

---

## Urbanismo y ordenación del territorio\*

Sofía SIMOU

*Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo  
(Contratada Doctora Acr.)*

*Universidad Autónoma de Madrid  
ORCID ID: 0000-0001-6726-8392*

**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:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. NOVEDADES NORMATIVAS AUTONÓMICAS Y APORTACIONES DOCTRINALES.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Derecho de propiedad, derechos y deberes urbanísticos. 3.2. Planeamiento urbanístico y territorial: 3.2.1. Impugnación indirecta de planes territoriales por falta de evaluación ambiental. 3.2.2. Control ambiental de planes de ordenación territorial y proyectos de ejecución de parques eólicos. 3.2.3. Planes de ordenación territorial, informe de sostenibilidad económica e informes «neutros» en materia de género, familia e infancia. 3.2.4. Planes urbanísticos e informe de sostenibilidad económica. 3.2.5. Planes especiales y modificación de uso característico. 3.2.6. Estudios de Detalle, informes sectoriales y evaluación ambiental estratégica. 3.2.7. Informe de recursos hídricos en casos de concesiones en dominio público-hidráulico. 3.2.8. Aprobación definitiva parcial. 3.2.9. Efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos. 3.3. Ejecución urbanística: entidades urbanísticas de conservación. 3.4. Disciplina urbanística. 3.5. Delitos urbanísticos.

---

\* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Regeneración Urbana Climática» financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad (Ref.: «TED2021-130900B-I00» dirigido por Felipe Iglesias González y Juan Antonia Chinchilla Peinado).

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente informe es la exposición ordenada de las novedades jurisprudenciales, doctrinales y normativas más relevantes que se han producido en materia de urbanismo y ordenación del territorio durante el año 2022. El urbanismo y la ordenación del territorio son dos materias que constituyen fuentes inagotables de novedades jurídicas cada año. Para su sistematización, el presente informe se estructura en tres partes. La primera, 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 1). 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 2). 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 3).

Empezando la exposición por las novedades doctrinales de carácter más transversal del año 2022, debe recomendarse la lectura de las siguientes obras por interconectar, desde varias perspectivas científicas, la gestión del espacio público con algunos de los retos más actuales. En este sentido, especial atención merece el libro colectivo dirigido por M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, *Ciudades circulares y viviendas saludables: Régimen jurídico administrativo y proyección social*, Dykinson, Madrid, 2022. La obra aborda la necesidad de integrar la sostenibilidad desde la perspectiva de la inteligencia territorial en confluencia con la necesidad de atención a la emergencia climática, las crisis económicas y sanitarias y la singularidad tecnológica como elementos que permiten una gestión óptima de los recursos públicos. En línea similar, destacan el libro colectivo editado por R. SAN SALVADOR DEL VALLE, F. VILLATORO y G. MIRANDA LESCHKO, *Ciudades inteligentes, ciudades sabias. Por una gobernanza democrática y colaborativa*, Los Libros de la Catarata, Madrid, 2022, y el libro editado por D. LADRA, *Madrid, ciudad de los 15 minutos*, Ediciones Lengua de Trapo, Madrid, 2022.

Un ensayo sumamente interesante con un enfoque crítico a la forma de protección del paisaje y del litoral en España contiene el libro de A. RUBIO, *España fea. El caos urbano, el mayor fracaso de la democracia*, Debate, Barcelona, 2022. Desde una perspectiva multidisciplinar, la obra colectiva coordinada por J. GARRIDO VELARDE, L. LOURES y J. MORA ALISEDA, *Sistemas territoriales y recursos para la sostenibilidad*, Aranzadi, Pamplona, 2022, ofrece una reflexión metodológica importante que permite desentrañar los fenómenos naturales y sociales interactuantes que se plasman en las relaciones espaciales entre ecosistemas y modelos de explotación de los recursos naturales que acaban por modelar los paisajes en su configuración superficial y a diferentes escalas geográficas. Finalmente, algunas reflexiones técnico-jurídicas sobre el camino que transitan las ciudades actuales se pueden encontrar en el artículo de F. ROMERO HERNÁNDEZ, «Reflexiones sobre el futuro de la ciudad», *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiente* (en adelante, *RDU*), núm. 354, 2022, pp. 65-74.

En el análisis de las formas actuales de renovación de los asentamientos urbanos con las políticas europeas en sectores como la calidad del aire y la gestión de residuos, especial interés tiene la lectura de la monografía de S. GALERA RODRIGO, *El hacer urbano de la Unión Europea. Modelo de ciudad, poder local y sostenibilidad energética*, Atelier, Barcelona, 2022. La obra aborda la configuración del modelo urbano en la Unión Europea como el resultado indirecto de determinadas políticas con incidencia territorial que como un objetivo predeterminado reflejado en el Derecho positivo europeo. Asimismo, en materia de vivienda es recomendable la lectura del libro de N. LAMBEA LLOP, *La gestión de la vivienda social en clave europea*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022, y del libro dirigido por M. D. CERVILLA GARZÓN e I. ZURITA MARTÍN, *Viviendas y colectivos vulnerables*, Aranzadi, Pamplona, 2022. El último aborda, desde una perspectiva multidisciplinar, transversal y con un enfoque eminentemente práctico, el régimen jurídico de la vivienda familiar cuando en ella habitan personas vulnerables. En el libro se analizan críticamente los modelos de gestión de vivienda social en España, indagando tanto en aspectos y prácticas consideradas exitosas como en las deficiencias e insuficiencias legales del sector. En materia de vivienda, resulta también de especial interés jurídico, la contribución de J. PONCE SOLÉ, «La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea y del Tribunal Supremo español respaldando la regulación urbanística de las viviendas de uso turístico en protección del derecho a la vivienda», *RDU*, núm. 357, 2022, pp. 21-75. Sobre la misma materia, ha de subrayarse también el artículo de I. SERRANO BLANCO, «Reserva de viviendas de protección como estándar urbanístico: comentario a las Sentencias del Tribunal Supremo 205 y 206 de 16 de febrero de 2021», *RDU*, núm. 353, 2022, pp. 119-153.

Entre las obras de carácter más general, centradas en el análisis del régimen jurídico del urbanismo en España, destaca la segunda edición del libro de C. ROSADO SANTURINO, *Derecho urbanístico*, Centro de Estudios Financieros (CEF), Madrid, 2022. La obra se caracteriza por un enfoque que combina, con claridad y precisión, las perspectivas teórica y práctica facilitando su comprensión por todo tipo de lectores. Asimismo, para una profundización más especializada en el marco jurídico estatal de ordenación del suelo, es de interés el libro colectivo dirigido por E. SÁNCHEZ GOYANES, *Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Comentario sistemático al Texto Refundido de 30 de octubre de 2015*, Aranzadi, Pamplona, 2022. En la misma línea, por la aproximación integrada que ofrece al urbanismo en España, debe mencionarse la obra de V. GUTIÉRREZ COLOMINA y E. M. NIETO GARRIDO, *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2022 en la que se analizan tanto el Derecho estatal como marco regulatorio básico del suelo, como el régimen urbanístico de cada comunidad autónoma y de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla. Finalmente, especialmente útil para los técnicos de la Administración local dedicados al urbanismo resulta el libro de H. HERNÁNDEZ JIMÉNEZ, *TODO-Administración Local: Urbanismo*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2022.

La *RDU* ha reunido este año también varias contribuciones jurídico-técnicas especializadas en el análisis del urbanismo en España. Por su carácter especialmente novedoso, puede recomendarse la lectura del artículo de F. LÓPEZ PÉREZ, «Retos jurídicos de la integración de los drones en la ciudad», *RDU*, núm. 351, 2022, pp. 47-99. Por otra

parte, la interconexión de la ordenación urbanística con la dinamización de los entornos rurales se ve este año abordada en el artículo de E. DE SANTIAGO RODRÍGUEZ e I. GONZÁLEZ GARCÍA, «Enfoques morfológicos en la ordenación urbanística de los pequeños municipios de la España rural: una alternativa a los criterios reglados convencionales para la clasificación del suelo», *RDU*, núm. 357, 2022, pp. 141-186.

Finalmente, en cuanto al régimen jurídico del paisaje urbano y no urbano, destacan este año las siguientes contribuciones doctrinales: R. O. BUSTILLO BOLADO, *Régimen jurídico del paisaje, concepto, marco normativo, intervención administrativa y dimensión social*, Aranzadi, Pamplona, 2022, las dos partes del artículo de F. GARCÍA RUBIO, «El régimen jurídico-administrativo del paisaje urbano: reflexiones de Derecho estatal y autonómico», *RDU*, núms. 352 y 353, 2022, pp. 19-59 y 19-64, respectivamente; y la contribución centrada en Madrid en la misma materia de M. C. MORENO MARTÍNEZ, «Una aproximación al paisaje urbano de Madrid a través de tres tipos de tejidos», *RDU*, núm. 354, 2022, pp. 97-120.

## 2. NOVEDADES NORMATIVAS AUTONÓMICAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

A nivel estatal este año no se ha aprobado ninguna norma relevante que, directa o indirectamente, afecte a las materias de interés del presente informe. En este sentido, seguidamente se procederá a dar cuenta de las abundantes novedades normativas que han tenido lugar a nivel autonómico.

Empezando el recorrido por la Comunidad Autónoma de Andalucía, dos son las principales novedades que ha traído 2022 en esta comunidad en materia de urbanismo y ordenación del territorio, ambas aprobadas, además, en el mismo día. Por una parte, se trata del *Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica* la recientemente aprobada *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*. Esta modificación, que tiene lugar solamente unos meses después de la aprobación de la ley, obedece al cumplimiento de los compromisos asumidos en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación entre Estado y Comunidades Autónomas después del planteamiento por parte de la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas de una serie de discrepancias relacionadas con la constitucionalidad de la norma. Los compromisos de la comunidad autónoma se concretaron en la modificación de ciertos preceptos legales para acomodar su interpretación y aplicación a la legislación estatal y, en concreto, al *Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre* (en adelante, *TRLR*). En concreto, los artículos de la ley autonómica objeto de modificación por el Decreto-ley son los siguientes: 8.4, 10.4, 10.6, 14.3, 70.3.b), 76.2, 78.4, 80.b) y c), 96.3, 139 y la DA 9.<sup>a</sup> Abarcan cuestiones como la regulación de las funciones públicas de la actividad urbanística, el principio de desarrollo sostenible, los instrumentos de colaboración público-privada en los procesos de transformación del suelo y en la definición del sistema de instrumentos de ordenación urbanística.

Por otra parte, el *Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021* fue fruto también del Acuerdo del Consejo de Gobierno, de 24 de enero de 2022, por el que se instó a la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio de Andalucía a impulsar la tramitación del Reglamento de desarrollo de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre*.

El reglamento regula cuestiones como el derecho de acceso a la información territorial y urbanística, la participación ciudadana y la colaboración público-privada, creándose como novedad el Registro de Entidades Urbanísticas Certificadoras. En los arts. 18 a 42 se establece la clasificación del suelo (urbano y rústico), la ordenación legal de directa aplicación, así como los usos y actividades en suelo rústico. En los arts. 43 a 56 se incluye la propuesta de delimitación y ordenación de las actuaciones de transformación urbanística, así como los aprovechamientos urbanísticos. Los arts. 57 a 72 regulan los principios y directrices generales de la ordenación territorial, las determinaciones para la protección del litoral y del paisaje, los instrumentos de ordenación territorial, la regulación de los planes con incidencia en la ordenación del territorio, así como su elaboración y tramitación, y las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio. En los arts. 73 a 122, que constituyen el grueso de las determinaciones e instrumentos de la ordenación urbanística, se establecen los distintos instrumentos de ordenación urbanística general, detallada y complementarios, así como los procedimientos de aprobación de los citados instrumentos. La ejecución urbanística se regula en los arts. 123 a 279, que incluye técnicas como la ejecución mediante gestión indirecta, la ejecución de la urbanización y la tramitación coordinada con los instrumentos de ordenación urbanística y de las actuaciones de ejecución. Los arts. 280 a 337 se refieren a la ejecución de las obras de edificación y se regulan los medios de intervención administrativa sobre la actividad de edificación (licencias urbanísticas, declaraciones responsables y comunicaciones previas), la conservación y rehabilitación de las edificaciones y la ejecución por sustitución por incumplimiento de los deberes de edificación, rehabilitación y conservación. Los arts. 338 a 403 se refieren a la disciplina urbanística y abordan la potestad inspectora, el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística y el régimen sancionador. Los arts. 404 a 418 establecen una serie de medidas de adecuación ambiental y territorial de edificaciones irregulares. Finalmente, los arts. 419 a 430 contemplan el régimen del suelo y la ordenación y ejecución urbanística del hábitat troglodítico.

Sobre la reforma integrada del urbanismo andaluz cometido en los últimos dos años pueden consultarse el libro dirigido por S. M.<sup>a</sup> MARTÍN VALDIVIA, *Un nuevo paradigma en el urbanismo andaluz (Análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía)*, Civitas, Madrid, 2022, así como el interesante artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «Leyes urbanísticas autonómicas de tercera generación: el caso paradigmático de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía», *RDU*, núm. 356, 2022, pp. 97-173.

Pasando a la Comunidad Autónoma de Aragón, la *Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa*, en el Capítulo VI y, en concreto, en el art. 19, acomete una modificación del texto refun-

*dido de la Ley de Urbanismo de Aragón* (en adelante, TRLOUA), *aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón*, con el fin de reducir el plazo para aprobar los planes especiales independientes. El mismo precepto introduce un art. 82 *bis* al TRLOUA que prevé que, en caso de invalidez de parte de un planeamiento urbanístico, se desplegarán todos los efectos de las partes e instrumentos de gestión independientes en el caso de que las mismas no adolezcan de las mismas causas de invalidez.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, aunque este año no se han producido novedades normativas relevantes que afecten al urbanismo, merece ser destacado el libro dirigido por F. J. VILLAR ROJAS y F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *Lecciones de Derecho Urbanístico de Canarias*, Civitas, Madrid, 2022, que ofrece una visión general y actualizada del Derecho urbanístico que se aplica en Canarias, a través de 10 lecciones en las que abordan todos los temas centrales en la materia.

La Comunidad Autónoma de Cantabria es una de las pocas comunidades autónomas que este año han procedido a una revisión íntegra de su normativa urbanística y de ordenación territorial adoptando la *Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria*. En cuanto a la sistemática de la ley, la misma consta de 295 artículos y aspira a ser un referente en la optimización del principio del desarrollo urbano sostenible. El Título Primero establece el marco jurídico de la ordenación territorial regulando cada uno de los instrumentos planeamiento territorial con el que la comunidad autónoma se dota para ello. Se prevén en la Ley el Plan Regional de Ordenación Territorial, el Plan de Ordenación del Litoral, los Planes Territoriales Parciales, los Planes Territoriales Especiales, los Proyectos Singulares de Interés Regional y las Normas Urbanísticas Regionales que son de obligado cumplimiento en ausencia de Planeamiento General o como complemento del mismo. El Título II trata de la clasificación y régimen del suelo, estableciendo las tradicionales clases de suelo urbano, urbanizable y rústico (de especial protección y de protección ordinaria). Como novedad, se recupera la figura de los núcleos rurales, como ámbitos que sirven de soporte a un asentamiento de población singularizado e integrado por un mínimo de cinco y un máximo de treinta viviendas. El Título III regula el planeamiento urbanístico y, en concreto, los procedimientos y efectos de su aprobación, vigencia, revisión y modificación. Un capítulo se destina específicamente al planeamiento urbanístico de los pequeños municipios y municipios en riesgo de despoblación. En este marco, constituye importante novedad la creación de las denominadas Áreas de Desarrollo Rural en el suelo rústico, que tienen por objeto contribuir a la ordenación y el desarrollo rural en pequeños municipios o en municipios en riesgo de despoblación, ordenando la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar, así como las instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural en el suelo rústico. Otra novedad importante son las Normas Técnicas de Planeamiento, que tienen por objeto unificar los criterios técnicos de los documentos de planeamiento urbanístico, la terminología y los conceptos urbanísticos generales. Se regula el contenido de las mismas y se prevé su aprobación conjunta por la Consejería competente en materia de urbanismo y en materia de evaluación ambiental estratégica urbanística, previa audiencia de la Federación de Municipios de Cantabria y



de los colegios profesionales con competencias en la redacción de los instrumentos de planeamiento, aprobándose conforme al procedimiento especial regulado en la ley. El Título IV se dedica a la Gestión y Ejecución del Planeamiento. El Título V desarrolla las normas relativas a la intervención pública en el mercado del suelo e intervención administrativa en la edificación y uso del suelo y subsuelo (patrimonios públicos del suelo, derecho de superficie, derechos de tanteo y retracto y registro de edificaciones y solares). El Título VI regula la disciplina urbanística (en especial, la Inspección Urbanística) y el último Título cuestiones relativas a la organización administrativa y el régimen jurídico.

Unos meses después de la aprobación de la ley, la misma ha sido objeto de una modificación extensa llevada a cabo por el art. 18 de la *Ley 11/2022, de 28 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas, de Cantabria*. Con la reforma se regula, entre otros, la autorización en suelo rústico de las construcciones, instalaciones y obras destinadas al uso residencial y las vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural y se modifican las normas de delimitación y funcionamiento de las Áreas de Desarrollo Rural.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, el art. 8 de la *Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha* define el concepto de *inmueble desocupado con carácter permanente de uso residencial*. El precepto desarrolla la posibilidad legal establecida en la normativa local de que los ayuntamientos incrementen el IBI de las viviendas vacías dentro de los requisitos y límites establecidos por la normativa básica del Estado. En materia de tributos locales en el urbanismo español desde una perspectiva general debe mencionarse la contribución doctrinal de este año de A. FERNÁNDEZ CARBALLAL, «Un aspecto del derecho urbanístico financiero: la gestión recaudatoria de tributos locales de exigencia potestativa vinculada al urbanismo, en especial el Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras, ICIO», *RDU*, núm. 351, 2022, pp. 77-108. Asimismo, resulta de especial interés en relación con el Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha el artículo de F. SUAY OJALVO, «Análisis de la Ley 1/2021, de 12 de febrero, de simplificación urbanística y medidas administrativas de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha», *RDU*, núm. 354, 2022, pp. 47-96.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha procedido en 2022 a la aprobación de una norma directamente relevante para la ordenación de los espacios urbanos en zonas vulnerables desde la perspectiva de la sostenibilidad que es la *Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas*. La norma crea el Fondo de Recuperación Urbana, Ambiental y Social de Barrios y Villas de Atención Especial y señala como objetivo del mismo su contribución a evitar el riesgo de fractura social y hacer frente a la crisis ambiental mediante el mejoramiento de las condiciones de vida de la población en los barrios y villas que sufren déficits urbanísticos, baja calidad de la edificación, carencia de equipamientos y servicios, dificultades de accesibilidad, riesgos ambientales, exposición grave a los efectos de la emergencia climática, alta vulnerabilidad social y riesgos de exclusión. Asimismo, la nueva ley, que deroga la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial*, introduce un ámbito de actuación específico en el contenido de los

proyectos: el de las transformaciones físicas, entendidas como el conjunto de actuaciones —incluyendo posibles remodelaciones con realojamiento— destinadas a mejorar la eficiencia energética, la accesibilidad, la seguridad o la habitabilidad de edificios situados en áreas que, por deficiencias en estos aspectos y por otros factores, requieren una atención especial por parte de las Administraciones públicas. Por otra parte, y con la voluntad de promover intervenciones integrales en estos barrios y villas, los proyectos deben prever actuaciones en los ámbitos de la transición ecológica y la acción sociocomunitaria.

Tanto la Comunidad Autónoma de Extremadura como la del País Vasco han aprobado este año dos normas de índole no propiamente urbanística pero con capacidad de incidir en las técnicas de planificación de las zonas rurales. Se trata de la *Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura* y de la *Ley 7/2022, de 30 de julio, de Desarrollo Rural del País Vasco*. La primera regula en su Capítulo III (arts. 39-43) varias medidas de ordenación del territorio y urbanismo así como políticas de vivienda. En consonancia con la *Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura* (que se ve modificada por la DF 3.ª de la Ley), la ley establece los fines de la ordenación territorial y urbanística en relación con el reto demográfico y territorial, y se abre la posibilidad de catalogar proyectos de interés regional por razones demográficas. En paralelo, se definen algunas políticas que tienen como fin facilitar en zonas rurales el acceso de la población a una vivienda digna. Por su parte, la *Ley de Desarrollo Rural del País Vasco* acomete una reforma puntual a través de la DF 2.ª de la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*, añadiendo a su art. 221 un nuevo apartado en el que se modulan las actuaciones objeto de licencia, cuando una actividad se encuentre en el ámbito de aplicación de la *Ley 17/2008, de 23 de diciembre, de Política Agraria y Alimentaria*.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja solamente destaca la *suspensión temporal* por parte de la *Ley 7/2022, de 23 de mayo, de la aplicación de las disposiciones adicionales décima y duodécima incorporadas a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja*, mientras no se dicte la nueva directriz de suelo no urbanizable que defina adecuadamente los conceptos utilizados en las mencionadas disposiciones adicionales.

Islas Baleares ha adoptado a lo largo de 2022 dos normas que afectan directamente al régimen jurídico del urbanismo en esta Comunidad. Por una parte, se trata del *Decreto-ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística* que modifica el art. 20 y añade el art. 68 *bis* y la DT 16 a la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*. El decreto-ley desclasifica los suelos denominados «falsos urbanos»; limita y condiciona el crecimiento mediante nuevas delimitaciones de suelos urbanizables; y adopta medidas para la reducción del consumo de agua mediante la inclusión de un nuevo precepto en la Ley de urbanismo de las Islas Baleares. Por otra parte, merece mención la *Ley 2/2022, de 6 de junio, de medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa* que, a través de su DA 1.ª, establece un régimen excepcional de declaración responsable para determinadas obras e instalaciones que se tienen que ejecutar en suelo urbano para facilitar la ejecución del Plan de Recuperación, Transfor-



mación y Resiliencia (art. 146 de la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de las Illes Balears*). Asimismo, el art. 4 de la Ley acomete una modificación del art. 54 de la *Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética* para establecer que las instalaciones de producción de energía renovable, ubicadas en aparcamientos en suelo urbano o sobre cubierta, así como los apoyos y los elementos auxiliares necesarios, no computan urbanísticamente en ocupación, en edificabilidad, en distancia a umbrales ni en altura. Además, la ley prevé la sujeción, siempre que no afecten a los fundamentos o a la estructura del edificio, de estas instalaciones al régimen de comunicación previa que determina la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo*.

En la Comunidad Autónoma de Madrid, la modificación de diversos aspectos importantes del régimen jurídico de la ordenación territorial y urbanística ha llegado de la mano de la *Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid*. El Título II de la Ley (arts. 4 y 5) ha modificado las dos leyes de aplicación a estas materias en esta Comunidad: la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* (vigente solamente en la parte de la ordenación territorial) y la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo*. En el primer caso, se ha establecido una nueva regulación de los «Proyectos de Alcance Regional», una figura de ordenación territorial que, en los casi treinta años de vigencia de la ley, nunca ha sido desarrollada. Dicha modificación obedece, según la exposición de motivos, a la voluntad de flexibilizar estos instrumentos para garantizar su aplicación. Sin embargo, la doctrina ya ha advertido que la nueva regulación parece trascender lo propiamente territorial, convirtiendo a dichos Proyectos en un posible instrumento de ordenación urbanística de carácter supramunicipal, elaborado y aprobado directamente por la Comunidad de Madrid. Estas características de la reforma permiten pensar en su dudosa constitucionalidad por una posible injerencia en el principio de autonomía urbanística municipal. Sobre esta modificación, se puede consultar la entrada de *blog* de F. VELASCO CABALLERO, «Proyectos de actuación regional en la nueva Ley madrileña 11/2022, de 21 de diciembre: posible infracción de la garantía constitucional de autonomía local» (<https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2023/03/03/proyectos-de-actuacion-regional-en-la-nueva-ley-madrilena-11-2022-de-21-de-diciembre-posible-infraccion-de-la-garantia-constitucional-de-autonomia-local/>). La segunda modificación que introduce la ley está relacionada con un nuevo régimen jurídico para el suelo no urbanizable de protección. Esta reforma afecta, principalmente, a los usos extraordinarios en esta clase de suelo. Asimismo, la novedad principal que introduce la ley es el traslado a los ayuntamientos madrileños de la competencia de otorgamiento las «calificaciones urbanísticas» que autorizan los usos extraordinarios. Por último, la reforma legal deroga por completo un supuesto de uso extraordinario que regulaba expresamente las instalaciones deportivas en suelos agrícolas. Para más información puede consultarse la entrada de *blog* de F. VELASCO CABALLERO, «Nuevo régimen de las calificaciones urbanísticas en el suelo no urbanizable de protección de la Comunidad de Madrid» (<https://franciscovelascocaballeroblog.wordpress.com/2023/03/13/nuevo-regimen-de-las->

*calificaciones-urbanisticas-en-el-suelo-no-urbanizable-de-proteccion-de-la-comunidad-de-madrid*).

En materia de urbanismo en esta comunidad autónoma destaca, también, la aprobación por el Ayuntamiento de Madrid de la *Ordenanza 6/2022, de 26 de abril, de Licencias y Declaraciones Responsables Urbanísticas*.

La Comunidad Autónoma Valenciana ha procedido dos veces este año a la modificación del *Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio de 2021* (en adelante, LOTUP) por decreto-ley. En el primer caso, el *Decreto-ley 4/2022, de 10 de junio, del Consell*, establece pautas de intervención a través de licencia municipal en los ámbitos rurales, eximiendo de algunos parámetros propios del suelo no urbanizable y permitiendo con carácter excepcional la división horizontal de las viviendas. Asimismo, la reforma afecta a los ámbitos estratégicos y Proyectos Territoriales Estratégicos para las actividades económicas en el territorio y procedimiento para su declaración. Finalmente, introduce modificaciones respecto del alcance de los documentos económicos que debe contener un plan de acción territorial. En el segundo caso, la modificación de la LOTUP se ha realizado por el *Decreto-ley 8/2022, de 5 de agosto*, con el fin de flexibilizar la obtención de suelo para la ubicación de las plantas fotovoltaicas relacionadas con los Proyectos Territoriales Estratégicos. Sobre la LOTUP aprobada en 2021, puede consultarse el libro de I. DE LA FUENTE CABERO y S. GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, *TR-LOTUP Texto refundido de la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022. Asimismo, una reflexión crítica con las reformas aprobadas en esta Comunidad Autónoma en los últimos años puede encontrarse en J. HERVÁS MAS y R. E. TEMES-CORDOVEZ, «Los inexplicables restricciones a los incrementos de edificabilidad en las actuaciones de dotación hotelera en la Comunidad Valenciana», *RDU*, núm. 357, 2022, pp. 109-139.

En el Principado de Asturias, la novedad más relevante de este año en las materias de interés del presente informe es la aprobación del *Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias*. El reglamento, que revisa en profundidad la regulación actual, introduce novedades en varios ámbitos ligados a la ordenación y ejecución urbanísticas. Como novedades destacadas, en primer lugar, el reglamento introduce un nuevo trámite potestativo de participación ciudadana previo a la elaboración del documento de prioridades del futuro plan urbanístico, en el que la ciudadanía podrá presentar sus propuestas de modelo de ciudad. En segundo lugar, el reglamento completa los contenidos de la Memoria Justificativa con la necesidad de incorporar un apartado específico que evalúe la atribución de aprovechamientos y de reservas dotacionales en el suelo urbano no consolidado. En tercer lugar, se introducen aclaraciones en cuanto a los criterios de delimitación de los núcleos rurales y en el régimen de usos y edificación de cada una de las categorías de suelo no urbanizable. En cuarto lugar, se completa la definición y regulación de aquellos otros sistemas de poblamiento, diferentes de los núcleos rurales delimitados, previstos en el art. 124.1 TROTU. En quinto lugar, se define y modula la cesión dotacional exigible en las actuaciones de urbanización de ejecución sistemática y en las actuaciones destinadas a

la obtención de suelos dotacionales, calculada de acuerdo con el nivel de dotaciones pre-existentes y aplicada en el último supuesto sobre los incrementos de aprovechamiento propuesto. Finalmente, en materia de gestión de la Ciudad Consolidada, el reglamento incorpora diversos instrumentos para aumentar la eficacia en la gestión del suelo urbano.

Por último, en la Comunidad Foral de Navarra, aunque no ha habido este año modificaciones relevantes del régimen urbanístico y de la ordenación territorial, se ha procedido a la adopción de la nueva *Ley Foral 20/2022, de 1 de julio, de fomento de un parque de vivienda protegida y asequible*. Desde una perspectiva más general, destaca en materia de vivienda el artículo de J. M. CABEZA ESCOBAR, «Algunas consideraciones jurídicas sobre los deberes de reserva de suelo para vivienda de protección pública en la legislación urbanística a la luz de la jurisprudencia más reciente», *RDU*, núm. 351, 2022, pp. 19-46.

### 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

#### 3.1. Derecho de propiedad, derechos y deberes urbanísticos

Aunque no se trate de una obra jurídica en materia de propiedad del suelo, se recomienda este año la lectura del libro de P. CARMONA PASCUAL, *La democracia de propietarios: Fondos de inversión, rentismo popular y la lucha por la vivienda*, Traficantes de Sueños, Madrid, 2022. Se trata de un ensayo crítico que, más allá del debate público acerca de la nueva ley de arrendamientos urbanos y de la aparición de nuevos actores como los fondos buitres o las SOCIMI, este libro ofrece una cartografía del sistema de la propiedad inmobiliaria en España. En este mapa aparecen los fondos de inversión, la banca, las SOCIMI o la SAREB. También se analiza la persistencia de los desahucios, la eterna carencia de vivienda pública, las nuevas estrategias inmobiliarias de las patronales del sector y las extensas clases propietarias que dominan la sociedad española.

En relación con el derecho de propiedad urbanística, en este año 2022 ha habido varias contribuciones doctrinales de carácter eminentemente jurídico-técnico que pueden resultar de interés. Se trata del artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «La patrimonialización del aprovechamiento y las facultades urbanísticas», *RDU*, núm. 354, 2022, pp. 19-45; y de las dos partes del artículo de P. SÁNCHEZ SÁNCHEZ, «Del deber de conservación y rehabilitación en inmuebles hacia la declaración de ruina. Parte I y Parte II», *RDU*, núms. 354 y 355, 2022, pp. 121-165 y 67-120, respectivamente.

#### 3.2. Planeamiento urbanístico y territorial

En materia de planeamiento urbanístico y territorial han sido, como cada año, varias las contribuciones doctrinales que pretenden arrojar luz al complejo mosaico normativo

que forman los distintos niveles de planeamiento y ordenación de los usos del suelo, así como a la función de la jurisprudencia en la interpretación del ordenamiento jurídico territorial y urbanístico. Sin duda, una aportación interesante en este ámbito, por el enfoque crítico que le caracteriza, ofrece la obra de R. FERNÁNDEZ VALVERDE, *Urbanismo judicial: Jurisprudencia para la ciudad del futuro*, Fundación ARQUIA (Caja de Arquitectos), Barcelona, 2022. En el libro puede encontrarse una selección de sentencias y pronunciamientos judiciales que muestran el papel del Derecho urbanístico, en términos de autonomía local, discrecionalidad técnica, seguridad jurídica, proporcionalidad y buena administración en pro de la calidad futura de nuestros entornos urbanos y arquitectónicos. A la vez, el libro abre el debate sobre la aplicación de una serie de principios esenciales, deducibles de la normativa, de la práctica y la jurisprudencia actuales, que no está claro si puede llegar a mantener los valores tradicionales de la planificación urbanística y permitir, al mismo tiempo, adaptarse al carácter evolutivo y cambiante de las ciudades.

Igualmente recomendable resulta también el libro M. J. SARMIENTO ACOSTA, *El planeamiento urbanístico en el Estado Autonómico*, Atelier, Barcelona, 2022, que ofrece una análisis actualizado de la función que tiene el plan urbanístico como categoría esencial para ordenar la ciudad, su régimen jurídico en la legislación urbanística autonómica y los derechos de los particulares y la posición de la Administración urbanística. Además, el libro analiza, desde el punto de vista técnico-jurídico, el modelo de planificación dominante en España, ahondando en las inconsistencias que el sistema tiene por su excesiva complejidad y por los efectos que se producen de la anulación de los planes o su alteración.

Profundizando más en esto último, la obra de A. MUÑOZ GUIJOSA, *El problema de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico: La naturaleza jurídica de los planes de urbanismo*, Aranzadi, Pamplona, 2022, ofrece un análisis omnicomprendivo del principal problema que afecta en la actualidad al Derecho urbanístico en España: los efectos de la declaración de nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Sobre la misma problemática, puede consultarse también el artículo de A. CEREZO IBARRONDO, «Análisis de las propuestas legislativas para paliar los efectos de la nulidad en los instrumentos de ordenación urbanística», *RDU*, núm. 358, 2022, pp. 51-104.

Asimismo, por el debate intenso que esta figura suscita en la doctrina, jurisprudencia y normativa, resulta interesante este año la lectura del artículo de J. ALEMANY GARCÍAS, «Los convenios de planeamiento: ¿estamos ante una segunda oportunidad para realzar su figura?», *RDU*, núm. 355, 2022, pp. 19-65.

Finalmente, por un año más, la relación entre la ordenación territorial, la planificación urbanística y la sostenibilidad ambiental ha sido objeto de análisis teórico en varias contribuciones en revistas y libros especializados. A modo de ejemplo, se puede recomendar este año el artículo de A. CEREZO IBARRONDO, «Los vicios de legalidad y los efectos sobre los instrumentos de ordenación urbanística bajo el principio de desarrollo urbano sostenible e integrado», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 222, 2022, pp. 119-146.

### 3.2.1. *Impugnación indirecta de planes territoriales por falta de evaluación ambiental*

El alcance de impugnación indirecta de planes territoriales con ocasión de la impugnación de los instrumentos de planeamiento urbanístico general que reproducen las determinaciones establecidas en aquellos ha sido tratada este año en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1109/2022, de 28 de julio (ECLI: ECLI:ES:TS:2022:3296)*. En el caso de autos se trata de la impugnación del Plan Territorial Especial de Ordenación de la Actividad Turística de la isla de La Palma en Canarias (en adelante, PTETLP). Los recurrentes en casación, después de la desestimación del recurso en primera instancia, pretenden la declaración de nulidad de dicho Plan Territorial por haberse omitido durante el procedimiento de su aprobación la evaluación ambiental pero con ocasión de la impugnación del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU).

El TS considera que para que pueda prosperar la impugnación indirecta del Plan Territorial Especial es necesario que «el vicio de nulidad no sólo exista en la disposición impugnada indirectamente (PTETLP, en este caso) sino que, además, dicha causa de nulidad tenga tal naturaleza o contenido que implique la necesaria nulidad del acto o disposición directamente impugnado» (FJ 3.º). En otras palabras, el Tribunal exige que exista una conexión directa del vicio de nulidad con el instrumento impugnado y considera que se trata de una cuestión de omisión procedimental que no puede articularse a través del recurso indirecto porque, además, el PGOU impugnado cuenta con su propia evaluación ambiental sin que se le impute ningún vicio que sea consecuencia directa de la omisión de la evaluación ambiental en el PTETLP. A la luz de estas consideraciones, el TS desestima el recurso de casación.

Sobre los planes generales de ordenación urbana, puede consultarse este año el artículo de M. J. SARMIENTO ACOSTA, «De nuevo sobre los planes generales de ordenación: estudio comparativo de las modificaciones de los últimos años», *RDU*, núm. 356, 2022, pp. 21-96.

### 3.2.2. *Control ambiental de planes de ordenación territorial y proyectos de ejecución de parques eólicos*

En relación con los Proyectos de Ejecución de Parques Eólicos (en adelante, PERE) y su interacción con los planes de ordenación territorial y su control ambiental, dos son las sentencias que pueden destacarse como entre las más relevantes para este año. Por una parte, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 149/2022, de 8 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:605)*, el TS confirma en casación la STSJ-Galicia que estimó el recurso interpuesto contra la modificación de la aprobación definitiva del proyecto del parque eólico como proyecto sectorial de incidencia supramunicipal (en adelante, PSIS) declarando su nulidad. En el caso, el TS arroja luz sobre si es admisible que pueda cuestionarse una Declaración de Impacto Ambiental que se emitió en el procedimiento para la aprobación de un originario PEPE y su necesario PSIS, con ocasión de una posterior modificación de dicho Proyecto Sectorial. El TS considera que, a los efectos del caso

suscitado, la Administración autonómica no sólo podía, sino que debía tomar en consideración el contenido de la DIA emitida durante la aprobación del Proyecto técnico originario (PERE) con independencia de los efectos que dicha evaluación ambiental hubiera tenido para la aprobación del mismo. Así, el TS responde a la cuestión casacional objetiva para la formación de la jurisprudencia, «que no procede declarar la inadmisibilidad del recurso contencioso-administrativo, cuando se impugna un instrumento de ordenación territorial —o su modificación—, cuya finalidad es hacer efectiva la instalación —o modificación— de un Parque Eólico en un determinado suelo, por considerar que dicha aprobación está basada en una valoración contradictoria de la declaración ambiental que sirvió para la aprobación del Proyecto técnico originario» (FJ 4.º).

Unos meses después de la sentencia anterior llegó otra sentencia bastante controvertida, por las distintas cuestiones que acarrea su análisis (declaración originaria de derechos, declaración de caducidad por la Administración y posibilidad de dictarse por el órgano judicial e interconexión entre proyectos, planes, y los dos procedimientos de evaluación ambiental). Se trata de la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1178/2022, de 22 de septiembre (ECLI:ES:TS:2022:3618)*. En dicha sentencia, el TS desestima el recurso de casación contra la STSJ-Galicia que estimó el recurso interpuesto por la representación procesal de asociaciones ecologistas contra la resolución de la Dirección General de Energía y Minas por la que se publica el Acuerdo del Consejo de la Junta de Galicia, que aprueba la modificación del proyecto sectorial de incidencia supramunicipal del Parque Eólico de Oribio, así como las disposiciones normativas contenidas en el mencionado proyecto. La Sentencia delimita como objeto del recurso de casación la determinación de si la firmeza de la aprobación de un PSIS para la instalación de un parque eólico, con la preceptiva DIA, impide que dicha declaración ambiental pueda cuestionarse con ocasión de una posterior modificación de dicho instrumento de planeamiento. Realmente, el TS, aunque confirma el carácter estimatorio de la sentencia de instancia, discrepa de algún modo en la forma de razonamiento. Lo que sostiene el TS es que la constatación de que una DIA ya no es eficaz no es una declaración originaria de que la autorización para la instalación del Parque Eólico esté caducada, sino que sirve de apoyo a la pretensión de que el objeto de esa autorización pueda modificarse. En este razonamiento, la argumentación de la caducidad sirve como un fundamento más de que la resolución impugnada —modificación de una autorización— no está ajustada a Derecho. Finalmente, el TS confirma que la Modificación del instrumento del planeamiento que exigía la modificación del inicial proyecto de la instalación requería una específica Declaración Ambiental Estratégica (DEA).

### 3.2.3. *Planes de ordenación territorial, informe de sostenibilidad económica e informes «neutros» en materia de género, familia e infancia*

Dos de las sentencias más importantes, por los distintos temas que plantean y analizan en materia de planeamiento territorial en 2022, son las *SSTS (Sala de lo*



*Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núms. 490/2022 y 491/2022, de 27 de abril (ECLI:ES:TS:2022:1754 y ECLI:ES:TS:2022:1751).* En ambas se resuelven y desestiman los recursos de casación contra las SSTSJ-Valencia que estimaron los recursos contencioso-administrativos contra el *Decreto 58/2018, de 4 de mayo, del Consell de la Vivienda, 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* (en adelante, PATIVEL).

En primer lugar, en cuanto al contenido de esta figura de ordenación territorial (PATIVEL), ambas sentencias declaran que el estudio económico-financiero no forma parte del contenido necesario para su aprobación porque no se trata de un instrumento de ordenación urbanística, sino de un instrumento de ordenación territorial, conceptualmente diferenciable de aquel. Sin embargo, el TS considera que es la naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación territorial, como el PATIVEL, que demanda que en su tramitación se incorpore obligatoriamente una previsión suficiente del impacto económico que, en su caso, pudiera derivarse directamente de la aprobación de la norma reglamentaria, atendiendo al contenido material de sus determinaciones. En el caso específico, se considera que la memoria económica incorporada durante la tramitación del PATIVEL debe estimarse suficiente en función del contenido material de las determinaciones del Plan. Por tanto, la declaración de nulidad en primera instancia se considera improcedente y el TS estima el recurso de casación en este punto (FFJJ 6.º y 7.º).

En segundo lugar, en cuanto a los informes «neutros» en materia de género, familia e infancia atañe, ambas sentencias declaran que los informes «neutros» no son equivalentes a los inexistentes, siempre que se deduzca que en el caso enjuiciado se haya realmente llevado a cabo un análisis del impacto que las determinaciones del plan de ordenación territorial pudieran tener sobre el género, familia, infancia y adolescencia. Si se infiere del caso específico que se ha utilizado una fórmula rituarial para afirmar la neutralidad de la norma a esos efectos, esos informes entonces deben reputarse inexistentes (FFJJ 8.º y 9.º). En el caso de autos, el TS estima en este punto el recurso de casación porque considera que, para poder declarar fundadamente la nulidad del PATIVEL por este motivo, deberían haberse precisado por la Sala en primera instancia cuáles eran las concretas determinaciones incluidas en el plan aprobado que incurrían en contravención del principio de igualdad o que podían afectar desfavorablemente a la familia, infancia o adolescencia. En concreto, debería haberse indicado la razón por la que una específica omisión en las determinaciones del plan comporta una quiebra de aquel principio o de la necesaria protección de la familia, infancia o adolescencia.

En tercer lugar, en cuanto al estudio de alternativas que debe contener la evaluación ambiental estratégica, el TS considera que el mismo debe, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, incluir aquellas alternativas razonables, técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito territorial de aplicación del plan o programa, con el fin de prevenir o corregir los efectos adversos sobre el medio ambiente derivadas de la aplicación del plan o programa. Finalmente,

en este punto también (FFJJ 10 y 11), el Tribunal casa la STSJ-Valencia y declara que el contenido del mismo es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

### 3.2.4. *Planes urbanísticos e informe de sostenibilidad económica*

A diferencia de lo que declaró el TS en la sentencia justo anteriormente mencionada en relación con los planes de ordenación territorial y el informe de sostenibilidad económica, en una de las sentencias de mayor impacto mediático este año —la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 992/2022, de 13 de julio (ECLI:ES:TS:2022:2885)*—, el TS considera que estos informes *sí que son* preceptivos para la aprobación de los instrumentos de ordenación que comporten actuaciones de transformación urbanística. En esta sentencia, el TS desestima los recursos de casación interpuestos por la letrada del Ayuntamiento de Madrid, la letrada de la Comunidad de Madrid, Metro de Madrid, S. A., y Residencial Metropolitán, S.Coop.Mad, contra la STSJ-Madrid, estimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado por la Asociación «Colectivo ciudadano de urbanismo corazón verde Chamberí» contra la modificación puntual del PGOUM-97 de Madrid en el ámbito del nuevo Área de Planeamiento Remitido «Metro Cuatro Caminos». El TS considera que el informe de sostenibilidad/viabilidad económica de carácter preceptivo del instrumento de ordenación urbanística no cumplía con los requisitos exigibles por el actual art. 22.4 TRLS 2015 (FJ 4.º) y, por tanto, dicha omisión comporta la nulidad de pleno derecho (FJ 5.º) del mismo. En sentido igual, puede consultarse la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 912/2022, de 5 de julio (ECLI:ES:TS:2022:2857)*.

### 3.2.5. *Planes especiales y modificación de uso característico*

Especialmente relevante en materia de asignación de usos característicos por un plan especial es este año la *STSJ-Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) 80/2022, de 28 de enero (ECLI:ES:TSJM:2022:1824)*. La Sala considera que el Plan Especial de las parcelas A-1 y A-2 de la zona este de La Moraleja-ámbito de la Carrascosa, que modificó el uso característico terciario por el uso residencial en tipología de vivienda unifamiliar no adolece de nulidad. A juicio de la Sala, la falta de puesta en conocimiento del Ministerio de Fomento del procedimiento de redacción del Plan Especial carece de efectos anulatorios. Además, la Administración no incurrió en este caso en desviación de poder por dos razones: en primer lugar, porque el Plan Especial no altera determinaciones estructurantes puesto que el cambio de uso de las parcelas debe considerarse como una determinación pormenorizada (FJ 8.º); y en segundo lugar, porque ha quedado acreditada la suficiencia y funcionalidad de las redes para atender las necesidades de la nueva población residencial, lo que conduce a una mejora efectiva del entorno urbano siguiendo criterios de interés general y coherencia urbana (FJ 9.º).

### 3.2.6. Estudios de Detalle, informes sectoriales y evaluación ambiental estratégica

Con respecto a la figura urbanística de los Estudios de Detalle dos son las sentencias que pueden destacarse este año. Por una parte, en la línea de la doctrina ya asentada en esta materia sobre el sometimiento, de carácter obligatorio y en todos los casos, de los estudios de detalle al procedimiento de evaluación ambiental estratégica, el TS se pronuncia en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 165/2022, de 10 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:618)*. En dicha sentencia se analiza si los Estudios de Detalle —con base al art. 6.2 de la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental* (en adelante, LEA)— han de someterse a Evaluación Ambiental Estratégica simplificada, y en caso afirmativo, si esta, de conformidad con la referida normativa estatal, puede ser excepcionada en supuestos determinados. El TS comparte la argumentación de la Sala del TSJ-Navarra en que, conforme al art. 6 LEA y a los arts. 30 y 31 de la *Ley Foral 4/2005* (actualmente derogada por la *Ley Foral 17/2020*) «ni la norma estatal ni la foral indican expresamente que todos los estudios de detalle tengan que estar sometidos siempre y en todo caso a evaluación ambiental estratégica. En ambas normas sólo precisarán tal evaluación los estudios de detalle que establezcan el marco para autorizar futuros proyectos de ordenación del territorio sometidos legalmente a evaluación de impacto ambiental por conllevar afecciones al medio ambiente». Por lo demás, según el TS que confirma el análisis de la Sala, la regulación navarra «no es contraria a la normativa estatal, al contrario, presenta una redacción semejante, sin que se aprecie vulneración de la doctrina recogida en la *STC 109/2017* que declaró la inconstitucionalidad del art. 9.4 de la *Ley 12/2016, de 17 de agosto, de evaluación ambiental de las Illes Balears*, dado que dicho precepto excluía expresamente de la evaluación estratégica ambiental a todos los estudios de detalle, situación que en la norma navarra no concurre, pues como se ha razonado, el art. 22, apartado F) del Anejo III obliga a eventuales estudios de detalle que reúnan las características citadas, a incorporar evaluación ambiental estratégica». Partiendo de estos argumentos, el TS concluye que «los estudios de detalle en la medida que no pueden constituir en ningún caso “el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación ambiental”, ni el marco tampoco para la futura aprobación de otros proyectos, cuando se pueda determinar *a priori* —dado su objeto, extensión y espacios afectados— que no son susceptibles de tener un impacto significativo en el medio ambiente, no precisan de Evaluación Ambiental, pudiendo, también, ser excepcionados expresamente por la normativa de desarrollo de las comunidades autónomas» (FJ 2.º).

Por otra parte, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), núm. 1647/2022, de 13 de diciembre (ECLI:ES:TS:2022:4550)*, el TS aborda el alcance de la exigencia del informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Aviación Civil del Ministerio de Fomento en el caso de aprobación de un Estudio de Detalle. En concreto, el TS analiza si al Estudio de Detalle en el caso de autos, al que precede la modificación del Plan General, referido al cambio de uso e implantación de nueva actividad en una parcela ubicada en espacio sujeto a servidumbres aeronáuticas, necesita de este

informe previo. El TS declara en el FJ 2.º que la aprobación de un Estudio de Detalle (como el del presente caso) que se limita a reflejar la ampliación de usos operada por una modificación anterior (1998) del PGOU (no impugnada) de una parcela ubicada en espacio sujeto a servidumbres aeronáuticas (o a servidumbre de limitación de actividades), siempre que no comporte incremento de altura que afecte a espacios sujetos a dichas servidumbres, no exige el informe preceptivo y vinculante de la Dirección General de Aviación Civil.

En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 338/2022, de 16 de marzo (ECLI:ES:TS:2022:989)*, el TS aborda la cuestión de si la omisión del procedimiento de evaluación ambiental estratégica en el procedimiento de aprobación de la modificación de un plan general que obedece a la reprogramación de suelos urbanizables conduce a nulidad de dicha modificación por defectos procedimentales. El Tribunal, confirmando en casación la sentencia de la Sala del TSJ-Andalucía, indica que la aprobación de la Modificación en el caso de autos no es sólo que no afecte a la ordenación estructural significativamente, sino que tampoco tiene incidencia alguna en esa ordenación, por cuando se limita a una mera modificación de los plazos de ejecución de las determinaciones ya establecidas en el originario (FJ 2.º).

Distinta es la conclusión a la que llega el TS en el caso de la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 234/2022, de 23 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:763)*, en relación con el Plan Especial de Protección y Rehabilitación del Barrio de Ferrol Vello en Galicia. En esta interesante sentencia, el TS, aunque comparte la argumentación de la Sala del TSJ-Galicia en lo sustantivo (declaración de nulidad del plan por no haberse sometido a Evaluación Ambiental Estratégica), difiere de la misma en cuanto que considera que es contrario a Derecho permitir, como hace la Sala de instancia, la subsanación de tal defecto esencial en ejecución de sentencia mediante la aportación de un informe complementario emitido por el órgano ambiental. En este sentido, el TS declara haber lugar al recurso de casación y estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto en su día, declarando la nulidad de pleno derecho de la aprobación definitiva del Plan Especial de Protección y Rehabilitación del Barrio de Ferrol Vello, despejando cualquier duda sobre la posibilidad de que la Sala de instancia pudiera corregir tal defecto esencial en ejecución de sentencia (FFJJ 7.º y 8.º).

### 3.2.7. Informe de recursos hídricos en casos de concesiones en dominio público-hidráulico

En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 767/2022, de 16 de junio (ECLI:ES:TS:2022:2557)*, el TS desestima el recurso de casación contra la STSJ-Canarias que había declarado la nulidad del *Decreto 373/2015, de 7 de diciembre, de aprobación del «Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad en el ámbito de El Veri»* (en adelante, PMIIC). La finalidad del decreto era facilitar la instalación de un gran parque acuático similar al situado en la isla de Tenerife. Pues, según el TS, el PMMIC constituye un instrumento de planeamiento urbanístico peculiar previs-

to en la normativa sectorial canaria con ámbito municipal. Los recurrentes consideran que el informe de recursos hídricos de carácter preceptivo que debe acompañar dicho Plan debería estar implícito ya que había sido autorizado con el otorgamiento de la preceptiva concesión que se había realizado con intervención de la propia Administración hidráulica canaria competente también para la emisión del informe. Sin embargo, el TS no comparte este argumento. El TS sostiene que «no hay la más mínima prueba de que con ocasión de la tramitación del procedimiento para el otorgamiento de la concesión se acreditase la disponibilidad y suficiencia de recursos hídricos, cuando es lo cierto que de haberse acreditado dicha disponibilidad habría sido fácil aportarla a este proceso, sin que deba desconocerse que esa facilidad de la prueba constituye un elemento de valoración». A más abundamiento, el TS considera que teniendo en cuenta que el parque debía instalarse en unos terrenos de dominio público hidráulico, lo que resulta de las actuaciones es que el procedimiento para dicha concesión tramitado por la Administración Hidráulica se centró en las condiciones de dicha instalación en esos terrenos, pero no en la disponibilidad de los recursos. En estas claves, el TS declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto y confirma la sentencia de instancia.

### 3.2.8. *Aprobación definitiva parcial*

En la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 971/2022, de 12 de julio (ECLI: ECLI:ES:TS:2022:2886), el TS casa la sentencia del TSJ-Canarias que había declarado la nulidad del *Decreto 116/2005, por el que se aprueba el «Plan de Modernización, Mejora e Incremento de la Competitividad de Costa Mogán»* a excepción (hasta tanto se emita informe favorable de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar) de los ámbitos territoriales determinados en su art. 2, por contener actuaciones previstas sobre el dominio o servicio público marítimo-terrestre. El TS considera que se puede proceder a la aprobación definitiva parcial del instrumento de planeamiento, cuando esta no se ve afectada por la omisión de un informe preceptivo y vinculante en materia de costas (en este caso, de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y el Mar). El TS establece que esta posibilidad es jurídicamente factible, dado que las determinaciones urbanísticas que contenía el Plan quedaban limitadas a zonas del interior desligadas del litoral e independientes de las que puedan adoptarse, una vez que se reciba el informe, respecto de las áreas para las que quedó suspendida la aprobación. El TS considera improcedente la nulidad del decreto declarada en primera instancia y ordena la retroacción de las actuaciones (FJ 2.º).

### 3.2.9. *Efectos de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos*

En la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 114/2022, de 2 de febrero (ECLI:ES:TS:2022:309) se resuelve el recurso de casación interpuesto por una sociedad mercantil contra la sentencia dictada por el TSJ-Cataluña que desestimó el

recurso contencioso-administrativo contra el Plan Especial de Urbanismo para la regulación de establecimientos de uso turístico de Barcelona. La cuestión principal sobre la que versa la Sentencia es determinar si la anulación íntegra de un plan urbanístico por sentencia que no es firme, obliga al órgano jurisdiccional que la anuló y conoce de otro recurso en el que se impugna la misma disposición —pero por motivos distintos— a estimarlo, apreciando la referida nulidad, y, en tal caso, si para ello ha de proceder, previamente, de conformidad a lo dispuesto en el art. 33.2 LJCA. El TS razona que el objeto del recurso está determinado sobre la base de que la sentencia que haya declarado la nulidad de un plan de urbanismo no había adquirido firmeza. En este sentido, entienden que las condiciones que se daban en el momento de la admisión del presente recurso no concurren al momento de dictarse la presente sentencia, lo que comporta que, tal y como suplica la parte recurrente, se dicte sentencia estimatoria del presente recurso de casación, al menos en lo que se refiere a la pretensión accionada, esto es, la declaración de nulidad del plan que había solicitado en su demanda, aunque por motivos diferentes por los que se había declarado la nulidad en la sentencia en el otro proceso. En consecuencia, el TS estima el recurso.

### 3.3. Ejecución urbanística: entidades urbanísticas de conservación

En materia de ejecución urbanística a través del modelo de compensación, destaca este año por la relevancia que tiene en el ámbito municipal la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 535/2022, de 5 de mayo (ECLI:ES:TS:2022:1828)*. En dicha sentencia, el TS estima el recurso de casación interpuesto contra la sentencia dictada por el TSJ-Murcia, confirmatoria en apelación de la dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 3 de Murcia que estimó la pretensión subsidiaria de la actora —Entidad de Conservación—, anulando la resolución presunta recurrida y, estableciendo que la limpieza de viales y los gastos de consumo de alumbrado público serán a costa de la Administración demandada. Antes de que se dictara la sentencia en primera instancia, la Entidad de Conservación había solicitado al ayuntamiento la modificación de los Estatutos de la Entidad Urbanística de Conservación y Mantenimiento para que fuera la entidad municipal la que asumiera los costes de limpieza del viario público de la urbanización y los consumos de energía eléctrica del alumbrado público. El Ayuntamiento no contestó a dicha solicitud quedando denegada la pretensión por silencio negativo.

La cuestión a analizar en la STS es si, conforme a los arts. 67 y 68 del *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística*, es legalmente posible que los Estatutos de una Entidad Urbanística prevean que tal entidad asuma la limpieza del viario público de la urbanización y los consumos de energía eléctrica del alumbrado público, por entender que son englobables en las obligaciones a las que, conforme a dicho art. 68, quedan sujetos los propietarios. El TS fija como doctrina que esto es legalmente posible al tener como cobertura planes y proyectos de urba-



nización de iniciativa privada, de forma que sus costes de conservación y mantenimiento (art. 68 RGU) no tengan incidencia en la Administración Municipal, que condicionó la aprobación de la urbanización a la asunción por los propietarios de las obligaciones pactadas en los Estatutos de la Entidad, aprobados por esos mismos propietarios. Para el TS, nada obsta a que, por vía estatutaria se asuma, en todo o en parte, los servicios de titularidad municipal (FFJJ 2.º y 3.º).

Sobre las entidades urbanísticas se recomienda la lectura del libro de M. A. CASABONA BERBERANA, *Las Entidades Urbanísticas de Conservación: situación actual y expectativas*, Atelier, Barcelona, 2022, que profundiza en el conocimiento de esta figura jurídica que, a pesar de estar aplicándose de forma recurrente en la conservación y mantenimiento de urbanizaciones, tanto en el ámbito industrial, como en el residencial no ha tenido un tratamiento sistemático. En la misma línea, pero con un enfoque práctico, puede consultarse el libro de J. GARCÍA MERA y M. D. PUJADAS SÁNCHEZ, *Las Entidades Urbanísticas de Conservación. Régimen jurídico, aspectos técnicos, jurisprudencia y formularios*, La Ley, Madrid, 2022. A lo largo del libro se analizan aspectos tales como la articulación de las Entidades Urbanísticas de Conservación en el planeamiento urbanístico, su constitución, organización y funcionamiento interno, normas de contratación y contabilidad, régimen tributario y de responsabilidad, así como el de su disolución y liquidación, todo ello en el marco de la legislación estatal y autonómica aplicable en cada caso.

Asimismo, debe destacarse la contribución doctrinal de J. M. CANTERA CUARTANGO, «La elusión de los procedimientos de contratación pública en las sociedades urbanísticas locales: su constatación desde un punto de vista empírico», *RDU*, núm. 353, 2022, pp. 75-118.

### 3.4. Disciplina urbanística

En materia de disciplina urbanística, este año destaca la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1470/2022, de 10 de noviembre (ECLI:ES:TS:2022:4004)*. El TS estima el recurso de casación interpuesto por una sociedad mercantil contra la STSJ-Madrid, desestimatoria del recurso de apelación deducido contra sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo frente a distintos decretos del Ayuntamiento de Alcobendas recaídos en expedientes de protección de la legalidad urbanística, por obras realizadas en el Municipio de Alcobendas. La Sala del TSJ-Madrid, confirmando el criterio de instancia, estableció en su Sentencia que la realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación, por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, supone la pérdida de la caducidad ganada, por lo que desestima el recurso de apelación formulado. Considera que ante la ausencia de regulación en la normativa autonómica del régimen jurídico aplicable a las edificaciones y construcciones no legitimadas por título administrativo suficiente, sobre las que hubiere caducado el ejercicio de la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, el vacío normativo

deberá ser colmado con la regulación contenida en el *TR de la Ley del Suelo de 1976*, y en su caso, con la jurisprudencia interpretadora de sus preceptos, dado el carácter supletorio del Derecho estatal. El TS no comparte enteramente esta conclusión. En los FFJJ 2.º y 3.º de la sentencia, establece que el transcurso del plazo previsto en la normativa para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística sobre obras sin licencia o contrarias al planeamiento:

«i) Tiene como efecto el impedir a la Administración la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, pero no otorga al propietario de las mismas otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada (asimilable a la situación de fuera de ordenación), esto es, la de oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido o de la privación del uso que de hecho está disfrutando, siempre que este uso no se oponga al permitido por el plan para la zona de que se trata;

ii) Sólo serán autorizables las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, el ornato, la conservación del inmueble y las obras tendentes al mantenimiento de las condiciones de seguridad, no resultando posibles obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación.

iii) La realización de obras no autorizables en edificios asimilados a la situación de fuera de ordenación supone un claro incumplimiento del régimen jurídico que se les otorga a estos y, evidentemente, la ilegalidad de las nuevas obras acometidas, que resultarán perseguibles mediante las potestades de disciplina urbanística de las que gozan las Administraciones competentes; pero de ello no se puede deducir, con carácter directo y automático, la renuncia a la prescripción de los derechos obtenidos por los propietarios de las mismas y, en consecuencia, la pérdida de la caducidad ganada respecto a la posibilidad del ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística».

Partiendo de estos fundamentos, el TS concluye que la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística respecto de las obras ilegales realizadas por los anteriores propietarios antes del año 2011 deberá entenderse caducada, pudiendo únicamente ejecutarse esta potestad de restitución de la realidad física vulnerada respecto de las nuevas obras realizadas en el año 2018 que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad.

Por otra parte, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3.ª) núm. 898/2022, de 30 de junio (ECLI:ES:TS:2022:2757)*, el TS desestima el recurso de casación contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional estimatoria del recurso interpuesto frente al Acuerdo por el que se ordenó la interrupción de los procedimientos iniciados relativos a licencias de obras para la habilitación de distintos locales como nuevos establecimientos de hostelería en Bilbao durante un año. El Acuerdo se adoptó con ocasión de la revisión de Ordenanza municipal. El TS en su sentencia recuerda la jurisprudencia del TJUE en la materia y considera que el Acuerdo, por cuanto establece limitaciones y obstáculos al ejercicio de la actividad económica en el sector de la hostelería, no acreditó la concurrencia de razones de interés general suficientemente justificadas para ello (FJ 3.º). El TS confirma la argumentación de la Sala de la AN en que el Acuerdo vulnera los principios de necesidad y de proporcionalidad previstos en la *Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía para la Unidad de Mercado*.

Desde la perspectiva doctrinal, una de las novedades más relevantes de este año es la publicación del libro de S. M.<sup>a</sup> MARTÍN VALDIVIA, *El Algarrobico: historia de un fracaso institucional*, Aranzadi, Pamplona, 2022, que analiza uno de los casos más mediáticos en el urbanismo español, el caso del Algarrobico. El libro aborda las varias variantes que plantea el problema: *a)* el aspecto de delimitación del dominio público marítimo terrestre y sus servidumbres de protección, y en la de la protección del parque natural; *b)* el aspecto urbanístico —de la virtualidad actual de planes y licencias, que pudieran devenir ya inútiles para el fin para el que se obtuvieron—, y *c)* el aspecto dominical.

Asimismo, en materia de disciplina urbanística, enfocado en la Comunidad Autónoma de Murcia, se recomienda la lectura del libro de J. A. SERRANO LÓPEZ y M. GÓMEZ-HITA, *Usos y obras provisionales, su régimen jurídico en la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma de Murcia*, Civitas, Madrid, 2022. La obra analiza el régimen particular de estas autorizaciones que encomienda a la Administración la ponderación de las circunstancias que en cada caso se den, difiriendo del tradicional carácter reglado de las licencias urbanísticas. Para un análisis más general de los usos provisionales puede consultarse el artículo de F. J. GALICIA MANGAS, «Licencias provisionales o en precario en el ámbito urbanístico», *RDU*, núm. 353, 2022, pp. 61-86.

Finalmente, cabe destacar la siempre sugerente contribución teórica de A. MENÉNDEZ REXACH, «Obras públicas y licencia en los puertos de interés general», *RDU*, núm. 358, 2022, pp. 17-50.

### 3.5. Delitos urbanísticos

Sin perjuicio que en este mismo número del *Anuario* se incluya un informe en materia penal que recoge las novedades jurisprudenciales y doctrinales de relevancia para el gobierno municipal, debe destacarse en este punto la *STS (Sala de lo Penal, Sección 1.<sup>a</sup>)*, núm. 241/2022, de 16 de marzo, que desestima el recurso de casación contra la sentencia desestimatoria del recurso de apelación frente a la sentencia del Juzgado de lo Penal, que condenó a los recurrentes por delito contra la ordenación del territorio. El caso trata de una edificación no autorizable en suelo urbanizable no programado (equiparable a suelo rústico de protección ordinaria). En concreto, se trata de la construcción sin licencia de vivienda unifamiliar de planta baja con una caseta adosada a un lado un cubierto de planchas metálicas con solera de hormigón. Los recurrentes que interponen el recurso por infracción de ley alegan que la futura modificación de los instrumentos de planeamiento afectará a la tipicidad. El TS descarta este argumento. Considera que el carácter del suelo y la no posibilidad de conceder licencia para construir se data al momento de la construcción y según la sentencia de instancia no había ni cabía posibilidad de concederse licencia, con independencia de que en un futuro cualquier cambio normativo pudiera llevarse a efecto. Sin embargo, considera que ello no altera la tipicidad de las conductas infractoras al momento de cometerse los hechos (FFJJ 2.º y 3.º).

Sobre la suspensión de órdenes de demolición por el orden penal, puede consultarse el artículo de D. OTERO LÓPEZ, «La orden de demolición de construcciones ilegales y su suspensión en la jurisdicción penal, y su implicación en el Derecho urbanístico», *RDU*, núm. 353, 2022, pp. 133-168.