la ejecución del planeamiento el establecimiento de mecanismos de compensación para garantizar la finalidad equidistributiva, dentro del área de reparto, sin que hasta ese momento pudiera determinarse la viabilidad económica del las previsiones de planeamiento para el ámbito.

3. **Gestión urbanística**

La trascendencia de la participación de los agentes privados en la ejecución del planeamiento urbanístico se ha tratado este año en dos aportaciones doctrinales. Así, de un lado, el libro de J. ALEMANY GARCÍAS, *La colaboración público-privada institucionalizada en el ámbito urbanístico local*, Reus, Madrid, 2018, trata de manera pormenorizada la figura de las sociedades mercantiles de capital mixto (público-privado) en el ámbito urbanístico. De otro lado y centrado en la regeneración de las ciudades, ha de subrayarse en este marco el artículo de C. E. FALCÓN PÉREZ, «La gestión de la rehabilitación urbana: el rol de los agentes privados», *RDU*, núm. 319, 2018, pp. 17-42. En la misma *Revista* y en materia de ejecución urbanística resulta también de interés el artículo de J. F. GRANADOS RODRÍGUEZ, «Las transferencias de aprovechamiento urbanístico en la Ley de

Ordenación Urbanística de Andalucía», *RDU*, núm. 320, 2018, pp. 91-111. Asimismo, de utilidad para comprender los aspectos más conflictivos de la gestión urbanística desde una perspectiva más integrada resulta también la lectura del artículo de J. M. ORTEGA ANTÓN y J. I. PASCUAL MARTÍN, «La ejecución del planeamiento urbanístico: proyectos de urbanización y proyectos de obras ordinarias en nuestro acervo urbanístico común», *RDU*, núm. 326, pp. 87-128.

3.1. *Expropiación forzosa y derecho a desistimiento*

En la *STS núm. 1255/2018, de 17 de julio*, el TS estima el recurso de casación interpuesto frente la sentencia dictada en primera instancia por el TSJ de Galicia por la que se había desestimado el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la desestimación presunta del recurso de alzada promovido contra la resolución para la desafectación de un espacio y demás elementos incluidos en la misma finca inicialmente expropiada para la ampliación de una carretera. El objeto del recurso en casación consiste, realmente, en determinar si la falta de utilización en la realización de la obra ya ejecutada de una parte del terreno expropiado y ya justipreciado puede considerarse como falta de ocupación material y permite declarar sin más la desafectación o desistimiento del procedimiento expropiatorio al respecto por parte del ayuntamiento. El TS, a diferencia de la Sala de instancia, considera que el momento en virtud del cual queda cerrada la posibilidad de que la Administración desista de la expropiación es el de la determinación del justiprecio o, en su caso, de la ocupación material de los bienes. Y al haberse sido determinado el justiprecio, el derecho de la Administración para desistir de la expropiación de toda la finca había decaído. El hecho de que se habían desafectado posteriormente 216 m² de los 408 m² inicialmente expropiados no altera esta conclusión, por lo que el TS estima el recurso de casación y revoca la sentencia y las resoluciones de desafectación.

3.2. *Expropiación forzosa y valoraciones del suelo*

En materia de valoraciones del suelo y expropiación forzosa este año resulta interesante la *STS núm. 790/2018, de 17 de mayo*, que estima parcialmente el recurso de casación frente a la sentencia dictada por el TSJ de Castilla-La Mancha sobre la determinación del justiprecio de unas fincas expropiadas para la ejecución de un proyecto de Autovía. La sentencia recurrida, estimatoria en parte del recurso contencioso administrativo, había puesto de manifiesto que el tramo de la autopista que afecta a la superficie expropiada está concebido como un sistema general que crea ciudad. Rechazó, sin embargo, la aplicación al caso de la *doctrina jurisprudencial de sistemas generales que crean ciudad* y que ha permitido, bajo la vigencia de la *Ley 6/1998* valorar los suelos no urbanizables como urbanizables. La inaplicación de la doctrina jurisprudencial de sistemas generales que crean ciudad se sostiene por la Sala de instancia en este caso por considerar que no existe una vulneración del principio de equidistribución de beneficios y cargas. Y

esto a juicio de la Sala de instancia es así porque la actora es la titular del 100 por 100 de los terrenos objeto de desarrollo mediante los Planes Parciales y, por ello, «lejos de sufrir una discriminación con el nuevo sistema municipal viario es la principal beneficiaria de su implantación, no existiendo discriminación alguna en nuestro caso respecto de los propietarios de los terrenos próximos no expropiados». Sin embargo, el TS no comparte este argumento y pone de manifiesto la irrelevancia de que el propietario expropiado se beneficie por la implantación del sistema general en otras propiedades distintas a la expropiada, casando la sentencia de instancia y ordenando la valoración de los terrenos expropiados como suelo urbanizable.

En materia de valoraciones, la conflictividad que genera esta cuestión en suelo urbano no consolidado se ha tratado este año en el artículo de F. GARCÍA ERVITI, «El enigma de la valoración urbanística del suelo urbano no consolidado», *RDU*, núm. 326, 2018, pp. 19-52.

En materia de expropiación debe hacerse alusión, también, a la *STS 1083/2018, de 26 de junio*, que desestima el recurso de casación contra la STSJ de Aragón estimatoria en parte de los recursos interpuestos frente a resoluciones estimatorias de la fijación de justiprecio por la expropiación de parcelas de la recurrente. Lo interesante en esta sentencia es la confirmación de la argumentación de la Sala de instancia en cuanto al deber de deducir de la fijación del justiprecio la cantidad anteriormente indemnizada a la recurrente en concepto de lucro cesante por la revocación de una licencia de obras. La revocación de la licencia de obras correspondientes a las mismas parcelas se produjo antes de la iniciación del procedimiento expropiatorio y el Tribunal considera que con la deducción se evita una duplicidad de resarcimiento con el correspondiente enriquecimiento injusto.

En materia de expropiación forzosa este año resulta recomendable la lectura tanto del artículo de J. L. MARTÍNEZ LÓPEZ-MUÑIZ, «El acto administrativo expropiatorio», *RAP*, núm. 206, 2018, pp. 11-35; como del comentario de J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Expropiación forzosa y recurso extraordinario de revisión. Comentario a la STS 250/2018, de 19 de febrero», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 153-157.

3.3. *Equidistribución y vinculaciones singulares*

En la *STS 1654/2018, de 22 de noviembre*, el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de Extremadura contra la STSJ de Extremadura que estimaba las pretensiones contra la resolución de la Consejería Autonómica que aprobaba el Plan General Municipal de Plasencia y que incorporaba algunos edificios al Catálogo de Protección del PG. El TS recuerda su doctrina sobre la vinculación singular indemnizable frente a la regla general de no indemnizabilidad de las alteraciones del planeamiento urbanístico. Esta vinculación singular para que sea indemnizable necesita que se reúnan determinados requisitos: «a) una restricción en el aprovechamiento urba-

nístico; *b*) una limitación singular, y *c*) la imposibilidad de la distribución equitativa». En el caso de autos se estaba ante unas parcelas con una edificabilidad menor que la de las parcelas del entorno por su inclusión en el Catálogo de Protección. Así, para el TS es el *término de comparación* que se debe tomar como referencia para determinar la existencia de una restricción es el relativo a los restantes suelos de la zona o ámbito de la que forma parte el edificio ahora vinculado singularmente el Catálogo y no los edificios restantes incluidos en el Catálogo de Protección. Por otro lado, el TS, en virtud de su doctrina sobre la concurrencia de responsabilidades entre Administraciones en el ámbito de las determinaciones urbanísticas, establece que la indemnización resultante de dicha vinculación singular indemnizable deberá seguir un criterio de solidaridad entre el municipio y la Comunidad Autónoma. La razón reside en que ambas Administraciones habían participado en la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico cuyas modificaciones han generado las limitaciones singulares alegadas.

4. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico

Sin duda, uno de los casos más trascendentes este año en materia de responsabilidad patrimonial con respecto a la ordenación de demoliciones por la declaración de nulidad del planeamiento urbanístico es el que resuelve la *STS 82/2018, de 24 de enero*, en relación con la playa de La Arena de Arnúero en Cantabria. En el caso de autos, el TS estima los recursos de casación interpuestos por el ayuntamiento y por el Gobierno de Cantabria contra la STSJ de Cantabria estimatoria parcialmente del recurso contra la resolución del Gobierno autonómico por la que se estimaba a su vez parcialmente la reclamación de los daños y perjuicios que se le habían ocasionado a la Inmobiliaria Arnúero, S. A., por la demolición de la urbanización por ella construida en dicho término municipal. En el marco del mismo juicio se impugnaba también la desestimación tácita de la reclamación que por el mismo concepto se había realizado al ayuntamiento.

El litigio tiene su causa arraigada en la demolición de la edificación que se produjo en virtud de la anulación de las modificaciones de las Normas Subsidiarias y del proyecto de Delimitación de Suelo Urbano de Arnúero y de las licencias de urbanización basadas en dichas modificaciones para poder construir más de un centenar de viviendas en la playa de La Arena de Arnúero. El TS confirma en casación que se debe indemnizar a la sociedad recurrente. No obstante, el Tribunal considera que esta indemnización, aunque procedente, no debería producirse por los conceptos que se manejan en la Sala de instancia.

En concreto, la duda sobre la determinación de la indemnización de los daños en la Sala de instancia giraba en torno al párrafo concreto del art. 26 del *Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008* que sería de aplicación a este caso. EL TS considera que dicho precepto regula una situación diferente a la contemplada por la Sala, puesto que a la recurrente en instancia no se le había reconocido un derecho ni a la transformación ni a la edificación. Y eso fue así puesto que los actos en los que se basaron las edificaciones

fueron declarados nulos. Dicho eso, el TS considera que no puede existir resarcimiento por la pérdida de un derecho que no se ostentaba puesto que, así, se estaría ante un caso de enriquecimiento injusto.

Ante esta situación, el TS contempla que el supuesto se encuadra en un caso de responsabilidad patrimonial. En este caso, la indemnización debería calcularse con base a los gastos real y efectivamente realizados ocasionados por las edificaciones ilegales que, sin embargo, fueron construidas bajo el amparo de unos títulos administrativos legítimos en su momento, generando, de esta manera, confianza legítima a la recurrente en instancia. A raíz de lo anterior, el TS mantiene la cuantía fijada por la Sala de instancia para la demolición de las obras construidas y añade la indemnización de los daños ocasionados por la construcción de las viviendas acreditados en el trámite de ejecución de la sentencia. Por último, con respecto a la inclusión en la indemnización de las cuotas del IVA soportado en las facturas abonadas por la empresa perjudicada, al tener derecho a la deducción del IVA, el Tribunal acepta dos alternativas: o bien que los costes de demolición en los que no existe un consumidor final puedan compensarse en periodos sucesivos; o bien, en su caso, se proceda a la devolución por la Hacienda pública.

Sobre esta cuestión, es imprescindible la lectura de la aportación de M. A. MUÑOZ GUIJOSA, «La indemnización por anulación de título habilitante en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana: algunas reflexiones sobre su naturaleza, nacimiento y cuantificación», *RAP*, núm. 207, 2018, pp. 209-249.

En materia de responsabilidad del Estado Legislador ahora, en la *STS 1130/2018, de 3 de julio*, el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares contra la STSJ de Islas Baleares estimatoria parcialmente del recurso contencioso-administrativo por el que se recurría el silencio administrativo sobre la reclamación por responsabilidad patrimonial de la entidad Can Ravell, S. A. La Sala de instancia había reconocido el derecho de la recurrente a ser indemnizada por la Administración autonómica por los gastos y costes generados en el proceso urbanizador que hayan devenido inútiles por la pérdida o reducción de la iniciativa y promoción de actuaciones de urbanización o edificación. En este supuesto, la responsabilidad patrimonial resultaba de la entrada en vigor de la *Ley 4/2008, de medidas urgentes para un desarrollo territorial sostenible en les Illes Balears*, que modificaba el régimen de clasificación de algunos terrenos incluidos con anterioridad en la clase del suelo urbanizable a suelo, ahora, rústico protegido. La previsión legal dio raíz a la modificación de las Normas Complementarias y Subsidiarias de Santa Eulària des Riu (Ibiza) en la que los terrenos no desclasificados por la ley mantuvieron su clasificación anterior conviviendo en el misma área parcelas clasificadas como suelo urbanizable y otras como suelo rústico protegido. Ante esto la Sala de instancia llega a la conclusión de que «no puede sostenerse seriamente que las obras de urbanización son legales para unos titulares de parcelas de la misma urbanización [...], mientras que, para los afectados por la desclasificación, las mismas obras de la misma urbanización son ilegales». Es más, el Tribunal considera que

si bien las obras de urbanización no se atuvieron a los plazos previstos para la ejecución, dicha responsabilidad es imputable a la Administración local ya que el régimen previsto era el de cooperación. A raíz de esto, el Tribunal considera que los propietarios no se pueden ver perjudicados por la inactividad de la Administración municipal que debía promover la urbanización y que la ejecución finalmente no sería posible por decisión del legislador balear.

Por último, la *STS 203/2018, de 12 de febrero*, desestima el recurso de casación contra la STSJ de Murcia que declaró la improcedencia de una reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración pública por derogación de un plan parcial. El Tribunal reconoce el derecho a indemnización a aquellos, que habiendo adquirido terrenos a un precio que tiene en cuenta posibilidades urbanizadoras ya definidas por el planeamiento, ven frustradas o limitadas esas posibilidades o expectativas por una modificación o anulación del planeamiento. Sin embargo, en el supuesto de autos considera que a fecha de la compra no había concreción de tales posibilidades urbanizadoras. En la misma línea, puede consultarse también la *STS núm. 82/2018, de 24 de enero*, en la que se tratan los daños y perjuicios derivados de ejecución de orden de demolición de urbanización tras declaración de nulidad del planeamiento urbanístico y de la licencia otorgada.

Sobre esta cuestión, puede consultarse este año el artículo de J. V. MEDIAVILLA CABO, «El artículo 108.3 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa a la luz de la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo. Innecesariedad de indemnizar con carácter previo o simultáneo a la demolición», *RDU*, núm. 322, 2018, pp. 37-64.

Finalmente, en materia de responsabilidad patrimonial debe destacarse la obra que constituye un recopilatorio sistematizado de la más reciente jurisprudencia en relación con las actuaciones urbanísticas de las AAPP, de J. A. OREIRO ROMAR, *La responsabilidad patrimonial urbanística en la jurisprudencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018.

5. Disciplina urbanística

Una de las aportaciones doctrinales que destaca este año, por el rigor jurídico y la trascendencia de la cuestión que trata en materia de disciplina urbanística, es el artículo de A. FERNÁNDEZ CARBALLAL, «La modulación del principio de culpabilidad en el Derecho urbanístico sancionador español. Una consecuencia del deber social de conservación», *RDU*, núm. 325, 2018, pp. 53-78.

En el plano jurisprudencial ahora y en materia de licencias urbanísticas, la aplicación de las reglas de silencio administrativo ocupan cada año una parte importante de los pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa. En este marco, en la *STS 892/2018, de 31 de mayo*, el TS confirma en casación la STSJ de Madrid por la que se desestimaba un recurso de apelación que enjuiciaba la denegación de una licencia

urbanística solicitada para el acondicionamiento puntual de una vivienda. El recurso de casación pretende determinar «si, por razón de la supuesta autonomía del procedimiento encaminado a obtener la legalización de las obras realizadas, resulta viable la aplicación al mismo de las reglas del silencio administrativo, pese a la declaración de caducidad del expediente de restauración de la legalidad urbanística en que dicho procedimiento se encuentra incurso».

El caso está arraigado en una inspección realizada en la que se comprobó que en la vivienda de la recurrente se habían realizado obras sin la preceptiva licencia (cerramiento de terraza, escalera interior para acceso a cubierta, ejecución de piscina, cerramiento acristalado de la misma, construcción de torreón de la escalera interior, etc.) por lo que se propuso la tramitación de un procedimiento de legalización de dichas actuaciones. La licencia urbanística fue denegada considerando que las obras eran ilegales e ilegalizables y, caducado el expediente de protección de la legalidad urbanística, se ordenó la demolición de lo construido.

El TS declara en este caso que, dentro del procedimiento de restauración de la legalidad urbanística iniciado *ex officio* por la Administración, la solicitud de la oportuna licencia a instancia de parte da paso a un *procedimiento autónomo* dentro del procedimiento principal, por lo que, si se dicta una resolución denegatoria de la licencia, el procedimiento principal continua. A juicio del Tribunal, al procedimiento autónomo, iniciado a instancia de parte, encaminado a obtener la licencia de las obras realizadas le son de aplicación las normas del silencio administrativo «pese a la declaración de caducidad del expediente de restauración de la legalidad urbanística» en el que se encuentra enmarcado, declaración que afectaría, en su caso, a la orden de demolición. Queda rechazada de esta manera la interpretación de la parte recurrente sobre la dependencia del procedimiento de otorgación de la licencia al de legalización.

Con respecto a las cuestiones jurídicas que suscita la denegación de licencias urbanísticas, este año destaca el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La denegación de una licencia de gran establecimiento comercial condicionada no infringe ni el Derecho europeo, ni el Derecho estatal [a propósito de la STS de 29 de enero de 2018 (RC 27/2016)]», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 177-186. Asimismo, la obra de F. A. CHOLBI CACHÁ, *El régimen de la comunicación previa, las licencias de urbanismo y su procedimiento de otorgamiento (especial referencia a las relaciones con las licencias de actividad y a la aplicación del silencio administrativo)*, El Consultor de Los Ayuntamientos, Madrid, 2018, ofrece una panorámica detallada de los distintos regímenes autorizatorios relacionados con cualquier acto de construcción o uso del suelo. En la misma materia debe, indudablemente, destacarse también la obra de M. F. GÓMEZ MANRESA, *La intervención administrativa y su incidencia sobre el derecho de propiedad del suelo y la edificación*, Aranzadi, Pamplona, 2018. Por último, en el libro de M. J. ALONSO MAS e I. REVUELTA PÉREZ, *Buena fe contra demolición urbanística: cuestiones sustantivas y procesales*, Aranzadi, Pamplona, 2018, las autoras, con el debido rigor científico que les caracteriza, analizan el problema social, jurídico y económico del

desamparo de los terceros de buena fe frente a las demoliciones urbanísticas (en particular, frente a la anulación judicial de licencias).

6. Impuesto de bienes inmuebles

En el marco del presente informe es preciso destacar también la *STS 1098/2018, de 27 de junio*, que trata de la exención del titular de un inmueble destinado a uso educativo de la exención del IBI [art. 62.2.a) TRLHL]. En la presente sentencia, el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Mahón contra la STSJ de Islas Baleares que estimó el recurso de apelación contra un Decreto de Alcaldía por la que se desestimaban las solicitudes de exención del Impuesto sobre Bienes Inmuebles sobre las fincas de un Colegio por estar afectas a la actividad docente.

En la sentencia recurrida se sostuvo que la exención prevista en el art. 62.2.a) TRLHL no se refiere a la titularidad del bien inmueble, sino que la exención se declara sobre el propio bien y, por tanto, no es necesario que la titularidad del bien inmueble y la titularidad del centro educativo sean coincidentes. No obstante, el TS no acoge este argumento afirmando que no puede atribuirse la mencionada exención a los propietarios de bienes urbanos, que no son los que ejercen las actividades docentes, por lo que «no puede ahora acogerse a un beneficio que no le pertenece, debiendo ser consecuente con la decisión tomada de separar dichas titularidades». El TS considera que el hecho imponible del IBI está constituido por la titularidad del derecho de propiedad sobre los bienes inmuebles, por lo que parece lógico que la titularidad de los bienes inmuebles destinados a la enseñanza haya de coincidir con la titularidad del concierto educativo para disfrutar del beneficio tributario previsto en el art. 62.2.a) TRLHL. De nada sirve, recalca el TS, que exista una «relación suficiente» al ser el fundador y presidente de la Fundación el titular de los inmuebles ya que no es una circunstancia que le convierte jurídicamente en el titular del concierto.

7. Convenios urbanísticos

Por último, en materia de convenios urbanísticos expropiatorios ha de recalcarse este año la *STSJ de Madrid núm. 7/2018, de 17 de enero*. En dicha sentencia, el TSJ de Madrid desestima el recurso de apelación interpuesto por la Empresa Municipal de la Vivienda de Alcalá de Henares contra la sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 17 de Madrid y estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo formulado por la mercantil Maege Aicrag, S. L., en relación con la reclamación de ciertas cantidades en cumplimiento de las determinaciones de un convenio de colaboración para el realojo de vecinos por grave situación de deterioro encontrada en la cimentación y forjados de edificio. El convenio contenía el compromiso de abonar 600 euros mensuales a todos los vecinos afectados que no quisieran ser realojados o que

no desearan buscar personalmente una vivienda de alquiler. A juicio del Tribunal, el abono no se condicionaba a la necesidad de realojamiento por parte del vecino y, por ello, la recurrente tenía el derecho al abono de la mensualidad con cargo a la empresa municipal de vivienda.

Con respecto a los convenios urbanísticos y expropiatorios, de especial utilidad resulta este año la lectura de la reflexión realizada por F. GONZÁLEZ BOTIJA, «Los convenios expropiatorios no lo pueden todo [a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2017 (RC 1951/2016)]», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 42, 2018, pp. 167-175.