
Urbanismo y ordenación del territorio*

Sofía SIMOU

*Profesora de Derecho Administrativo
Investigadora en el Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid*

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

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

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES.—III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 1. Tribunal Constitucional. 2. Planeamiento urbanístico y territorial: 2.1. Alteración del planeamiento, clasificación del suelo y deber de motivación. 2.2. Regulación del uso de alojamiento turístico. 2.3. Informes preceptivos y vinculantes en el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos. 2.4. Planes especiales. 2.5. Procedimiento de fijación de valores catastrales. 2.6. Estaciones de servicio y calificación del suelo. 3. Gestión urbanística: 3.1. Silencio administrativo y proyectos de actuación como instrumentos de gestión urbanística. 3.2. Programas de Actuación Integrada y Proyectos de Reparcelación. 3.3. Expropiación. 4. Disciplina urbanística. 5. Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo. 6. Convenios urbanísticos.

I. INTRODUCCIÓN

El año 2020 ha sido, sin duda, marcado por la irrupción de la pandemia provocada por la covid-19. Esto posiblemente haya hecho que sean otros, distintos a los de la ordenación urbanística y territorial, los ámbitos de la actividad administrativa local que

* Este informe se enmarca en el Proyecto de investigación (SBPLY/17/180501/000140) «El Derecho administrativo de Castilla-La Mancha: diagnóstico y posibilidades de evolución en un contexto multinivel», concedido por la Consejería de Educación, Cultura y Deportes de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha y cofinanciado por el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

se han visto especialmente afectados por estas circunstancias a raíz, al menos, de la emergencia de las actuaciones que debieron tener lugar en un primer plano. Sin embargo, con una vocación más de estabilidad y permanencia, la relación entre los modelos urbanísticos y territoriales por los que se ha optado en la construcción de los asentamientos humanos y las políticas que deben ponerse en marcha para poder afrontar y mitigar los efectos provocados por pandemias, como la actual, es una cuestión abierta que obliga a la doctrina a reflexionar con más detenimiento sobre ella. En estos términos, la necesidad de abordar dicha relación ha sido puesta de manifiesto con especial intensidad por varios autores este año, tal y como se comprobará a continuación. Además y fuera del contexto sanitario actual, el urbanismo y la ordenación del territorio son dos materias que se caracterizan cada año por ser fuentes inagotables de novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales. Y 2020 no ha sido una excepción en este sentido. Comunidades Autónomas como la madrileña, valenciana y catalana, entre otras, han optado este año por establecer en normas legales la sustitución en ciertos supuestos de las licencias urbanísticas por la figura de la declaración responsable con el fin de agilizar los respectivos procedimientos y reactivar, así, la economía. Otras Comunidades Autónomas han introducido cambios relevantes en la tramitación de los procedimientos de los planes urbanísticos, mientras ha habido importantes reformas también en el ámbito de la ordenación territorial como, por ejemplo, en la Región de Murcia.

En este marco, para la ordenación de las novedades de interés para el presente informe su estructura 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).

Empezando la exposición de las novedades doctrinales de carácter más transversal en el ámbito urbanístico referidas al 2020 debe aludirse, como no podría ser de otro modo, al núm. 337-338, 2020, de la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. En este número de la *Revista* se han incluido varias contribuciones doctrinales interesantes que abordan la relación compleja entre los modelos urbanísticos y territoriales por los que se ha optado hasta ahora y el estallido de pandemias, a causa de la situación vivida este año por la covid-19. En este sentido, destacan los artículos de: M. AYUSO RUIZ-TOLEDO, «El urbanismo después de la pandemia del covid-19», pp. 23-39; E. BUESO GÓMEZ, A. SILVESTRE NAVARRO y E. BUESO GUIRAO, «Los gestores públicos de vivienda y suelo: problemática y actuación durante el estado de alarma por el covid-19», pp. 41-118; J. M. DOMÍNGUEZ BLANCO y M. J. VALENZUELA RODRÍGUEZ, «Urbanismo en tiempos de pandemia: suspensión de plazos y términos», pp. 119-155; J. M. EZQUIAGA DOMÍNGUEZ, «La huella de las epidemias en los instrumentos de control urbanístico de las ciu-

dades», pp. 157-200; J. GIFREU I FONT, «La vivienda en tiempos del covid-19: ¿nuevas vulnerabilidades sociales? Del impacto inicial a los retos del futuro», pp. 247-304; M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «Vivienda domótica adaptada a la emergencia sanitaria: ideas preliminares, retos y propuestas normativas para la sociedad post covid-19», pp. 305-350, y V. GUTIÉRREZ COLOMINA, «Los efectos del coronavirus en los objetivos de desarrollo sostenible especialmente vinculados al urbanismo», pp. 351-407.

Entre las obras de carácter más general de especial interés que se han publicado este año se encuentran el libro de J. SUAY RINCÓN, *Urbanismo y justicia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020, que se centra en el estudio, sobre todo, de la anulación de los planes de urbanismo en sede judicial; la monografía de M. J. ALONSO MAS, *Nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico por vicios ajenos a su contenido*, Aranzadi, Pamplona, 2020, que aborda la nulidad de los planes de urbanismo por vicios ajenos a su contenido; el libro colectivo homenaje a R. SANTOS DÍEZ de J. JALVO MÍNGUEZ, A. J. CRIADO SÁNCHEZ y J. CASTELAO RODRÍGUEZ (coords.), *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020, que tiene como objeto identificar y reflexionar sobre los problemas urbanísticos actuales; y el libro colectivo de D. J. VERA JURADO (dir.) y M. MORENO LINDE (coord.), *Ciudad y territorio en el siglo XXI. Reflexiones desde el derecho público*, Universidad de Sevilla, Sevilla, 2020, en el que se incluyen capítulos interesantes y en ámbitos como las *smart cities*, la movilidad urbana sostenible, la gentrificación, la planificación energética en las ciudades, etc. En cuanto al fenómeno de la gentrificación en especial, puede también consultarse el artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «La utilización interesada (en algunas ocasiones) de la regeneración y renovación urbana para ocultar deliberadamente genuinos procesos de gentrificación», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 340, 2020, pp. 19-84.

Enlazando con la perspectiva sostenible en el diseño de las ciudades y enriqueciéndola con reflexiones sobre la necesidad de simplificación del urbanismo actual, debe destacarse la obra colectiva dirigida por A. M. GONZÁLEZ SANFIEL (dir.), *Nuevo Derecho urbanístico: simplificación, sostenibilidad, rehabilitación*, Aranzadi, Pamplona, 2020. En el libro se pone de manifiesto la necesidad de adaptación del Derecho urbanístico actual ante lo cambiante de la realidad social que ordena y de superación de las técnicas y esquemas clásicos que parecen ser insuficientes para hacer frente a las necesidades colectivas e individuales que regula. En este marco, también puede resultar de interés la monografía de S. SIMOU, *Derecho local del cambio climático*, prólogo de F. VELASCO CABALLERO, Marcial Pons, Madrid, 2020, en la que se interconecta la realidad física del cambio climático con la actuación de los gobiernos locales en materias trascendentes para la mitigación y adaptación al fenómeno físico como el planeamiento urbanístico, la movilidad urbana sostenible o la planificación energética de las ciudades. En la misma línea, debe también recomendarse la lectura por las perspectivas que abordan el papel de las ciudades ante el reto de las agendas urbanas, tanto desde la óptica de la ciencia política como del Derecho, de la obra colectiva de M. GONZÁLEZ MEDINA, S. GREGORIO HURTADO y M. R. ALONSO IBÁÑEZ, *Las agendas urbanas y el gobierno de las ciudades. Transformaciones, desafíos e instrumentos*, Reus, Madrid, 2020. Sobre el papel de las ciu-

dades medias interiores en el siglo XXI, se ha publicado este año el libro colectivo coordinado por F. CEBRIÁN ABELLÁN (coord.), *Dinámicas de urbanización en ciudades medias interiores. ¿Hacia un urbanismo más urbano?*, Tirant Humanidades, Valencia, 2020. Sobre las agendas 2030, *vid.* también el artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «La Unión Europea, un ejemplo a seguir en la consecución de ciudades inclusivas, seguras, resilientes y sostenibles: (objetivo 11 de la agenda 2030)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 341, 2020, pp. 41-93.

En el marco de la presente nota introductoria, ha de hacerse referencia también a la obra colectiva e interdisciplinar de J. M. MERELO ABELA y A. J. CRIADO SÁNCHEZ (coords.), *Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2020. Esta monografía es un compendio de diez cuestiones jurídicas que están de plena actualidad en el urbanismo, entre las que destacan los problemas causados por la anulación de los planes generales y la exigencia de viabilidad económica del planeamiento; cuestiones de valoraciones y regulación de las actuaciones sobre el medio urbano que generan serias dudas interpretativas; asuntos relacionados con las declaraciones responsables y comunicaciones; o la aplicación de la legislación de contratación pública a juntas de compensación y al agente urbanizador. Sobre estas y otras cuestiones, el lector encontrará el marco jurisprudencial actual, así como algunas propuestas sobre futuros cambios legislativos. Asimismo, deben mencionarse el artículo de M. J. SARMIENTO ACOSTA, «Retos y peligros del moderno derecho urbanístico: seguridad jurídica, eficacia y buena administración. El peligro de la corrupción», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 342, 2020, pp. 75-125; en conexión con el anterior, el artículo de O. CAPDEFERRO VILLAGRASA, «La gestión de riesgos: pieza central para un nuevo enfoque de “compliance” de la función pública urbanística en garantía del buen gobierno del territorio», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 341, 2020, pp. 95-133; y la obra colectiva de F. J. GARCÍA MÁS, *El urbanismo y la seguridad jurídica*, Dykinson, Madrid, 2020, en el que se analiza el urbanismo desde diferentes perspectivas y vertientes y con distintos enfoques, todo ello en conexión y dentro del marco de la ordenación territorial. En la misma línea, *vid.* la monografía de E. RANDO BURGOS, *Régimen jurídico de la gestión territorial*, prólogo de D. VERA JURADO, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020.

Especialmente útil, por razón de la incidencia práctica de la cuestión que aborda, resulta también la lectura de la monografía de E. M. NIETO GARRIDO, *Interés casacional objetivo y urbanismo*, La Ley, Madrid, 2020, en la que se analizan los asuntos en materia de urbanismo que pueden tener interés objetivo casacional, en el sentido de contribuir a la formación de jurisprudencia y a la unificación de criterios en esa materia.

II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

Empezando el recorrido por las novedades normativas más trascendentes del año 2020 para las materias de interés del presente informe, debe adelantarse que una gran

parte de los nuevos textos normativos aprobados a nivel autonómico fue resultado de la necesidad de hacer frente a los efectos desencadenados por la pandemia. No obstante, también se han producido varias novedades normativas de alcance más general tanto en el ámbito de la ordenación territorial como en relación con aspectos específicos de la ordenación urbanística.

En el ámbito de la Comunidad Autónoma de Madrid destaca, indudablemente, la adopción de la *Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la —ya reformada varias veces— Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística*. El objeto de la reforma es, básicamente, la sustitución de un gran número de licencias urbanísticas por un sistema de intervención administrativa posterior a través de declaraciones responsables. En esta línea, con el cambio legal se prioriza el modelo de la declaración responsable urbanística, se reducen los supuestos en los que se debe solicitar la licencia urbanística convirtiendo la licencia de primera ocupación en una obligación de realizar una declaración responsable, se regulan los supuestos no sujetos a la obtención de un título habilitante urbanístico y se regula de nuevo el régimen de revocación de títulos habilitantes disconformes de forma sobrevenida con el planeamiento urbanístico. Sobre esta modificación legislativa, *vid.* F. VELASCO CABALLERO, *Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid*, 2.^a ed. (adaptada a la reforma del régimen de licencias urbanísticas en la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre), Marcial Pons, Madrid, 2021; *id.*, «¿Sigue habiendo licencias por silencio positivo en la Comunidad de Madrid, tras la Ley 1/2020?», en su *blog*: <https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2020/12/10/sigue-habiendo-licencias-por-silencio-positivo-en-la-comunidad-de-madrid-tras-la-ley-1-2020/>.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, el grueso de las reformas normativas se encuentra en el ámbito de la ordenación territorial con la aprobación de la *Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral*, y de la *Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Cataluña*. La primera ley en su Título I establece el objeto, el ámbito de aplicación y las finalidades de la ley, mediante las que se transponen al ordenamiento catalán los objetivos del Protocolo relativo a la gestión integrada de las zonas costeras del Mediterráneo. El Título II regula los instrumentos de ordenación y gestión del litoral, articulados mediante el Plan de protección y ordenación del litoral y los planes de uso del litoral y de las playas. El Plan también prevé la incorporación de medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático. El Título III regula el régimen de intervención administrativa en las zonas de servidumbre. Cabe destacar, en el ámbito de la simplificación administrativa, el establecimiento de un régimen de declaración responsable ante los ayuntamientos para determinadas obras y usos que no impliquen el incremento de la superficie ocupada ni de la volumetría existente, ni un cambio del uso autorizado. El Título IV tiene por objeto establecer el régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre explicitando los criterios de clasificación de los tramos de playas y su régimen de ocupación y regulando las autorizaciones, en las que los ayuntamientos pasan a ser competentes para su otorgamiento siempre que se hayan previsto en sus planes de uso del litoral y de las playas y que se extienden más allá del

periodo de la temporada. El Título V regula el régimen económico-financiero del dominio público marítimo-terrestre. El Título VI tiene por objeto articular los instrumentos de participación pública de la ley. El Título VII establece el nuevo marco competencial entre la Generalidad y los ayuntamientos, concreta los órganos competentes en materia de protección de la legalidad y crea la Comisión de Ordenación del Litoral dependiente de la Administración de la Generalidad, con funciones de carácter resolutivo, consultivo e informativo y, a instancias de los ayuntamientos, con funciones interpretativas. Finalmente, el Título VIII regula la inspección del litoral y las facultades y funciones de los agentes que la llevan a cabo, y otorga la condición de autoridad al personal al servicio de las entidades públicas al que se encomienden dichas funciones.

La segunda Ley catalana crea la Agencia de la Naturaleza de Cataluña, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus funciones, adscrita al departamento competente en materia de medio ambiente, como entidad de Derecho público de la Generalidad regulada por el art. 1.b)1) del *Texto refundido de la Ley 4/1985, de 29 de marzo, del Estatuto de la empresa pública catalana, aprobado por el Decreto Legislativo 2/2002, de 24 de diciembre*. La Agencia sujetará su actividad al Derecho privado, sin perjuicio de la aplicación de las normas de Derecho administrativo en los casos en que ejerce funciones o potestades públicas. Tiene por misión la protección, la planificación, la gestión, la restauración, la mejora y el estudio del medio natural de Cataluña, tanto en el ámbito continental como en el marino, con el fin de conservar el patrimonio natural, la biodiversidad y la geodiversidad, y de garantizar los servicios ambientales y las externalidades positivas de los ecosistemas, con criterios de integridad, sostenibilidad, persistencia y eficiencia.

Asimismo, Cataluña ha aprobado también otras dos normas de rango legal que afectan, sin duda, al ámbito urbanístico. En primer lugar, se trata del *Decreto-ley núm. 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental*. Así, el art. 1 del decreto-ley suspendió la eficacia de la DA 10 del *Texto refundido de la Ley de urbanismo* durante el año 2020, con respecto a la resolución definitiva de los órganos urbanísticos de la Administración de la Generalidad de carácter colegiado. Por su parte, el art. 2 del decreto-ley habilitó, a efectos de lo que establece el art. 2.2 del *Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo*, al Instituto Catalán del Suelo para limitar el importe de las fianzas por retornar en ejecución de la medida a que hace referencia, al 10 por 100 de las fianzas que son depositadas, relativas a los contratos de arrendamiento de fincas urbanas para uso diferente del de vivienda, con la finalidad de garantizar la devolución ordinaria de las fianzas a la finalización del contrato de arrendamiento que corresponda. En segundo lugar, la *Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente* introdujo modificaciones relevantes al *Texto refundido de la Ley de urbanismo*, para concretar distintos aspectos relativos a la Comisión de Territorio de Cataluña y explicitar, en el objeto de la reparcelación, la adjudicación de los sistemas urbanísticos de cesión obligatoria y gratuita a favor de la administración titular de la infraestructura, ya

que puede no tratarse de la municipal. Además, se estableció que cuando la infraestructura no deba ejecutarse inmediatamente, los suelos pueden transferirse al municipio a título de fiduciario con la obligación de deferirlos a la titular de la infraestructura antes de la ejecución. Asimismo, en el área metropolitana de Barcelona y en relación con la obligación general de destino del 40 por 100 de reserva para vivienda de protección oficial en suelo urbanizable delimitado y suelo urbano consolidado, solo se permite la rebaja de la reserva al 30 por 100, si se acredita la inviabilidad económica de la actuación, en suelo urbano no consolidado. Se prevé, además, que las viviendas de protección pública construidas en suelo con aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria para vivienda de protección pública pueden destinarse, además de al régimen de alquiler, al derecho de superficie o a otras formas de cesión del uso sin transmisión de la propiedad del suelo. En el mismo ámbito, se establece la posibilidad de vincular el uso residencial a la condición de destino total o parcial de la edificabilidad de las actuaciones edificatorias a viviendas de protección pública y se dispone que la prescripción del cobro de los gastos de urbanización se efectuará en un plazo de tres años a contar desde la fecha de aprobación de la cuenta de liquidación definitiva de la reparcelación. Finalmente, se habilita a los ayuntamientos para que, a través de una ordenanza, puedan exigir la emisión del Informe de Idoneidad Técnica en los expedientes de licencias urbanísticas, a emitir por un colegio profesional técnico o una entidad colaboradora, reconociéndosele el mismo valor que los informes emitidos por las Administraciones públicas.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía destaca este año el *Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía*. El art. 3 del Decreto-ley deroga el Título V, en su único art. 40, de la *Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, que regulaba la declaración de los proyectos de campos de golf de interés turístico. Esta declaración suponía una excepción al Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a la legislación urbanística, ya que alteraba el modelo de ciudad, induciendo a la formación de nuevos asentamientos, generando demandas de infraestructuras y servicios impropios de la naturaleza de la clase del suelo e, incluso, afectando a los criterios de crecimiento municipal. Con su supresión se consigue, por tanto, ahorrar a los ayuntamientos las costosas adaptaciones de sus instrumentos de planeamiento, de forma que puedan destinar esos recursos al fomento de la actividad productiva local. Asimismo, el principio de autonomía local en materia de urbanismo implica igualmente el refuerzo de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y justifica la modificación de la DA 2.^a de la *Ley 1/1994, de 11 de enero*, al objeto de regular en la norma específica el contenido y alcance del informe de incidencia territorial en los instrumentos de planeamiento urbanístico. Este informe, que actualmente se regula en la DA 8.^a de la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, y en la *Orden de 3 de abril de 2007*, queda integrado en un solo artículo que aclara y se simplifica su régimen jurídico. En el ámbito urbanístico y en la línea de la reforma acometida este año en la Comunidad Autónoma de Madrid, en el art. 6 del decreto-ley, se revisan también los procedimientos de intervención administrativa en los

actos de edificación al objeto de eliminar cargas innecesarias o desproporcionadas para el desarrollo de las actividades económicas, priorizando los mecanismos de declaración responsable y comunicación previa en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto susceptible de control a través de la técnica autorizatoria. Sobre estas modificaciones, puede consultarse el artículo de S. MARTÍN ROS y S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Por fin, “mejora y simplificación” en la regulación urbanística de Andalucía: el Decreto-ley 2/2020 de 9 de marzo», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 45, 2020, pp. 171-188. De los mismos autores, *vid.* en el mismo número de la *Revista* «A vueltas con la legalización de lo ilegal (luces y sombras del nuevo Decreto-ley 3/2019, edificaciones irregulares en Andalucía)», pp. 109-136.

Por su parte, la Comunidad Autónoma del País Vasco ha acometido una importante reforma en el ámbito urbanístico a través del *Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística*. El decreto aúna en una sola norma el desarrollo normativo de los procedimientos de aprobación de los planes territoriales y urbanísticos, integrando en el procedimiento sustantivo el procedimiento instrumental de la evaluación ambiental estratégica. El decreto clarifica que será el órgano ambiental del Gobierno Vasco o, en su caso, de la Diputación Foral, quien establezca si el plan debe someterse a una evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada. Los estudios de detalle, las ordenanzas de edificación o de urbanización, así como los catálogos de protección del patrimonio arquitectónico y urbanístico no se hallarán sometidos al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, al no considerarse planes según la *Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo*. En cuanto al silencio administrativo, los planes generales se entenderán definitivamente aprobados pasados tres meses desde su remisión a la diputación foral correspondiente; y en el caso de los Planes Parciales, una vez pasados dos meses. Sobre el mismo se puede consultar el artículo de C. AGOUÉS MENDIZÁBAL, «La dimensión ambiental de la planificación territorial y urbanística y la integración de procedimientos en el Decreto 46/2020 del Gobierno Vasco», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 45, 2020, pp. 77-108.

En la Comunidad Valenciana se han producido este año varias novedades normativas en los ámbitos de interés del presente informe. En primer lugar, destaca el *Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro* modificado en el mismo año 2020 por el Decreto 218/2020, de 29 de diciembre. La *Ley 1/2019, de 5 de febrero, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/2014*, incorporó la DA 9.^a, estableciendo por primera vez en el ordenamiento jurídico valenciano la colaboración del sector privado en la verificación y control de las actuaciones urbanísticas, previendo el art. 214.2 de la citada *Ley 5/2014* que determinadas actuaciones urbanísticas estarán sujetas a declaración responsable, siempre que vayan acompañadas de certificación emitida por un organismo de certificación administrativa. El *Decreto 62/2020* viene ahora a desarrollar justamente la regulación del sistema de habilitación, funcionamiento y registro de estas entidades. En segundo lugar, debe

citarse la *Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2021*, que incorpora varias modificaciones especialmente relevantes en materia de urbanismo y ordenación del territorio. De modo sintético, la *Ley 3/2020* introduce el Capítulo III al Título XXX de la *Ley 20/2017, de 28 de diciembre, de la Generalitat, de tasas*, correspondiente a tasas en materia de urbanismo, para incluir una nueva tasa con la finalidad de gravar determinados actos en relación con el registro de entidades colaboradoras de verificación y control de actuaciones urbanísticas ECUV como consecuencia justamente de la ya citada DA 9.^a de la *Ley 5/2014, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje* (LOTUP), introducida por la *Ley 1/2019*. Además de esta novedad, la *Ley 3/2020* acomete importantes y extensas reformas en las materias de interés del presente informe procediendo a modificar de nuevo la LOTUP de forma bastante intensa. En este sentido destacan: la introducción de aspectos novedosos en la regulación de las construcciones en zonas rurales, favoreciendo la implantación de usos industriales y terciarios en los municipios del sistema rural, admitiendo la posibilidad de eximir de la reserva del 5 por 100 de dotaciones públicas; la regulación de la prestación de garantías para la promoción de programas de actuación integrada por las sociedades urbanísticas de titularidad pública; la posibilidad de subrogación de la Generalitat ante la inactividad de los ayuntamientos en las actuaciones de edificación forzosa destinadas a uso residencial; la fijación de criterios mínimos que deben ser atendidos por los ayuntamientos en materia de planificación del transporte, y varias modificaciones en las actuaciones de transformación urbanística y de edificación y rehabilitación en suelo urbano. Sobre el Derecho urbanístico y de la ordenación territorial en esta Comunidad Autónoma adaptado a la *Ley 1/2019, de 5 de febrero*, y a la *Ley 9/2019, de 23 de diciembre, de la Generalitat Valenciana*, *vid.* J. HERVÁS MÁS (coord.), *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2014, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*, Homenaje a F. ROMERO SAURA, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020; *id.*, «La regularización de las edificaciones aisladas en suelo no urbanizable. Especial atención a la Ley valenciana 1/2019 de 5 de febrero», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, 2020, pp. 91-117. Asimismo, de interés resulta el artículo de A. BOIX PALOP, «La Ley valenciana 2/2017 por la función social de la vivienda tras el control de constitucionalidad operado por la STC 80/2018», en el mismo número de la *Revista*, pp. 177-189.

En la Región de Murcia, las novedades normativas de este año en materia de ordenación del territorio vienen de la mano de la aprobación de la esperada *Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor*. La ley contiene varias medidas para la protección, recuperación, desarrollo y revalorización de la riqueza biológica, ambiental, económica, social y cultural del Mar Menor, y la articulación de las distintas políticas públicas con el fin de que su ejercicio se realice de manera integral y sostenible. En la misma Comunidad Autónoma destacan también dos normas legales que han sido aprobadas para hacer frente a los efectos de la covid-19, aunque con vocación de estabilidad, en el ámbito de las infraestructuras, de la vivienda y del medio ambiente. Se trata de la *Ley 2/2020, de 27 de julio, de Mitigación del impacto socioeconómico de la*

covid-19 en el área de vivienda e infraestructuras, y de la *Ley 5/2020 de 3 de agosto, de mitigación del impacto socioeconómico de la covid-19 en el área de medio ambiente*. La primera ley modifica en varios puntos importantes la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia*. Entre las novedades destacan la introducción de la sostenibilidad y la protección medioambiental como un elemento fundamental de la actividad administrativa en materia urbanística; la supresión de la Comisión de Política Territorial; la regulación de la competencia de los ayuntamientos para la elaboración de Planes de Ordenación de Playas; la definición de los Estudios de Detalle como instrumentos complementarios y ágiles de adaptación de pequeñas actuaciones urbanísticas no sometidos a evaluación ambiental; la regulación de medidas ecoeficientes en el planeamiento y en sus instrumentos para aprovechar mejor los escasos recursos hídricos y combatir los fenómenos climatológicos adversos; la modificación de lo considerado como modificación estructural del planeamiento y su tramitación; la aclaración del trámite de las Actuaciones de Dotación, ya que las modificaciones en suelo urbano consolidado no se tramitan como modificación estructural de sistema general, sino como mediante planes especiales; y, entre otros, la flexibilización de las licencias urbanísticas ampliando los supuestos del uso de la declaración responsable en los títulos habilitantes. La *Ley 5/2020*, por su parte, efectúa varias modificaciones en el régimen y procedimientos de las autorizaciones y evaluaciones ambientales.

En la Comunidad Foral de Navarra, la principal novedad de este año es la aprobación de la *Ley Foral 21/2020, de 29 de diciembre, de modificación de diversos impuestos y otras medidas tributarias y de modificación del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. La DF 2.^a de la ley incorpora modificaciones en la regulación de la transmisión de los bienes integrantes del Patrimonio Municipal del Suelo y del derecho de superficie.

La Comunidad Autónoma de Cantabria, por su parte, ha procedido este año a la aprobación de la *Ley 1/2020, de 28 de mayo, de Medidas Urgentes para el Desarrollo Urbanístico de Cantabria*, y del *Decreto 10/2020, de 20 de febrero, por el que se modifica el Decreto 163/2003, de 18 de septiembre, por el que regula la composición y el funcionamiento de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. La nueva ley pretende articular de una forma más eficiente la relación entre los Planes de Ordenación del Litoral y los Planes Generales de Ordenación Urbana, posibilitando la aprobación definitiva de aquella parte del PGOU que no resulte afectada por los ajustes puntuales siempre que dicha afección afecte a zonas o determinaciones tan concretas que, prescindiendo de ellas, el resto del Plan se pueda aplicar con coherencia, permaneciendo en suspenso aquellas que sí resulten afectadas hasta su adaptación.

La Comunidad Autónoma de Islas Baleares ha procedido este año a la adopción de dos decretos-leyes directamente conectados con las materias de interés del presente informe. Por una parte, mediante el *Decreto-ley 3/2020, de 28 de febrero, de Medidas urgentes en materia de vivienda*, se introducen una serie de medidas extraordinarias con la finalidad de ampliar el parque público de viviendas de gestión pública y de facilitar

la inclusión en el mercado de viviendas a precios asequibles. Se obliga, así, entre otras cosas, a los grandes tenedores a ofrecer un alquiler social en los casos de adquisición de viviendas mediante ejecución hipotecaria, dación en pago o compensación, antes de interponer cualquier acción contra personas en situación de especial vulnerabilidad. En materia de vivienda, este año destacan el libro de N. PALEO MOSQUERA, *Políticas y derecho a la vivienda. Gente sin casa y casas sin gente*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2020; M. VOLS y C. U. SCHMID (eds.), *Houses, homes and the Law*, Eleven International Publishing, The Hague, 2020. Por otra parte, el *Decreto-ley 9/2020, de 25 de mayo, de Medidas urgentes de protección del territorio de las Illes Balears*, tal y como dice su propio preámbulo, pretende contener el crecimiento expansivo de la nueva urbanización y asegurar la protección del suelo rústico, evitando la consolidación de situaciones que puedan ir en la línea contraria a la que diseñen la revisión de las Directrices de Ordenación Territorial y los Planes Territoriales Insulares. En este sentido, el *decreto-ley* establece un conjunto de determinaciones específicas que afectan a las diversas clases de suelo, como los suelos urbanos sin urbanización consolidada, destinados a uso residencial, turístico o mixto para los que se prevé una doble subrogación, primero de los consejos insulares y después del Gobierno de las Illes Balears, respecto de las potestades de alteración del planeamiento previstas en dicha disposición transitoria. Asimismo, el *decreto-ley* actúa sobre el suelo urbanizable con la intención de disponer su reclasificación como suelo rústico y amplía las prohibiciones de edificar viviendas unifamiliares en las zonas de suelo rústico. Finalmente, se introducen medidas de integración paisajística y de sostenibilidad ambiental.

Por su parte, en la línea también de lo llevado a cabo en otras Comunidades Autónomas, Extremadura procedió a la aprobación del *Decreto-ley de 22 de mayo de 2020, de reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la covid-19*. El decreto-ley modifica en varios puntos la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura* (LOTUS), para, entre otros: flexibilizar la implantación de usos en edificios, facilitando el ejercicio en ellos de todo tipo de actividades y profesiones; eliminar, para los nuevos desarrollos de usos industriales o terciarios en el suelo urbanizable, los condicionantes establecidos en cuanto a estándares mínimos de los que debe gozar el núcleo de población para poder clasificar nuevo suelo como urbanizable, facilitando con ello nuevos desarrollos industriales o terciarios en el suelo urbanizable; reconsiderar a las Ordenanzas Municipales de Edificación y Urbanización y a las Normas Técnicas de Planeamiento como instrumentos que contribuyen a la ordenación urbanística o les sirven de complemento; aclarar el ámbito de las competencias entre municipios y la Comunidad Autónoma en el caso de las autorizaciones en suelo rústico; flexibilizar la exigencia de parcela mínima para el uso terciario de estaciones de servicio y del uso agropecuario que podrán autorizarse con una menor superficie de suelo vinculada, en coherencia con la que suelen precisar este tipo de actividades; incentivar las actuaciones de dotación dotándolas del mismo aprovechamiento subjetivo que en el caso de la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas y en coherencia con los mínimos que establece la ley estatal, y reducir el plazo máximo

para el procedimiento de otorgamiento de licencia de primera ocupación o utilización estableciendo un régimen de silencio positivo.

Finalmente, por su relación e incidencia trascendente sobre las materias del presente informe, deben mencionarse la *Ley 2/2020, de 7 de febrero, de Evaluación Ambiental de Castilla-La Mancha*, y la *Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha*.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

1. Tribunal Constitucional

La Sentencia del Tribunal Constitucional más relevante este año es la *STC 20/2020, de 10 de febrero*, por la que se resuelve la cuestión de inconstitucionalidad elevada por el TSJ-Extremadura en relación con el art. 11.3.1.b) de la *Ley 15/2001, sobre suelo y ordenación territorial de Extremadura*, en su redacción dada por la *Ley 9/2011*, y con respecto a la disposición adicional única de la misma ley. La controversia surge a raíz de la anulación por el TSJ y por el TS del *Decreto 55/2007* por el que se aprobaba un proyecto urbanístico de interés regional sobre una superficie de la Red Natura 2000 que tenía la consideración de suelo especialmente protegido, pasando a considerarse suelo urbanizable. En 2011, la Asamblea de Extremadura aprobó la *Ley 9/2011* e incorporó un nuevo párrafo al art. 11 de la *Ley 15/2001*, estableciendo los criterios para clasificación del suelo no urbanizable junto con la inclusión de la posible transformación del suelo correspondiente a la Red Natura 2000. Asimismo, la disposición adicional última estableció el procedimiento de homologación del suelo, que podrá ser iniciado de oficio por los ayuntamientos, el consejero competente o promotores en los proyectos de interés regional. El TC desestima ahora la cuestión de inconstitucionalidad por la pérdida parcial del objeto de la cuestión, ya que el art. 11.3.1.b) de la *Ley 15/2001* fue declarado inconstitucional por motivos materiales en la *STC 134/2019, de 13 de noviembre*, y lo mismo sucedió con la disposición adicional única (*SSTC 134/2019, de 13 de noviembre, y 152/2019, de 25 de noviembre*). Sin embargo, el TC recuerda que la ley cuestionada no es una ley singular o autoaplicativa, remitiéndose al FJ 5.º de la *STC 134/2019*, en cuanto que regula un procedimiento por el que se dictará un acto administrativo aprobando o no la homologación del terreno y por lo que no se trata de un acto ejecutivo únicamente en el caso concreto.

2. Planeamiento urbanístico y territorial

Sin duda este año también, uno de los temas más estudiados por la doctrina jurídica en materia de planeamiento urbanístico es el relativo a la masiva, en los últimos años,

declaración de nulidad de varios planes urbanísticos generadora de grave inseguridad jurídica e indefensión para los ciudadanos y los agentes del sector inmobiliario. En este sentido, este año puede recomendarse la lectura de las contribuciones de J. ORTIZ RAMÍREZ, «La grave inseguridad jurídica derivada de la declaración judicial de nulidad de los planes generales de ordenación urbana, y posibles reformas que restablezcan la seguridad jurídica en el urbanismo», *Revista de Derecho Urbanístico y de Medioambiente*, núm. 335, 2020, pp. 63-125, y de G. SORIA MARTÍNEZ, «Cautelas de la cooperativa promotora ante la nulidad de los planes urbanísticos y otros factores de inseguridad jurídica», en la misma *Revista*, núm. 339, 2020, pp. 53-81. Asimismo, desde una perspectiva más general pero directamente relacionada con la nulidad de los planes urbanísticos, consúltese la obra de F. J. VILLAR ROJAS, A. M. GONZÁLEZ SANFIEL y F. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Crisis del planeamiento urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 2020.

En materia de planeamiento urbanístico, resulta, indudablemente, de interés este año la *STS 318/2020, de 4 de marzo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que se pone de manifiesto que la nulidad absoluta de los instrumentos urbanísticos no afectará a los que carezcan de infracción relevante y sea posible su existencia tras la escisión con los nulos. En esta sentencia, el TS desestima el recurso de casación confirmando la sentencia del TSJ-Cataluña estimatoria del recurso de apelación del propietario de una finca afectada por la modificación puntual del Plan General Metropolitano de Barcelona. El TSJ concluyó que el Plan tiene por objeto un polígono de actuación urbanística físicamente discontinuo, por lo que se trata de un solo ámbito de planeamiento, probado por las transferencias de suelos destinados a equipamientos entre los tres sub-ámbitos. Por tanto, el TSJ declaró vulnerado el principio de equidistribución de cargas y beneficios que se debe desarrollar en un único ámbito de planeamiento. El TS recuerda su doctrina sobre nulidad de pleno derecho o absoluta, estableciendo que cabe apreciar la nulidad de pleno derecho de las disposiciones generales, que determina su invalidez, pero la infracción ha de ser determinante de un vicio que produzca tal nulidad. Los actos nulos de pleno derecho, según el TS, no son susceptibles de subsanación por medio de la convalidación. Por tanto, el TS considera que se puede conciliar la nulidad de pleno derecho (art. 47.2 LPAC) sobre un procedimiento de actuación urbanística y, concretamente, a las determinaciones afectadas del vicio de nulidad absoluta, quedando a salvo las que carezcan de la infracción relevante y sea posible su existencia tras la escisión de las determinaciones nulas, lo que aprecia que no concurre en el supuesto de autos.

En la misma línea, *vid.* la *STS 569/2020, de 27 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que se reitera que los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los planes de urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones. En el mismo sentido puede consultarse la *STS 627/2020, de 1 de junio* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a),

que trataba de la aprobación definitiva de modificación de un plan general metropolitano en el ámbito de un equipamiento deportivo y en el que se declaró en primera instancia pero confirmada en casación la nulidad de la totalidad de la norma, inicialmente no solicitada, después de haber dado el traslado del art. 33 LJCA.

2.1. Alteración del planeamiento, clasificación del suelo y deber de motivación

En la *STS 195/2020, de 14 de febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS procede a la estimación del recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Málaga contra sentencia dictada en primera instancia, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo formulado contra la revisión parcial y adaptación a la LOUA del PGOU de Málaga. El TS considera que la modificación de suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado constituye una actuación de urbanización que no cabe calificarla de reforma o renovación urbanística, y que por tanto carece de la imprescindible entidad para provocar dicha modificación, procediendo a su anulación y estimando el motivo de casación. El Tribunal matiza, además, la jurisprudencia anterior en la materia, en el sentido de que conforme al TRLSRU un nuevo planeamiento que contempla una determinada transformación urbanística de renovación, regeneración o rehabilitación, puede degradar el suelo urbano consolidado a suelo urbano no consolidado, siempre que quede justificado en la Memoria, con una motivación reforzada, la conveniencia, desde el prisma de los intereses públicos, de acometer tales actuaciones, que, además, han de responder a necesidades reales. En el mismo sentido, *vid. STS 1052/2020, de 21 de julio*.

En la interesante y mediática *STS 1375/2020, de 21 de octubre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Madrid, la Comunidad de Madrid y el Club Atlético de Madrid contra la STSJ-Madrid que había estimado parcialmente en primera instancia el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que llevó a cabo la aprobación definitiva de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid, relativa al Área de Ordenación Especial 00.08 «Parque Olímpico-Sector Oeste» y el Área de Planeamiento Específico 20.14 «Estadio de la Peineta», Distrito de San Blas-Canillejas. El TS procede ahora a la anulación de la STSJ-Madrid desestimando el recurso contencioso-administrativo inicial. El TS considera que la impugnación es improcedente por ausencia de arbitrariedad y desviación de poder, puesto que había una clara motivación de la modificación aprobada en la memoria de la modificación por la que se pretendía una adaptación de la ciudad, en una zona emblemática y con previsiones de centralidad, hacia un modelo de ciudad compacto y sostenible, de conformidad con los mandatos y recomendaciones de la Unión Europea, el cambio climático, las evaluaciones ambientales, las políticas de género e igualdad y la sostenibilidad económica. A juicio del TS, la decisión de modificación es fruto de un prolongado procedimiento urbanístico en busca de una

solución en la que los intereses generales —concretamente deportivos— de la ciudad de Madrid no se presentan como afectados, y en el que los posibles beneficios privados de quien adquiere una parcela pública solo se presentan en el terreno de lo estrictamente deportivo. El TS pone de manifiesto la ausencia de infracción del art. 25.1 del *Reglamento de Planeamiento Urbanístico*, puesto que la finalidad del convenio urbanístico no era la segregación, privatización y venta de la parcela ocupada por el Estadio olímpico, sino la contribución a la configuración de una solución urbanística para el conjunto de la zona, que cuenta con mucho más alcance que el de la simple desagregación. En cuanto a la clasificación del suelo, el TS considera que la actuación prevista para la zona es la de una actuación de dotación, sin que se haya acreditado lo contrario, puesto que no se está en presencia de una actuación de transformación, porque la zona ya «es ciudad», y, con la dotación se va a «mejorar ciudad», y cuenta con las infraestructuras para las actividades públicas a las que se va a destinar. Asimismo, no considera incorrecta la continuidad del suelo como SUC, pese a la modificación introducida ya que la clasificación del APE, en su integridad, sigue siendo la de SUC, sin que la modificación aprobada tenga incidencia alguna en este particular. En otro orden de cosas, la monetización, sin fraude alguno de ley, viene determinada como consecuencia de la transformación del suelo privado de la parcela en la que se ubica el estadio y que sería adquirida por el club de fútbol, y, por otro lado, como consecuencia de las cesiones con destino dotacional. En este sentido, en el caso de autos es la compensación legalmente prevista como consecuencia de la desafectación del dominio público y, por otra parte, como consecuencia de las cesiones derivadas de la privatización y otorgamiento de la correspondiente edificabilidad lucrativa. En materia de ruido, el TS considera que falta la acreditación del cambio —cuantitativo o cualitativo— del ruido procedente de la actividad deportiva del estadio como consecuencia de que el mismo —y la actividad desarrollada— fueran públicas o privadas, por cuanto esta condición es la única que se altera con la modificación del PGOUM anulada, ya que el destino deportivo sigue siendo el mismo, antes y después de la modificación. Finalmente, la STS cuenta con un voto particular. A nivel doctrinal, en el ámbito de las actuaciones de dotaciones puede consultarse el artículo de G. ROGER FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, «Para comprender las actuaciones de dotación (de una vez por todas)», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 341, 2020, pp. 19-40. También debe destacarse el artículo de E. DE SANTIAGO RODRÍGUEZ e I. GONZÁLEZ, «Las técnicas de clasificación del suelo urbano en los pequeños municipios de la España vaciada: una lectura crítica», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 335, 2020, pp. 127-191.

Interesante resulta, por otra parte, la *STS 543/2020, de 25 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que el TS desestima el recurso de casación pero recuerda que cuando se produce un incremento de edificabilidad en un terreno, sea este incremento «autónomo» o independiente, o tenga su origen en un trasvase de la edificabilidad existente en otro terreno o sector, debe aplicarse el art. 70.ter 3 LBRL y proceder a examinar, en consecuencia, si la exigencia de transparencia en la alteración urbanística ha tenido lugar.

Por último, debe destacarse la *STS 548/2020, de 25 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que el TS recuerda que el despliegue de las redes públicas de telecomunicaciones electrónicas constituye una de las determinaciones mínimas de todo plan general, y consecuentemente sin esas determinaciones mínimas no se puede aprobar definitivamente tal instrumento.

2.2. Regulación del uso de alojamiento turístico

En la *STS 1550/2020, de 19 de noviembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.^a), el TS desestima el recurso de casación interpuesto por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia, contra la *STSJ-País Vasco 292/2019, de 11 de junio*, que desestimó el recurso contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Bilbao por el que se llevó a cabo la aprobación definitiva de la Modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico. El TS considera en relación con el alcance de la potestad de planeamiento de las corporaciones locales para la restricción de la libre prestación del servicio de alojamiento turístico por parte de los propietarios que el planificador urbanístico goza de la legitimación necesaria para «promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico». En este sentido, considera que la calificación de las VUT como una actividad de equipamiento —impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial— se presenta como razonable y, sobre todo, suficientemente motivada por el Ayuntamiento de Bilbao, y respeta los criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios. Además, el TS pone de manifiesto que lo anterior no se opone a la decisión adoptada en la *STS 1766/2018* y no existe vulneración de los arts. 5 y 17.4 de la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la unidad de mercado* ni del art. 3.11 de la *Ley 17/2009, sobre el libre acceso a las actividades de servicios*. Conforme a la sentencia, el Ayuntamiento de Bilbao se ha situado en el ámbito del espacio que, con precisión, alegando y justificando, en un marco de prudencia, equilibrio y proporcionalidad, unas razones como las tomadas en consideración por el TJUE en relación con el supuesto de alojamiento, por habitaciones, de viviendas particulares para uso turístico limitando, a tres, el número de habitaciones cuyo alquiler resulta posible. Dicha limitación no carece de justificación ni entraña una barrera para el acceso al mercado de alquiler de habitaciones para uso turístico y el superar dicho número de habitaciones determinaría su consideración de establecimiento hotelero.

En esta materia, puede recomendarse el artículo de I. RODRÍGUEZ FLORIDO, «La regulación del alojamiento turístico en Barcelona: el PEUAT y los distintos pronunciamientos judiciales recaídos sobre su legalidad», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 45, 2020, pp. 295-312.

2.3. *Informes preceptivos y vinculantes en el procedimiento de aprobación de planes urbanísticos*

En la *STS 1402/2020, de 26 de octubre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Tarragona y por la Generalidad de Cataluña contra la STSJ-Cataluña por la que se estimaba parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto por una Sociedad Anónima contra la resolución de la Direcció General de Ordenació del Territori y Urbanisme de la Generalitat de Catalunya dando su conformidad al texto refundido del POUM de Tarragona. El TS confirma el planteamiento de la Sala de instancia considerando que la resolución debería ser anulada por falta de informe previo de la autoridad estatal competente en materia de planificación de hidrocarburos. El plan ordenaba y regulaba los terrenos de la mercantil demandante en la instancia que están ocupados por unas instalaciones de almacenamiento y distribución al por mayor de hidrocarburos líquidos y que se encuentran situados a escasa distancia del centro de la ciudad y de zonas residenciales. En este sentido, el planeamiento impugnado y las previsiones que contempla en relación con las instalaciones de almacenamiento de hidrocarburos líquidos puede afectar al ejercicio de las competencias estatales por su ubicación estratégica, tanto para la recepción de productos como para su distribución y conexión con terceras empresas logísticas, debido a su proximidad con la refinería. Dicho lo anterior, el TS recuerda el carácter preceptivo del informe de la Administración estatal en materia de hidrocarburos por disponerlo expresamente la DA 2.^a, apartado 4, de la *Ley 13/2003*, considerando la omisión como un trámite sustancial en la elaboración del planeamiento.

En cuanto al informe de la Confederación Hidrográfica en el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos, este año resulta interesante la *STS 1394/2020, de 23 de octubre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), que estima el recurso de casación interpuesto y fija como doctrina jurisprudencial, aunque la sentencia cuenta con un voto particular, lo siguiente: «Que la necesidad de acreditar la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas previstas en el planeamiento urbanístico es un requisito que deriva de preceptos estatales (art. 25.4 TRLA) y art. 15.3 TRLSRU de aplicación directa, y no supletoria, por ser expresión de competencias exclusivas del Estado que concurren con las autonómicas de urbanismo y ordenación del territorio, y que condicionan o se imponen al planificador urbanístico, y cuya ausencia, atendidas las circunstancias del caso, determina la nulidad del plan; que la anulación del planeamiento derivada de la debida aplicación de las técnicas de control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico, atendidas también las circunstancias del caso, no incurre en exceso de jurisdicción contrario al art. 71.2 LJCA».

Sobre el carácter preceptivo y vinculante del informe de Costas de la Administración del Estado en la tramitación de planes como el plan de modernización, mejora e incremento de la competitividad del sector turístico de San Bartolomé de Tirajana «Maspalomas Costa Canaria» puede consultarse la *STS 31/2020, de 17 de enero* (Sala de

lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que el TS confirma la sentencia de instancia que había procedido a la anulación de dicho Plan por carecer de este trámite preceptivo y vinculante. Por otra parte, en la *STS 422/2020, de 18 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), recuerda que el informe desfavorable del órgano estatal competente en materia de carreteras tiene carácter vinculante y que la omisión del preceptivo procedimiento de evaluación ambiental desencadenan la declaración de la nulidad del plan parcial.

En cuanto a la necesidad de elaboración de informes de sostenibilidad financiera para cualquier instrumento de planeamiento, independientemente de su grado de generalidad, este año resulta de interés la *STS 197/2020, de 14 de febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). El TS reitera en la sentencia (desestimando el recurso de casación y confirmando la sentencia de instancia anulatoria del plan) su amplia jurisprudencia sobre la cuestión y confirma que el informe de sostenibilidad es preceptivo. El TS recuerda su doctrina sobre la distinción entre el estudio económico financiero (que se refiere a la viabilidad de la ejecución de la actuación concreta) y el informe de sostenibilidad financiera (que analiza la sostenibilidad en el tiempo de los servicios e infraestructuras que la Administración preste en ese sector).

En materia de igualdad de género y su relación con los planes urbanísticos, este año debe subrayarse, por el análisis completo de la evolución jurisprudencial en el ámbito y la forma de abordar la cuestión, la *STS 927/2020, de 18 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). Como es sabido, el principio de igualdad entre hombres y mujeres exige que todas las actuaciones del plan urbanístico tengan por fin lograr su igualdad efectiva. En esta clave, el TS estima el recurso de casación interpuesto frente a la Sentencia del TSJ-Madrid que estimó el recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del gobierno de la Comunidad de Madrid que aprobaba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana de Boadilla del Monte. El TSJ declaró nulo el Plan de Urbanismo debido a la falta del informe de impacto de género exigido en el art. 24.1.b) LG para las disposiciones de carácter general. El TS recuerda que si bien no es exigible al plan impugnado la incorporación del Informe de impacto de género, tal y como sostiene la Sala de instancia, ello no es óbice para que puedan discutirse a través de la impugnación del Plan, los concretos y específicos aspectos que pueden incidir en una ordenación de naturaleza discriminatoria. A su juicio, lo que sucedió es que, en el presente caso, al haberse quedado el análisis en la existencia o no del citado Informe, la cuestión de fondo no ha sido abordada, porque no se han puesto de relieve qué concretos aspectos del plan pueden resultar, a juicio de los recurrentes, contrarios al principio de igualdad de género, por lo que el plan no puede ser objeto de una declaración genérica de nulidad, con base en la infracción de un trámite formal que no le era exigible [por carecer el art. 24.1.b) LG de carácter supletorio]. No obstante, el TS declara como doctrina jurisprudencial «que, si bien la cláusula de aplicación supletoria del Derecho estatal no permite sostener la exigencia a las Comunidades Autónomas de un requisito, como es el informe de impacto de género, en materia de ordenación urbanística, que no figura previsto en su propia legislación, el principio de igualdad de trato es un principio inspirador

de la nueva concepción del desarrollo urbano, que exige una ordenación adecuada y dirigida, entre otros fines, a lograr la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, esto es, no es necesario el sometimiento del plan a un trámite específico para que esa perspectiva sea tenida en cuenta y para que, en otro caso, el citado plan pueda ser impugnado y el control judicial alcanzar a dichos extremos». Sobre esta materia, debe recomendarse la lectura del libro de A. SANCHO MARTÍNEZ, *Ciudades conciliadoras: Urbanismo y género*, Aranzadi, Pamplona, 2020, en el que analiza la necesidad de gestionar adecuadamente el urbanismo con el fin de lograr un acceso igualitario de hombres y mujeres a los espacios públicos.

2.4. Planes especiales

En la *STS 1577/2020, de 23 de noviembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ-Cataluña que estimaba parcialmente el recurso contencioso-administrativo frente al Acuerdo del Plenario del Consell Municipal del Ayuntamiento de Barcelona en virtud del cual se aprobó definitivamente el «Pla especial urbanístic per a l'ordenació territorial dels Clubs i Associacions de Consumidors de Cànnabis a la ciutat de Barcelona», anulando el art. 5, inciso «Son actividades generadoras de humos contaminantes de acuerdo con la OMA», el art. 8, letra *d*) y el art. 10 de dicho Plan. El objeto del recurso de casación determina si es posible que un plan urbanístico, dado el contenido que le es propio, pueda afectar a las competencias estatales en materia de legislación penal. La Administración municipal alega por que el contenido de los mencionados preceptos debe entenderse amparado por la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio, de donde se concluye que con la decisión de instancia se estaría vulnerando el principio de la autonomía local. Sin embargo, el TS confirma que estos preceptos invaden la competencia exclusiva estatal en materia de legislación penal, puesto que efectivamente se forzaría una regulación, con incidencia sobre el tipo penal definido en la legislación estatal, el consumo, abastecimiento y dispensación de cannabis, en el marco de las asociaciones de usuarios a las que innegablemente se refiere.

En otro orden de cosas, en la *STS 1119/2020, de 27 de julio* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por la Sección 3.^a de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-Cataluña, estimatoria en parte del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Cataluña, por el que se aprobó definitivamente el Plan especial de protección del medio natural y del paisaje «Aiguamolls de l'Alt Empordà». Conforme a la STS y la doctrina que asienta: «1.º) Los planes especiales de interés natural previstos en la normativa autonómica catalana no son un simple plan de gestión y tienen la naturaleza de plan territorial sectorial, aun cuando su procedimiento de aprobación sea el urbanístico, en el que se reordenan los usos compatibles y no compatibles y se acomete una nueva categorización del suelo, por lo que están sujetos a evaluación ambiental estratégica. 2.º) Que no se ha producido la vulneración

del art. 37 LPNB, que dispone que la limitación y ampliación del espacio del PEIN debe establecerse en la norma de creación del espacio natural protegido, porque la aprobación del Plan especial no ha supuesto la modificación del PEIN». Una vez sentada la naturaleza del Plan especial, el TS anula y revoca la sentencia por considerar que se ha infringido el ordenamiento jurídico, puesto que el Plan debería haberse sometido al procedimiento de evaluación ambiental.

2.5. *Procedimiento de fijación de valores catastrales*

El TS, en su *STS 1100/2020, de 23 de julio* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.^a), fija doctrina y estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, pronunciada en el recurso 484/2015, sobre ponencia de valores. El TS considera que la anulación por sentencia judicial firme del planeamiento urbanístico que clasificaba un sector como suelo urbanizable conlleva que los terrenos afectados por tal clasificación vuelvan a tener la clasificación de origen —otorgada por el planeamiento anterior— como suelo no urbanizable de especial protección. En consecuencia, no pueden tener la consideración de suelo urbano a efectos catastrales, dando lugar a la consiguiente nulidad de la ponencia de valores.

2.6. *Estaciones de servicio y calificación del suelo*

Interesante resulta en este ámbito la *STS 147/2020, de 5 de febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que se estima el recurso de casación y se pone de relieve que la Administración municipal no puede denegar la licencia de instalación de una estación de servicio de combustibles por ausencia de calificación específica para ello. El TSJ había procedido a la anulación del acuerdo por el que se concedía la licencia de obra a SUPECO para la construcción de una estación de servicio de combustibles en la finca destinada en el planeamiento urbanístico para uso comercial. Interpretó que la finca para la que se había solicitado la licencia estaba únicamente destinada al uso comercial, excluyendo cualquier otro uso. Y entendió que el art. 3 del *Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios*, dispone un mandato para el planificador, siendo necesario que en el planeamiento urbanístico haya previsto la instalación de una estación de servicios de combustible para que pueda ser instalada. Sin embargo, el TS no comparte la argumentación del TSJ, indicando que las previsiones (al menos para una instalación para el suministro de productos petrolíferos a vehículos) del art. 3.1 del real decreto-ley se imponen de manera directa y no subordinada a la planificación urbanística. Argumenta el Tribunal que el planeamiento siempre podría incorporar la instalación de una estación de combustibles. Sin embargo, el legislador establece, según sus competencias (art. 149.1.13 y 149.1.25 CE), la instalación con independencia del planeamiento y del

uso del suelo. Por todo ello, concluye el TS que el art. 3.1 del *real decreto-ley* prevé la posibilidad de instalar una estación de servicio de venta de combustibles en los supuestos de uso comercial, de inspección de vehículos y zonas industriales, *se contemple o no dicha instalación en el planeamiento urbanístico*.

3. Gestión urbanística

Indudablemente, una de las aportaciones más interesantes este año en esta materia viene del profesor F. LÓPEZ RAMÓN, *Las vinculaciones singulares urbanísticas*, Atelier, Barcelona, 2020. En el libro se acomete un exhaustivo análisis de la jurisprudencia y la doctrina sobre las vinculaciones singulares urbanísticas reguladas en la legislación del suelo, pero también se caracteriza por su vocación propositiva. Del mismo autor y en la misma materia puede consultarse también su contribución «Tipología casacional de las vinculaciones del planeamiento urbanístico», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 339, 2020, pp. 19-52. Asimismo, debe destacarse la contribución de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Equidistribución e igualdad no son disociables, pero algo hay que hacer ya», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 45, 2020, pp. 277-294. En materia de valoraciones urbanísticas resulta de interés el artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «Crítica al incoherente e injusto sistema legal de valoraciones del suelo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 336, 2020, pp. 19-51, y en materia de contratación pública para la ejecución del planeamiento urbanístico, en el mismo número de la *Revista*, el artículo de D. SERNA BARDAVÍO, «Juntas de compensación y contratación pública: análisis de la cuestión desde la figura del poder adjudicador», pp. 53-113.

3.1. *Silencio administrativo y proyectos de actuación como instrumentos de gestión urbanística*

En materia de gestión urbanística, este año destaca la *STS 425/2020, de 18 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que el TS desestima el recurso de casación frente a la STJ-Castilla y León que, por su parte, había desestimado el recurso de apelación respectivo. La controversia versaba sobre la posibilidad de aprobación por silencio administrativo positivo de un proyecto de gestión urbanística de iniciativa particular. El TS establece que, para considerar la posibilidad de aprobar por silencio positivo los instrumentos de ordenación urbanística, debe tenerse en cuenta si ha sido promovido por un particular o por el ayuntamiento ante la Administración autonómica que tiene la competencia para aprobarlo definitivamente. Si ha sido promovido por un particular es imposible considerar aprobado el proyecto por un silencio positivo, dado que *los procedimientos cuya estimación conlleve la transferencia al solicitante de facultades relativas al servicio público exceptúan la regla del silencio positivo*. En cambio, si el ayuntamiento promueve el plan urbanístico ante la Administración autonómica y resuelve extemporáneamente no se encuentra exceptuado de la regla del silencio positivo.

Por su parte, a nivel doctrinal, se recomienda la lectura del artículo de F. GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, «Las licencias urbanísticas ante el silencio administrativo», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 340, 2020, pp. 85-135.

3.2. *Programas de Actuación Integrada y Proyectos de Reparcelación*

En relación con los acuerdos por los que se resuelve la adjudicación de un Programa de Actuación Integrada por motivos imputables al urbanizador, el TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a) en su *Sentencia 1206/2020, de 28 de septiembre*, estimatoria del recurso de casación, concluye que dicha resolución debe llevar aparejada la anulación de los documentos de gestión que desarrollan sus determinaciones, en particular el Proyecto de Urbanización y de Reparcelación. A su juicio, el efecto general de la resolución del PAI supone la cancelación de la programación y que, por tanto, quedan sin efecto todos aquellos instrumentos que forman parte y suponen la *concreción y desarrollo* de dicha programación.

En materia de caducidad en relación con los proyectos de reparcelación, resulta de interés este año la *STS 692/2020, de 8 de junio* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). En la sentencia se pone de manifiesto que la reparcelación no es un procedimiento susceptible de producir efectos desfavorables o de gravamen, por lo que no se le aplica la regla de la caducidad del art. 44.2 LRJPAC (el ahora vigente art. 25.1 LPAC). Incluso aceptando que se trate de una «potestad de intervención» como la planificadora, el TS rechaza de plano que pueda considerarse que en la reparcelación exista un efecto desfavorable o de gravamen. Y ello porque la carga de contribuir a los gastos de urbanización *se compensa con los beneficios* individuales y para la comunidad. Por ello no procede la declaración de caducidad del expediente de reparcelación.

3.3. *Expropiación*

La *STS 392/2020, de 13 de mayo* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), tiene su origen en la interposición por un particular de un recurso contencioso-administrativo contra el acuerdo del Jurado de Expropiación de Cataluña que fijaba el justiprecio de su finca expropiada por el Ayuntamiento de Martorell. El TSJ-Cataluña estimó parcialmente el recurso estableciendo un justiprecio nuevo en función de los valores que constan en la sentencia. Fundamentó su decisión en la creencia de que la decisión del jurado era improcedente, dado que había considerado la edificabilidad bruta del polígono fiscal, pero debía considerar su edificabilidad neta. A efectos procesales, para admitir el recurso por error judicial, el TS sigue la doctrina establecida en la *STC 112/2019*. En lo material, según el TS, *para calcular la superficie susceptible de apropiación privada es necesario conocer la totalidad de la superficie*, tanto de la edificada, como de la no edificada. Por ello, el TS concluye que el TSJ ha actuado desatendiendo la función de sometimiento a la sana crítica y examen racional del conjunto de las pruebas

(art. 348 LEC). Por tanto, el TS declara que los Autos de 13 de diciembre de 2017 y 4 de abril de 2018 incurrir en error judicial.

Por su parte, en la *STS 138/2020, de 5 de febrero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra STSJ-Galicia, estimatoria parcial del recurso contencioso-administrativo deducido frente a la Resolución del Jurado de Expropiación de Galicia, que elevó la indemnización fijada por ocupación directa de una parcela con ocasión del Proyecto «Ocupación Temporal de Parcelas ubicadas en el Polígono de Solo Urbán de la Zona 4, del SU 25 del PGOU de Orense». El TS interpretando el art. 35.e) TRLSRU concluye que los criterios legales para la cuantificación de la indemnización son los establecidos en el art. 115 LEF equiparando, a efectos de valorar la indemnización, la ocupación directa de suelos dotacionales con la ocupación temporal del terreno en la expropiación. En este sentido, el TS concluye que la indemnización queda subordinada a la existencia real de rendimientos vencidos del suelo antes de su ocupación y no al abono de unos aprovechamientos urbanísticos inexistentes hasta la fecha de aprobación definitiva del proyecto.

También debe destacarse este año la *STS 32/2020, de 17 de enero* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), en la que el TS se pronuncia en sentido negativo sobre la posibilidad de impugnar como inactividad administrativa (art. 29.1 LJCA) la falta de respuesta de la Administración expropiante a la petición de pago del justiprecio. El TS, en la línea del TSJ-Extremadura, concluye que las hojas de aprecio no pueden considerarse nunca actos firmes, sino meras valoraciones en el seno del procedimiento ante el Jurado de Expropiación. Por ello, solo transcurridos seis meses desde la determinación del justiprecio por el Jurado podríamos estar ante una inactividad recurrible conforme al art. 29.1 LJCA.

4. Disciplina urbanística

A nivel doctrinal, las aportaciones en materia de legalidad urbanística que deben destacarse en el marco del presente informe son las siguientes: A. CANO MURCIA, *Del deber de conservación a la declaración de ruina*, Aranzadi, Pamplona, 2020; A. SALOM PARETS, «El comiso del beneficio económico en el derecho urbanístico sancionador», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 203, 2020, pp. 95-118; E. CARUZ ARCOS y J. D. MORENO PRIETO, «Las licencias urbanísticas y la cláusula “sin perjuicio de terceros”», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 45, 2020, pp. 223-246; S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, «Responsabilidad patrimonial de la administración por anulación de licencias», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 335, 2020, pp. 63-125; F. J. REY MUÑOZ, «La dimensión temporal de la responsabilidad por defectos en la edificación», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 44, 2020, pp. 119-142.

Por su parte, a nivel jurisprudencial, destaca la *STS 1216/2020, de 28 de septiembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). En esta sentencia el TS estima el

recurso de casación frente a la STSJ-Madrid parcialmente estimatoria el recurso de apelación respectivo. En la resolución municipal recurrida, que constituye el origen de los procesos judiciales, se ordenaba al particular a desalojar y demoler la construcción de una infravivienda en la Cañada Real de Madrid que habitaba junto a su mujer y a sus tres hijos menores de edad. En la resolución municipal recurrida, que constituye el origen de los procesos judiciales, se ordenaba al particular a desalojar y demoler la construcción de una infravivienda en la Cañada Real de Madrid que habitaba junto a su mujer y a sus tres hijos menores de edad. El Juzgado confirmó la resolución originalmente impugnada, si bien el TSJ estimó parcialmente la apelación planteada por el interesado. El argumento fundamental se basó en la protección de los menores afectados por el desalojo ordenado pero no se efectuó un análisis de la proporcionalidad de la medida en relación con la necesidad de preservar la legalidad urbanística. El TS señala, fundamentalmente, que aunque es cierto que debe realizarse una ponderación proporcionada *entre la protección de la legalidad urbanística y la protección del menor* consistente en que cuente con alojamiento, esta ponderación no puede realizarse en abstracto ni puede entenderse que uno de estos bienes jurídicos cede frente al otro (error en que incurrió el TSJ). En este sentido, el TS considera que es necesario realizar un análisis para el caso concreto. En el supuesto específico, el TS señala que la orden de desalojo y demolición no es sino un acto declarativo de la ilegalidad de la construcción (descrita como chabola). Este acto no implica de por sí que los menores afectados se vayan a ver privados de alojamiento inmediatamente. Solo en el supuesto de que el Ayuntamiento de Madrid debiera ejecutar subsidiariamente la demolición podría darse esa situación y es en este momento *cuando deba realizarse esa ponderación*. Por tanto, a juicio del TS, el acto administrativo impugnado declarativo de la ilegalidad de la construcción es perfectamente conforme a Derecho.

5. Delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo

En materia de delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, este año ha habido varios pronunciamientos jurisprudenciales al respecto y, en concreto, sobre: *a)* la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de urbanización, parcelación, reparcelación, construcción o edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas de ordenación territorial o urbanísticas (*SAP León 330/2020, de 7 de octubre*); *b)* la construcción por una promotora-propietaria de una edificación destinada a vivienda, careciendo de la preceptiva licencia urbanística, llevada a efecto en suelo no urbanizable de especial protección por planificación territorial o urbanística [*STS 615/2020, de 18 de noviembre* (Sala de lo Penal, Sección 1.^a)]; *c)* la realización de edificaciones en la Comunidad de Madrid en terreno no urbanizable en las cuencas de los ríos Alberche y Cofio protegidas como espacio natural por la normativa municipal, autonómica, estatal y supranacional [*STS 216/2020, de 22 de mayo* (Sala de lo Penal, Sección 1.^a)]; *d)* edi-

ficaciones no autorizables en suelo no urbanizable en general [*SAP Madrid 204/2020, de 16 de marzo* (Sección 23.^a)] o en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico o artístico [*SAP Madrid 215/2020, de 8 de mayo* (Sección 2.^a)]; y e) la realización de una pluralidad de actuaciones en municipio por altos cargos del gobierno municipal para transformar documentalmente suelo no urbanizable en urbano [*STS 245/2020, de 27 de mayo* (Sala de lo Penal, Sección 1.^a)].

A nivel doctrinal y en cuanto a la problemática de la corrupción en materia urbanística, este año resulta de obligatoria lectura el libro colectivo de O. CAPDEFERRO VILLAGRASA (coord.), *Compliance urbanístico. Fundamentos teóricos, estudio de casos y desarrollo de herramientas anticorrupción*, Aranzadi, Pamplona, 2020. Asimismo, son de interés la obra de J. A. MARTÍNEZ RODRÍGUEZ, *Demolición, reposición y comiso en los delitos urbanísticos*, José María Bosch Editor, Barcelona, 2020; A. DELGADO GIL, *Delitos urbanísticos y contra el medio ambiente*, Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2020.

6. Convenios urbanísticos

Este año ha habido varias sentencias en las que el TS reiteró que a las obligaciones contraídas por la Administración en un convenio urbanístico se les aplica el plazo de prescripción del art. 1964.2 CC. En este sentido pueden citarse las *SSTS 721/2020, de 10 de junio; 172/2020, de 11 de febrero, y 1693/2020, de 10 de diciembre* (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a). En todos estos casos, el TS rechaza la aplicación del plazo de cuatro años ex art. 25.1 LGP no es adecuado para este caso. Entiende, en líneas generales, que este precepto solo se refiere a concretas deudas contraídas por Hacienda en el marco de *relaciones prestacionales o de servicio*, de forma que no puede aplicarse, en general, a las obligaciones contractuales asumidas por la Administración. Una vez el TS constata que la *normativa de Derecho público es insuficiente* en este punto, acude al art. 1964.2 CC y declara que el plazo de prescripción aplicable al caso es el que ahí se establece.