
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 Y APORTACIONES DOCTRINALES: 2.1. Nivel estatal. 2.2. Nivel autonómico.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Derecho a la propiedad privada: 3.1.1. Suspensión del cómputo de plazos para el derecho a la expropiación rogada. 3.1.2. Limitaciones a la propiedad de terrenos colindantes a la zona de influencia. 3.2. Distribución competencial. 3.3. Planeamiento urbanístico y territorial: 3.3.1. Planeamiento territorial: en concreto, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL). 3.3.2. Planes urbanísticos y evaluación ambiental estratégica: 3.3.2.1. Modificaciones técnicas *vs.* modificaciones sustanciales. 3.3.2.2. No sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica de un campo de golf declarado de interés turístico. 3.3.3. Modificaciones puntuales en suelo no urbanizable de protección y vulneración del principio de no regresión.—4. EJECUCIÓN URBANÍSTICA.—5. DISCIPLINA URBANÍSTICA: 5.1. Responsabilidad patrimonial por declaración de nulidad de dos licencias urbanísticas (*dies a quo*). 5.2. Concesión de licencia municipal de obras y solicitud de revisión de oficio por la Administración autonómica.

* 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 2023. El urbanismo y la ordenación del territorio son dos materias que constituyen fuentes inagotables de novedades jurídicas cada año tanto a nivel normativo como a nivel teórico y jurisprudencial. Para la sistematización del material jurídico referente al año 2023, 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). Este año, sin duda, el protagonismo es de las normas de vivienda que se han aprobado tanto a nivel estatal como por algunas comunidades autónomas (sobre todo, en materia de vivienda turística). Y la tercera parte se centra en la exposición de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística y territorial con remisiones constantes a las contribuciones doctrinales más significativas en estos ámbitos (epígrafe 3).

Empezando el recorrido por las aportaciones teóricas de carácter más general en materia urbanística debe recomendarse la lectura del interesante ensayo de A. SEVILLA BUITRAGO, *Contra lo común. Una historia radical del urbanismo*, Alianza Editorial, Madrid, 2023. El autor aborda la historia del urbanismo desde la perspectiva de la urbanización capitalista y la lucha de las clases populares por construir lugares más justos y democráticos a través de la organización del espacio y su conversión en una fuente de poder. El ensayo analiza varios procesos de cambio espacial: desde la privatización de la tierra comunal al control del espacio público; desde la reestructuración de la metrópolis y la producción de suburbios a las políticas de vivienda o las nuevas dinámicas de segregación, gentrificación y regeneración ligadas a la llamada «ciudad creativa».

En la misma línea, pero tratando más específicamente de las consecuencias de la técnica de zonificación en Estados Unidos, resulta sugerente la obra de R. C. ELLICKSON, *America's frozen neighborhoods. The abuse of zoning*, Yale University Press, New Haven (EEUU), 2023. El libro examina las políticas locales de zonificación en este país sugiriendo varias reformas que tanto los gobiernos estatales como el gobierno federal deberían adoptar para mitigar los efectos negativos de la zonificación «exclusiva». La obra estudia también la forma en la que las actuales políticas de zonificación afectan a la economía nacional utilizando al *Silicon Valley*, al área de *New Haven* y la parte noroeste del *Greater Austin* como estudios de caso para probar la difícil reversión de los efectos de la zonificación excluyente como la cartelización del mercado de la vivienda y la agravación de la segregación racial y clasista.

Una de las realidades que en los últimos años están llamando con más intensidad la atención tanto del legislador como de la doctrina jurídica especializada en materia urbanística es la necesaria diferenciación que debe dotarse al régimen jurídico urbanístico de las zonas urbanas y rurales, máxime en un contexto de creciente despoblación rural. En este marco, se recomienda la lectura del extenso artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «Municipio pequeño, infierno (urbanístico) grande», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio ambiente* (en adelante, *RDU*), núm. 359, 2023, pp. 19-90, así como la aportación de J. A. CHINCHILLA PEINADO, «El principio de protección frente a la despoblación y la regeneración urbana en pequeños municipios (I): de la regulación del suelo rural a la obtención de equipamientos regionales», en la misma *Revista*, núm. 362, pp. 19-52.

La interrelación entre sostenibilidad y ordenación del espacio ya se está convirtiendo en un tema clásico para el Derecho urbanístico que cada año sigue despertando el interés de la doctrina con el fin de poder avanzar en la ecologización de nuestros asentamientos urbanos. En este marco, este año se recomienda la lectura del artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «La ciudad sostenible: crítica al oximorón “decrecimiento-sostenibilidad”», *RDU*, núm. 364, 2023, pp. 21-36, así como el libro colectivo, *El urbanismo como sector clave para un desarrollo sostenible*, en J. E. CANDELA TALAVERO y D. SERNA BARDAVÍO (dirs.), *El Consultor de los Ayuntamientos*. Madrid, 2023. El libro de vocación propositiva analiza algunos instrumentos jurídicos innovadores para la lucha climática a escala local a través del urbanismo, interrelacionado la protección de los derechos fundamentales y del derecho a una vivienda digna con la expropiación de terrenos no aptos para uso privado, las políticas de despoblación en el contexto de la economía circular, las «*smart cities*» y la implementación de energías renovables. En el ámbito de las «*smart cities*», indudablemente, la obra más completa de este año es la dirigida por M. MORA RUIZ, *De las Smart Cities a las Ciudades integradoras: Propuestas socio-jurídicas para una administración local del siglo XXI*, Dykinson, Madrid, 2023. En la obra se aborda el concepto y viabilidad de las llamadas ciudades inteligentes como fórmula para innovar desde una perspectiva socio-jurídica el hecho urbano. Se trata de una obra interdisciplinar en la que especialistas del ámbito del Derecho administrativo, que abordan diferentes problemáticas de la ciudad inteligente (concepto y alcance de la misma desde el ámbito de la administración local, medio ambiente, movilidad, tecnologías de la información y comunicación e inteligencia artificial, entre otros), se encuentran con especialistas del ámbito de la economía y la sociología. Por otra parte, en el ámbito específico de las comunidades energéticas, resulta de interés el artículo, P. NAVARRO RODRÍGUEZ, «La necesaria regulación interna y completa de las comunidades energéticas en España», *RDU*, núm. 360, pp. 69-116.

En materia de ordenación del territorio, la obra más completa que se ha publicado este año es la de A. DÍAZ ARROYO, *Régimen jurídico de la protección del territorio*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023. Se trata de una monografía en la que se analizan los medios por los que se puede imponer la protección del territorio, explicando el régimen jurídico aplicable a cada situación en concreto, así como los efectos que pueden derivarse de esta

determinación, tanto en lo que respecta a los que configuran por el propio medio por el que se impone, como los asociados de forma genérica a la protección territorial en cualquiera de sus formas. Asimismo, desde la perspectiva de la organización del espacio y de las infraestructuras para afrontar desastres naturales se sugiere la lectura, por una parte, del artículo de J. E. VIÑA GUERRA, «Riesgos y desastres naturales: tratamiento legal urgente de los efectos territoriales y urbanísticos de una catástrofe», *RDU*, núm. 363, 2023, pp. 121-185; y, por otro lado, del artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Riesgos naturales y clasificación del suelo», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 50, 2023.

Otro de los temas que está suscitando de forma continuada debate e interés en la doctrina en los últimos años, desembocando, además, en varias modificaciones normativas es la regulación de la vivienda turística. Sin perjuicio de que en el epígrafe siguiente (2) se expongan los nuevos instrumentos normativos que han aprobado las comunidades autónomas en este ámbito (en adelante, CCAA), deben destacarse aquí con carácter general las siguientes contribuciones doctrinales en revistas científicas de impacto: A. M. DE LA ENCARNACIÓN, «Las cicatrices de la vivienda turística: reducción del mercado residencial inmobiliario y encarecimiento de precios», *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* (en adelante, *REALA*), núm. 20, 2023, pp. 107-123; O. BOUAZZA ARIÑO, «La ordenación de las viviendas de uso turístico: especial referencia a la ciudad de Madrid», *Revista española de Derecho Administrativo* (en adelante, *REDA*), núm. 224, 2023, 43-86; L. ALARCÓN SOTOMAYOR, en el mismo número de la *REDA* «La responsabilidad de las plataformas digitales por publicitar viviendas turísticas con datos ilegales: una responsabilidad tocada, pero no hundida», pp. 87-116.

2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

2.1. Nivel estatal

Sin duda, la novedad normativa más destacada a nivel estatal en una materia intensamente relacionada con el urbanismo es la adopción, finalmente, en 2023 de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, de Vivienda*. La ley, que fue uno de los proyectos normativos de más calado sobre los que ha discurrido la última legislatura, ha suscitado directamente el interés de la doctrina que se ha ocupado desde su adopción a dilucidar el nuevo régimen jurídico que establece. En este sentido, el libro colectivo dirigido por F. J. FUERTES LÓPEZ, J. LÓPEZ MARTÍNEZ, A. PALOMAR OLMEDA *et al.*, *Comentarios a la Ley por el Derecho a la Vivienda*, Sepin - Servicio de Propiedad, Madrid, 2023, analiza las numerosísimas implicaciones (competenciales, urbanísticas, en materia de arrendamientos, transparencia...) de cada uno de los preceptos del nuevo texto legal.

Asimismo, resulta de gran utilidad para entender las novedades que trae consigo la ley, pero ampliando los conocimientos sobre el ámbito de la vivienda en general, la lectura del núm. 355-356 de la *RDU*, 2023, que está completamente dedicado a la vi-

vienda. En este número se incluyen aportaciones de contenido diverso por expertos en la materia como son las siguientes: J. PONCE SOLÉ, «Un panorama general de las novedades jurídicas de la Ley estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», pp. 27-52; F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Régimen jurídico de la vivienda protegida en la ley estatal de vivienda», pp. 53-96; F. GARCÍA RUBIO, «La Ley por el derecho a la vivienda: buenas intenciones y mala plasmación de un desarrollo del derecho constitucional a la vivienda olvidando otros derechos», pp. 97-174; E. MOREU CARBONELL, «El limbo de la intermediación inmobiliaria en la legislación sobre vivienda», pp. 175-218; F. RAMÓN FERNÁNDEZ, «La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda y las formas de acceso a la vivienda: referencia a las viviendas colaborativas», pp. 219-268; A. CERESO IBARRONDO y C. LLAMAS ESCRIBANO, «Las reservas de suelo con destino a vivienda pública: la viabilidad y la sostenibilidad económica de las actuaciones de urbanización», pp. 345-383.

En el mismo número de la *RDU* también se incluyen dos artículos de M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «La Ley de vivienda a debate: propuestas regulatorias en el contexto de un sistema autonómico complejo que olvida lo local», pp. 19-25, y «“Neuro-arquitectura” y adecuación tipológica: propuestas normativas para el derecho a una vivienda inteligente. Lecturas a la luz de la Ley del derecho a la vivienda (de oportunidad soñada a oportunidad perdida)», pp. 269-344. La misma autora ha dirigido en 2023 la obra colectiva, *Retos jurídicos y arquitectónicos en el diseño de vivienda adaptada. Guía de buenas prácticas y modelos habitacionales para mayores*, Aranzadi, Pamplona, 2023 en la que se expone una serie de propuestas de buenas prácticas ordenadas a la edificación residencial y la gestión urbana y orientadas a la atención a los colectivos vulnerables por los operadores públicos y los gestores de la cosa pública aún en el ámbito privado.

Finalmente, en relación con la nueva ley, pero más allá del alcance de la misma, debe también recomendarse el libro de B. BASTÚS RUIZ, *Mecanismos para la ampliación del parque público de vivienda. El impacto de la Ley estatal por el derecho a la vivienda*, Atelier, Barcelona, 2023 en el que se indaga en la figura de la colaboración público-privada para garantizar el derecho de acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

2.2. Nivel autonómico

Empezando el recorrido de las novedades normativas urbanísticas y territoriales más destacadas de 2023 por la Comunidad Autónoma de Aragón, debe destacarse en esta Comunidad la aprobación de la *Ley 2/2023, de 9 de febrero, por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón*. Cuatro son las modificaciones más importantes que opera la ley. La primera trata de la regulación del suelo no urbanizable especial; la segunda es la recuperación de la figura de las Delimitaciones del Suelo Urbano como instrumento urbanístico en los municipios que carecen de Plan General de Ordenación Urbana y su elaboración por parte de los ayuntamientos de pequeños municipios. La

tercera modificación suprime la limitación de la vinculación de edificaciones a las parcelas edificadas con vivienda en la zona de borde. Y la cuarta acorta temporalmente el régimen transitorio de aplicación a los instrumentos del planeamiento en tramitación y suprime el régimen transitorio de las órdenes de demolición por fijar un plazo distinto para acomodarse al criterio jurisprudencial entablado en los últimos años.

En la misma comunidad autónoma, en materia de vivienda, deben destacarse el *Decreto 73/2023, de 17 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda 2022-2025 y medidas complementarias en materia de rehabilitación energética de viviendas*, así como el *Decreto 35/2023, de 5 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de los establecimientos de alojamiento turístico al aire libre y alojamientos turísticos singulares*, en la línea que sigue la mayoría de las otras comunidades autónomas.

Finalmente, por guardar cierta vinculación con la ordenación urbanística y territorial, debe hacerse referencia a la *Ley 13/2023, de 30 de marzo, de dinamización del medio rural de Aragón* y en concreto a los Títulos II y III de la Ley. En estos títulos se recoge, por una parte, la clasificación de los asentamientos y municipios de carácter rural, que se corresponden con los definidos en la estructura del sistema de asentamientos de Aragón de la Estrategia de ordenación territorial y, por otra parte, la clasificación de los asentamientos de carácter rural a efectos fiscales. Asimismo, el Título III establece como instrumentos de referencia para el diseño y planificación de las políticas de dinamización en el medio rural los instrumentos de planeamiento y gestión territorial contemplados en la legislación de ordenación del territorio de Aragón.

La Comunidad Autónoma de Canarias, por su parte, ha aprobado este año la *Ley 3/2023, de 6 de marzo, que modifica parcialmente la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, y otra normativa sobre suelo, el art. 24.1 de la Ley 7/2014, de 30 de junio, de la Agencia Tributaria Canaria, y se incorpora una DA 9.ª a la Ley 6/2006, de 17 de julio, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Canarias*. Las modificaciones más importantes que opera la ley están relacionadas con: *a)* la competencia de aprobación de los planes de ordenación de recursos naturales, cuando no se hallan integrados en un plan insular de ordenación; *b)* el cambio del sentido de silencio de positivo a negativo en el caso de los supuestos contemplados en el apartado 4 de la DA 23, y *c)* con el procedimiento de emisión de los informes de las administraciones afectadas en materia de ordenación del territorio. En este sentido, la ley establece que, una vez finalizado el plazo de dos meses para informar, el órgano sustantivo podrá efectuar un requerimiento para que las Administraciones emitan su informe en el plazo de diez días, transcurridos los cuales se entenderán emitidos los informes en sentido favorable, con la excepción prevista legalmente de que la explotación se localice en espacio natural protegido o en una zona de Red Natura 2000 en cuyo caso se entenderán emitidos en sentido desfavorable.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha destaca este año la aprobación del *Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* en los términos que

había establecido la *Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas*, que autorizó al Consejo de Gobierno de esta Comunidad Autónoma para que, en el plazo de un año desde su entrada en vigor, elaborase y aprobase un texto único del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística que incorporase las modificaciones introducidas en él por esta ley.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León debe subrayarse este año la aprobación de la *Ley 1/2023, de 24 de febrero, de Medidas Tributarias, Financieras y Administrativas*. La ley, entre otros, modifica la *Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León* para, por una parte, establecer un mecanismo de incentivo fiscal con el fin de facilitar la implantación de industrias agroalimentarias que aumenta de forma sustancial sus posibilidades de emplazarse en el medio rural, y, por otra parte, para flexibilizar la tramitación introducida por el *Decreto-ley 2/2022, de 23 de junio*, en cuanto a la adecuación, renovación o ampliación de otros usos más allá de los estrictamente vinculados a la prestación de servicios esenciales. Por último, la Ley establece la posibilidad, en determinadas condiciones, de que, transcurridos cuatro años desde la recepción de la urbanización, los locales comerciales que permanezcan sin uso en un determinado ámbito puedan destinarse al uso de vivienda.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Cataluña dos son las novedades normativas más destacadas en materia urbanística este año. Por una parte, se trata de la modificación puntual del *texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto*, por el Título XIV, Capítulo III de la *Ley 3/2023, de 16 de marzo, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público para el 2023* que entre las varias modificaciones que realiza en el art. 80 destacan las relativas a la densidad del uso residencial en el techo destinado a vivienda de protección pública; al establecimiento de la regulación de los planes urbanísticos para la implantación de actuaciones declaradas de interés general superior; y a los regímenes especiales aplicables a las instalaciones de generación de energía basadas en fuentes renovables. Por otra parte, debe referirse a la aprobación, igual que este año en Aragón, y Madrid, del *Decreto-ley 3/2023, de 7 de noviembre, de Medidas urgentes sobre el régimen urbanístico de las viviendas de uso turístico*. El decreto-ley regula, en una serie de municipios detallados en el anexo donde existen problemas de acceso a la vivienda o de riesgo de romper el equilibrio del entorno urbano por una alta concentración de viviendas de uso turístico, los requisitos de obtención de licencia urbanística previa para el destino de las viviendas al uso turístico con una duración de cinco años. Sobre el régimen de vivienda en Cataluña, pueden consultarse el artículo de J. R. FUENTES I GASÓ, «La obligación al realojo en una vivienda en un contexto de crisis en Cataluña: de la burbuja inmobiliaria a la crisis sanitaria», *RDU*, núm. 362, 2023, pp. 53-113; y de J. GIFREU I FONT, «Intervención pública en el mercado libre de vivienda en alquiler en municipios con áreas tensionadas: un análisis desde la fallida experiencia catalana», *REDA*, núm. 230, 2023, pp. 61-98.

En materia de ordenación del territorio, una de las novedades más destacadas este año es la aprobación en la Comunidad Autónoma de Galicia de la *Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia*. Como principios en los

que se inspira la ley para la ordenación del litoral se enuncian los principios de desarrollo sostenible, precaución o cautela, prevención, no regresión, quien contamina paga, participación y uso de las mejores y más recientes evidencias científicas disponibles y conocimientos tradicionales. Además, se desarrollan como principios la colaboración y cooperación, la coordinación, el enfoque ecosistémico, la gestión integrada del litoral, la participación y el apoyo científico y los saberes tradicionales. El Título I regula la organización administrativa y los sujetos intervinientes en la ordenación del litoral. El Título II recoge los instrumentos de ordenación del litoral, definiendo su ámbito de aplicación, los objetivos perseguidos y las determinaciones que han de incorporar. Las directrices de ordenación del litoral serán el elemento básico de la planificación del litoral. Se regulan dos planes de ordenación del litoral: para los espacios terrestres y marítimo-terrestres, el Plan de ordenación costera, y para los espacios marinos, el plan de ordenación marina. El sistema de instrumentos de ordenación y gestión se cierra con la regulación de dos planes de naturaleza facultativa. El Título III, relativo a los usos y actividades en el litoral, recoge algunas de las novedades más destacables de la ley. En el litoral se distinguen tres áreas distintas, con objetivos de ordenación específicos y determinación diferenciada de los usos permitidos, compatibles y prohibidos: el área de protección ambiental, que comprende los espacios que conservan características naturales singulares e irremplazables y valores ambientales excepcionales; el área de reordenación, que comprende los espacios transformados por la acción urbanizadora y los espacios degradados, de difícil o imposible renaturalización; y el área de mejora ambiental y paisajística, que comprende todos los demás espacios que, sin reunir las condiciones de los anteriores, se mantienen mayoritariamente libres de procesos de degradación o han sufrido procesos de desnaturalización reversibles. El Título V, denominado «Normas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral», recoge tres medidas relevantes, que sujetan algunas actuaciones que pretendan llevarse a cabo sobre el litoral a tres condiciones: la determinación del grado de resiliencia de la costa ante los riesgos asociados al cambio climático, el análisis del impacto de ciertas actuaciones en el desarrollo económico y social de los sectores productivos de Galicia o sus comunidades, y el mantenimiento de los objetivos de calidad y ambientales de las aguas interiores y costeras del litoral. El Título VI de la Ley regula el patrimonio litoral y el Título VII recoge algunas novedades que tienen por misión el desarrollo sostenible de las costas, los mares y los océanos: la cultura litoral y oceánica. El Título VIII regula la inspección y potestad sancionadora.

En la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, debe referirse este año en la novedad que se produce en materia de vivienda: la aprobación del *Decreto-ley 6/2023, de 2 de octubre, de Medidas urgentes en materia de vivienda*. La norma reconoce en su preámbulo que la normativa vigente no ha sido suficiente para contener el incremento de los precios de la vivienda en las Illes Balears, que ha experimentado una subida de más del 20,30 % en el último año. Frente a esta situación, el decreto-ley modifica diferentes disposiciones normativas vigentes con el fin de incorporar viviendas privadas al mercado a un precio asequible para la ciudadanía y sin consumir territorio.

Para ello, la norma regula una nueva figura, la vivienda de precio limitado, de carácter permanente, que tiene como característica una limitación de su precio máximo de compraventa y de alquiler. Además, reúne una serie de condiciones que le diferencian de una vivienda libre ordinaria, como son la limitación a una superficie máxima de 90 m² útiles, su destino a domicilio habitual y permanente de los usuarios o beneficiarios, y que estos no podrán ser titulares del pleno dominio o de un derecho real de uso y disfrute sobre alguna vivienda libre o sometida a algún régimen de protección, situada en el Estado español. Como sugerencia doctrinal sobre el régimen urbanístico balear, puede consultarse el artículo de J. ALEMANY GARCÍAS, «El subsuelo urbanístico en la legislación balear. Un repaso por la legislación autonómica y estatal», *REDA*, núm. 226, 2023, pp. 161-180.

En la Comunidad Autónoma del País Vasco dos son las modificaciones que ha sufrido este año la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*. La primera es la efectuada por la *Ley 18/2023, de 21 de diciembre*, y, la segunda, la realizada por la *Ley 5/2023, de 1 de junio, para facilitar la tramitación del autoconsumo*. La primera modificación atiende a la necesidad de clarificar el cómputo de los plazos de la suspensión de licencias, aprobaciones y autorizaciones urbanísticas para ámbitos o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, modificación o revisión de los planes urbanísticos. La segunda modificación sigue la línea que han trazado otras comunidades en los años anteriores suprimiendo el requisito de la solicitud previa de licencia municipal de obras en instalaciones domésticas de carga de vehículos eléctricos y de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo, sustituyendo esta licencia por una comunicación previa. Se establecen una serie de excepciones al régimen general, siendo exigible esta licencia de obras cuando las instalaciones se realicen en edificios declarados bienes de interés cultural o bienes catalogados, afecten a la cimentación o estructura de la edificación y estén sometidas a evaluación de impacto ambiental.

Este año la Comunidad de Madrid ha procedido también a varias modificaciones normativas en materia de urbanismo y vivienda. En primer lugar, debe hacerse referencia al art. 4 de la *Ley 16/2023, de 27 de diciembre, de medidas para la simplificación y mejora de la eficacia de instituciones y organismos de la Comunidad de Madrid* que modifica la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo*. Se trata de una modificación que afecta la organización de los distintos órganos autonómicos con competencias en materia urbanística. En este sentido, se suprimen en algunas menciones concretas a la secretaría general técnica de la consejería competente en materia de urbanismo por una mención genérica a la consejería. Así se permite al titular de la consejería la tarea de distribuir las competencias entre los diversos órganos que la integran, así como, facilitar la atribución de proponer al Consejo de Gobierno la estructura u organización de su propia consejería. Sobre la Comunidad Autónoma de Madrid y la modificación legislativa efectuada el año anterior por la Ley de medidas, pueden consultarse el artículo de F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Comentario crítico de los cambios en materia de urbanismo introducidos por la Ley de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica de la Comunidad de Madrid», *RDU*, núm. 359, 2023, pp. 123-

192; y el artículo de A. YAGÜE CUESTA, «El nuevo urbanismo madrileño: novedades y aportaciones de la “Ley Omnibus”», *RDU*, núm. 360, 2023, pp. 117-170. Desde una mirada más general sobre el urbanismo madrileño, *vid.* este año, el artículo de J. MARTÍN MERINO, «Ideas para una futura revisión de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid», *RDU*, núm. 361, pp. 19-31. Sobre las reformas de los últimos años, pueden también destacarse dos artículos interesantes en la *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 50, 2023. Se trata de los artículos de R. PASTOR BENEYTO, «El derecho de realojo en las actuaciones sistemáticas no expropiatorias en la Comunidad de Madrid», y de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Urbanismo y reactivación económica. a propósito de la reforma de la legislación territorial y urbanística de Madrid de 21 de diciembre de 2022». Sobre el régimen urbanístico madrileño y la reforma del régimen de licencias urbanísticas, este año se ha publicado la nueva edición del libro de F. VELASCO CABALLERO, *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*. Adaptada a la reforma del régimen de licencias urbanísticas en la Ley madrileña 11/2022, de 21 de diciembre, Marcial Pons, Madrid, 2023.

En segundo lugar, en cuanto a las novedades regulatorias de este año en la CAM, destaca la aprobación de dos nuevos decretos para regular los establecimientos de alojamiento de turismo rural y de establecimientos hoteleros (*Decreto 48/2023, de 26 de abril, por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural en la Comunidad de Madrid* y *Decreto 19/2023, de 15 de marzo, por el que se regula la ordenación de establecimientos hoteleros*). El primer decreto actualiza la regulación de la ordenación de los alojamientos de turismo rural, su régimen de autorización y clasificación de dichos alojamientos, estableciendo como figura general la presentación de una declaración responsable para el ejercicio de la actividad (arts. 27-31). En sentido parecido, el segundo decreto sobre establecimientos hoteleros establece en su art. 9 el informe previo de clasificación y en los arts. 10 y ss. el procedimiento de presentación de la declaración responsable para el ejercicio de dicha actividad económica.

En tercer lugar, debe mencionarse este año la adopción en esta Comunidad de la *Ley 2/2023, de 24 de febrero, de Cooperativas*. La Ley, aunque de objeto más amplio y general, regula a partir del art. 116 las cooperativas de vivienda que son de interés para el presente informe. En este sentido, se establece el concepto de cooperativas de vivienda, el régimen de las mismas y de las empresas de gestoría y asesoría, la promoción por fases, las garantías de información y el régimen de transmisión.

En sentido parecido, la Comunidad Autónoma Valenciana ha aprobado este año la norma que regula exclusivamente este tipo de viviendas. Se trata de la *Ley 3/2023, de 13 de abril, de Viviendas Colaborativas de la Comunitat Valenciana*. La ley establece las definiciones de vivienda colaborativa, los requisitos básicos o mínimos de calidad y diseño y el régimen jurídico de las mismas como modo habitacional alternativo al de vivienda tradicional, distinguiéndose un régimen general de otro denominado de interés social. Asimismo, la ley incluye las medidas de fomento o acción pública, tanto en lo que se refiere a nuevos supuestos de tanteo y retracto a favor de la Generalitat, como las

medidas de fomento propiamente dichas. Sobre esta cuestión, puede consultarse en este mismo número del *Anuario de Derecho Municipal* el artículo doctrinal de Reyes MARZAL RAGA. Complementariamente a esta nueva regulación legal para ajustar la normativa de régimen general de dichas cooperativas, también se ha procedido a la aprobación del *Decreto-ley 4/2023, de 10 de marzo, de modificación del Decreto Legislativo 2/2015, de 15 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de cooperativas de la Comunitat Valenciana*. Asimismo, destaca también en esta materia la iniciativa de la Generalitat Valenciana por la que se ha adoptado el *Decreto-ley 3/2023, de 17 de febrero, por el que se adoptan medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad y emergencia residencial en la Comunitat Valenciana agravadas por la guerra de Ucrania, y para evitar abusos en el ámbito inmobiliario*.

En materia de vivienda, donde se ubica este año el grueso de las modificaciones normativas de interés para el presente informe, la Comunidad Valenciana ha aprobado otras tres normas. Se trata de: a) *Decreto 80/2023, de 26 de mayo, por el que se aprueban las normas de diseño y calidad en edificios* modificado unos meses después por el *Decreto 202/2023, de 21 de noviembre*, y b) el *Decreto 68/2023, de 12 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de vivienda de protección pública y régimen jurídico de patrimonio público de vivienda y suelo de la Generalitat*.

Por la interconexión de la materia con el urbanismo y la ordenación del territorio, también debe destacarse este año la aprobación en esta Comunidad de la *Ley 5/2023, de 13 de abril, integral de medidas contra el despoblamiento y por la equidad territorial en Valencia*.

Finalmente, la *Ley 7/2023, de 26 de diciembre, de Medidas de Comunidad Valenciana 2023* procede (arts. 135-142) a algunas modificaciones puntuales del *Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell*, con respecto a la obtención de las licencias urbanísticas y el régimen de las Entidades colaboradoras de la administración para impulsar la colaboración público-privada en el ámbito urbanístico.

Aunque en el Principado de Asturias no ha habido este año alguna novedad destacable en las materias del presente informe, resulta interesante la lectura del artículo de M. R. ALONSO IBÁÑEZ, «El nuevo reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del principado de Asturias. A propósito del desarrollo reglamentario autonómico de legislación estatal», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 50, 2023. Asimismo, en el mismo número de la *Revista* puede consultarse sobre el régimen urbanístico andaluz y las novedades de los últimos años, el artículo de S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Por fin, un reglamento urbanístico para Andalucía (Decreto 550/2022): una realidad muy anhelada». Desde una perspectiva más general sobre el urbanismo andaluz, puede consultarse el libro de A. PÉREZ MARÍN, *Ordenación territorial y urbanística de Andalucía: a propósito de la Ley 1 de 1 de diciembre de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Legislación, jurisprudencia y doctrina*, Comares, Granada, 2023.

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

3.1. Derecho a la propiedad privada

3.1.1. Suspensión del cómputo de plazos para el derecho a la expropiación rogada

Este año, una de las sentencias más destacadas en materia de propiedad privada proviene del Tribunal Constitucional (en adelante, TC). En la *STC 68/2023, de 22 de noviembre*, el TC estima la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-Valencia y declara inconstitucionales la DT 11 de la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunitat Valenciana*, así como la DT 20 del *texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio*. El Tribunal considera que dichos preceptos vulneran tanto el derecho de propiedad privada (art. 33 CE) como el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En concreto, la DT 11 introducida en la *Ley 5/2014* prevé una «suspensión» del cómputo de los plazos para advertir a la Administración competente que presente la hoja de aprecio correspondiente y que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo establecido por el art. 104 de dicho texto legal. El art. 104 es el que establece el «derecho a la expropiación rogada» de los propietarios de terrenos afectados por un plan de urbanismo, que hayan sido destinados a dotaciones, y que no puedan obtenerse por las cesiones obligatorias que se imponen en la norma urbanística, por no resultar posible la justa distribución de beneficios y cargas en el correspondiente ámbito de actuación. Dicho derecho puede ejercerse cuando transcurran cinco años desde la entrada en vigor del plan sin que se lleve a efecto la expropiación de dichos terrenos, anunciando a la Administración competente su propósito de iniciar el expediente de justiprecio. Lo mismo debe llevarse a cabo por ministerio de la ley si transcurren otros dos años desde dicho anuncio.

En atención del contenido de estos preceptos, el Tribunal procede a examinar si la suspensión establecida en las citadas disposiciones legales supone una vulneración del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE) y del derecho de propiedad (art. 33 CE). Después de recordar su doctrina en materia de propiedad en el FJ 4.º de la sentencia, en el FJ 5.º el Tribunal analiza si la suspensión del plazo para iniciar el expediente de expropiación rogada desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2023 ha conllevado una vulneración del derecho de propiedad por haber supuesto un vaciamiento de su contenido. El Tribunal considera que en la operación de la suspensión legalmente establecida no se ha respetado el justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las de la protección de los derechos fundamentales del individuo, al que se le obliga a soportar una carga excesiva al impedir el legislador durante un periodo prolongado de tiempo su derecho a instar a la Administración a que expropie sus terre-

nos. Para el Tribunal, «la extensión [...] se ha hecho de forma arbitraria y sin justificación alguna, y ha impedido que los particulares insten las medidas de protección de su derecho de propiedad que cabe legítimamente esperar de la administración: la expropiación de sus terrenos» (FJ 5.º).

Por otra parte, y además de la vulneración del derecho de propiedad, el Tribunal considera que en la modificación que han operado los preceptos legales no existe ninguna justificación, ni garantía alguna respecto a las injerencias en la seguridad jurídica que la suspensión de los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada provoca. Además, el Tribunal afirma en el FJ 7.º que «el legislador no ha puesto tampoco de manifiesto que dichos preceptos tuvieran como objeto salvaguardar otro bien o valor constitucional que se considere merecedor de protección». En atención de todo lo anterior, el Tribunal declara que los preceptos vulneran también el principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

Desde la perspectiva doctrinal, resulta altamente recomendable la lectura de la monografía de J. A. CHINCHILLA PEINADO, *Derecho de propiedad, expectativas y especulación. Reglas de racionalidad jurídica (y técnico-económica) en los criterios de valoración urbanística*, Aranzadi, Pamplona, 2023. El autor en esta obra profundiza en el derecho de propiedad desde 1998, año en el que se adoptó la normativa de suelo basada en la visión economicista orientada al mercado hasta hoy que se ha optado por unos criterios objetivados caracterizados por la intención de incorporación de fórmulas procedentes de las matemáticas financieras. El libro tiene como objeto averiguar si estas fórmulas responden a verdaderos criterios de racionalidad jurídica y económica o, por el contrario, son simples «juegos de trileros». El análisis se efectúa desde el marco constitucional del derecho de propiedad consistente en la garantía de una indemnización a criterios de razonable ajuste al mercado para evitar la especulación.

3.1.2. Limitaciones a la propiedad de terrenos colindantes a la zona de influencia

Interesante resulta este año la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 420/2023, de 28 de marzo (ECLI:ES:TS:2023:1395) que desestima el recurso de casación frente a la STSJ-Andalucía estimatoria del recurso deducido por la Administración General del Estado en contra de un Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento por el que se aprueba definitivamente la modificación puntual de un PGOU. La sentencia de instancia, que estimó el recurso planteado por la Abogacía de Estado considera que la modificación aprobada —que permite la edificación, en suelo clasificado como urbano no consolidado por la urbanización, de dos torres de 19 pisos en la zona de influencia, teniendo la clasificación de urbano antes de la Ley de Costas— no se encuentra amparada por la DT 3.ª, apartado 3, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC). Por esa razón estima que le resultan de aplicación las determinaciones establecidas en su art. 30 sobre la zona de influencia, considerando acreditado que las edificaciones previstas en la modificación impugnada forman una pantalla arquitectónica prohibida

por dicho precepto. El TS considera en el FJ 5.º de la sentencia, que a la fecha de la entrada en vigor de la LC no existe ningún derecho consolidado o patrimonializado que deba ser objeto de regulación transitoria, y que la situación de autos en el caso concreto queda fuera del ámbito acotado por la DT 3.ª y está plenamente sometida a la regulación que se contempla en la LC para las situaciones producidas después de su entrada en vigor. Así, la interpretación que fija el TS es que la DT 3.ª de la LC debe interpretarse del siguiente modo: «La ordenación urbanística de terrenos delimitados como suelo urbano no consolidado por la urbanización con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas e incluidos en la zona de influencia de costas ha de respetar los criterios establecidos en el art. 30 de la Ley de Costas» (FJ 6.º).

3.2. Distribución competencial

En cuanto a la distribución competencial en materia de urbanismo y ordenación del territorio, debe hacerse referencia a la *STC 63/2023, de 24 de mayo*, que estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra el art. 173 de la *Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat 2022*, por el que se añade un apartado 6 al art. 7 del *Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell*. En este caso, la controversia objeto de este proceso se encuadra en materia de puertos de interés general, sobre la que el Estado, al amparo del art. 149.1.20 CE ostenta competencia exclusiva, situándose las discrepancias en el alcance e intensidad de la interferencia que en dicha competencia produce el correspondiente ejercicio de las competencias autonómicas en materias de ordenación del territorio y protección del medio ambiente y seguridad industrial. En concreto, el abogado del Estado considera que esta previsión legal autonómica viene a condicionar la actividad en el interior de los puertos al exigir que, cuando se trate del almacenamiento de productos petrolíferos, se guarde una distancia de al menos un kilómetro desde el perímetro exterior de la instalación hasta la zona más próxima de suelos residenciales, dotacionales, educativos o sanitarios, y suelos de uso terciario especial. En la medida en que la regulación cuestionada no diferencia entre las distintas categorías de puertos, se entiende que también afecta a los puertos de interés general cuya regulación es competencia exclusiva del Estado. El precepto recurrido se enmarca en los criterios generales que según el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje han de presidir el crecimiento territorial y urbano en la Comunidad Valenciana. El TC, recordando su doctrina sobre puertos de interés general y el interés general como criterio de prevalencia para la resolución de conflictos, considera en los FFJJ 3.º y 4.º que el conflicto surge al establecer el legislador autonómico, al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, una previsión normativa que fija un criterio territorial sobre localización de actividades económicas. A juicio del TC, esta intervención autonómica interfiere en la competencia

estatal para elaborar y aprobar los instrumentos sectoriales de ordenación de los puertos de interés general y, en concreto, en la implantación efectiva de los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio de un puerto de interés general. Es, por ello, que la solución de este conflicto se aborda por el TC desde el criterio del interés prevalente, reconociendo el Tribunal como tal el interés del Estado en relación con la determinación de los usos en materia de puertos de interés general. A la luz de lo anterior, el Tribunal concluye que el precepto es inconstitucional en la medida que sea aplicable a los puertos de interés general de titularidad estatal.

3.3. Planeamiento urbanístico y territorial

Desde una perspectiva general relacionada con el planeamiento urbanístico, y antes de entrar en las novedades jurisprudenciales más destacables en este ámbito, debe hacerse referencia a algunos trabajos doctrinales que se han publicado en 2023. En primer lugar, por ser un tema poco tratado hasta hora en profundidad por la doctrina, resulta altamente recomendable por el rigor que caracteriza el autor el artículo de J. M. BAÑO LEÓN, «La acción popular urbanística: origen y crítica de una figura controvertida», *REDA*, núm. 226, 2023, pp. 11-26. En segundo lugar, con relación a la figura tan controvertida de los convenios de planeamiento debe hacerse referencia al libro de J. ALEMANY GARCÍAS, *Los Convenios urbanísticos de planeamiento. La eterna sospecha de ilegalidad*, Reus, Madrid, 2023. La monografía trata los convenios urbanísticos de planeamiento de manera pormenorizada, ya que los mismos han sido una práctica habitual durante los últimos años, en especial por la Administración local y ciertos promotores inmobiliarios o promotores de suelo, que con la suscripción de estos han condicionado el crecimiento de numerosas ciudades y áreas metropolitanas. En sentido similar, puede consultarse también el artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «Efectos procesales de la nulidad del planeamiento urbanístico sobre los convenios que derivan de él: (comentario a la Sentencia 1511/2022, de 30 de noviembre de la Sección 5.ª de la Sala 3.ª del Tribunal Supremo. Rec. 7929/2021)», *RDU*, núm. 359, 2023, pp. 91-122. En tercer lugar, en materia de usos del suelo, debe necesariamente hacerse referencia a una obra muy interesante de la autora C. GIMENO FERNÁNDEZ, *Usos de Sòl per a fer ciutat. Instruments urbanístics per a regular l'establiment d'activitats econòmics*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023. Finalmente, también destaca por la actualidad del tema y la necesidad de optar por la regeneración de los espacios urbanos frente a la nueva urbanización de los entornos, el libro de F. GARCÍA RUBIO, *El urbanismo del suelo urbano. Por un desarrollo urbano inteligente, inclusivo y que preserve la belleza en tiempos postpandémicos*, Atelier, Barcelona, 2023. El autor analiza no sólo la ciudad existente y el suelo urbano con sus distintas configuraciones, sino también las operaciones urbanísticas que pueden realizarse sobre dicho tipo de suelo profundizando en cuestiones como la movilidad, los apartamentos turísticos, las denominadas «*smart cities*» y la regulación de los precios de los alquileres como política urbana.

3.3.1. *Planeamiento territorial: en concreto, el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunidad Valenciana (PATIVEL)*

Indudablemente, uno de los instrumentos que más polémica y debate ha suscitado estos años en el seno de jurisprudencia del TS es el PATIVEL. Este año han sido abundantes los recursos con identidad (total o parcial) de fundamentos que han sido objeto de Sentencias por el TS sobre este plan territorial. Indicativamente, se procede a comentar dos de ellas: la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1060/2023, de 20 de julio (ECLI:ES:TS:2023:3568)* y la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 746/2023, de 7 de junio (ECLI:ES:TS:2023:2648)*. Ambas estiman íntegramente los recursos de casación contra la STSJ-Valencia estimatorias de los recursos interpuestos contra el *Decreto del Consell 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el PATIVEL* que se anula.

En ambas se pone de manifiesto que los PATIVEL son instrumentos de ordenación territorial de rango reglamentario. Como tales, el TS considera:

a) Que el estudio económico-financiero no es necesario en los términos exigibles para los instrumentos de ordenación urbanística, sin perjuicio de que en su tramitación deberá incorporarse 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;

b) Que para poder declarar nulidad del PATIVEL por contener informes neutros equivalentes a inexistentes «deberían haberse precisado suficientemente 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; o, de otro modo, debería haberse indicado el motivo por el que se apreciaba que una específica omisión en las determinaciones del plan comportaba una quiebra de aquel principio o de la necesaria protección de la familia, infancia o adolescencia»;

c) Que en relación con el estudio de alternativas en el marco de la evaluación ambiental estratégica deben contenerse, además de la referencia al alcance y contenido del plan propuesto, 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 de la aplicación del plan o programa. Así en el caso concreto, se considera que el contenido es suficiente y adecuado en función de los objetivos, el ámbito geográfico y territorial, y las determinaciones del PATIVEL.

Por ser idénticas en su fundamentación a la *STS* comentada, también pueden mencionarse de la misma Sala las *SSTS núms. 712/2023 (ECLI:ES:TS:2023:2409)*; *núm. 745/2023, de 7 de junio (ECLI:ES:TS:2023:2642)* y coincidente en fecha, *núm. 746/2023 (ECLI:ES:TS:2023:2648)*, así como la *STS núm. 1110/2023, de 4 septiembre (ECLI:ES:TS:2023:3613)*.

A nivel doctrinal, sobre los informes económicos, por una parte, puede consultarse este año el artículo de A. CEREZO IBARRONDO, «Viabilidad y sostenibilidad económica:

los tres documentos económicos en los instrumentos de ordenación urbanística», *RDU*, núm. 363, 2023, pp. 55-120; y, por otra parte, en cuanto a los informes de género, es recomendable la lectura de la contribución de J. AMENÓS ÁLAMO, «Crisis del informe de género e indeterminación del urbanismo con perspectiva de género», *REDA*, núm. 224, 2023, pp. 117-142.

3.3.2. *Planes urbanísticos y evaluación ambiental estratégica*

3.3.2.1. Modificaciones técnicas *vs.* modificaciones sustanciales

En el *ATS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª)*, de 18 de octubre de 2023 (*ECLI:ES:TS:2023:14001A*), el TS admite los recursos de casación tramitados por el Ayuntamiento de Alcobendas, de la Junta de Compensación del Sector S-1 del PGOU de Alcobendas, de la Universidad Politécnica de Madrid y otros contra la STSJ-Madrid por apreciar que existe interés casacional objetivo cuando la resolución afecte a un gran número de situaciones, bien en sí misma o por trascender del caso objeto del proceso. Así, el TS admite los recursos en materia urbanística para reafirmar, complementar, matizar y, en su caso, corregir o rectificar la doctrina jurisprudencial referida a la posibilidad de concretar la nulidad de pleno derecho de un instrumento de planeamiento urbanístico a las precisas determinaciones de este afectadas por el vicio de nulidad (nulidad parcial). En este sentido, el TS admite el recurso para determinar si la sustitución, por razón de su inviabilidad técnica, del soterramiento de una línea de alta tensión por un caballón o montaña artificial con la finalidad de disminuir el impacto visual del pasillo eléctrico constituye una mera modificación técnica o se trata de una modificación sustancial de las previsiones del correspondiente instrumento de planeamiento y, a tal efecto, si requiere una evaluación ambiental específica o si este requisito puede entenderse ya satisfecho con la evaluación ambiental realizada en el instrumento de planeamiento urbanístico.

3.3.2.2. No sometimiento a Evaluación Ambiental Estratégica de un campo de golf declarado de interés turístico

En una problemática que cada vez ocupa más la agenda de los órganos judiciales como el control de legalidad de la implantación de campos de golf, debe recalcar este año la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)* núm. 1594/2023, de 29 de noviembre (*ECLI:ES:TS:2023:5122*). El TS desestima el recurso en casación confirmando la STSJ-Andalucía por la que se desestima el recurso contencioso administrativo deducido contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, por el que se declara campo de golf de Interés Turístico de Andalucía el proyecto de campo de golf «Valle del Golf Resort», ubicado en el término municipal de Mijas (Málaga). La cuestión por dilucidar en la sentencia es si dicha Declaración tiene la consideración de programa

o plan de ordenación del territorio o urbanístico y como tal debe someterse a evaluación ambiental estratégica. En este sentido, la cuestión casacional consiste en determinar si un instrumento jurídico, como la declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf, debe someterse a evaluación ambiental estratégica en tanto esta declaración ha de integrarse en los instrumentos de planeamiento urbanístico correspondientes, que deberán adaptarse a sus determinaciones. El Tribunal, en el FJ 7.º de su sentencia, afirma que dichas declaraciones no pueden ser consideradas como disposiciones generales sometidas a especiales exigencias de tramitación por su posible impacto en el medio ambiente, como ocurre con los planes urbanísticos, sino que más bien son medidas de fomento o impulso por parte del Gobierno andaluz de determinados proyectos que tienen o pueden tener un impacto positivo en la actividad turística en Andalucía. Sin embargo, supedita tales instrumentos en cuanto a su ejecución a la normativa urbanística correspondiente que tiene que darles cobertura y que es esta normativa la que debe someterse a los imperativos medioambientales. En definitiva, la Declaración de Interés Turístico de Andalucía de un campo de golf, a juicio del TS, no debe someterse a EAE, sin perjuicio de que deba someterse a esa evaluación el instrumento de planeamiento que autorice la ejecución del proyecto de campo de golf que se haya beneficiado de esa declaración.

Sobre los cambios constantes que surge el ordenamiento jurídico urbanístico andaluz en los últimos años, interesante resultan doctrinalmente los artículos de V. GUTIÉRREZ COLOMINA, «La supresión del suelo urbanizable en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (LISTA)», *RDU*, núm. 360, 2023, pp. 19-29; y de A. J. SÁNCHEZ SÁEZ, «La autorización de viviendas unifamiliares aisladas en suelo rústico en la ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 115, 2023, pp. 101-151.

3.3.3. *Modificaciones puntuales en suelo no urbanizable de protección y vulneración del principio de no regresión*

En cuanto a la interpretación del principio de no regresión, este año destaca la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 381/2023, de 22 de marzo (ECLI:ES:TS:2023:1385)*. El TS confirma en casación el recurso interpuesto contra una STSJ-Extremadura estimatoria del recurso deducido frente a una Resolución de la Consejería de Agricultura, Desarrollo Rural, Población y Territorio, que había aprobado definitivamente una modificación puntual del Plan General Municipal del Ayuntamiento de Cáceres para regular la instalación de plantas para la producción de energía fotovoltaica en parte del Suelo No Urbanizable de Protección de Llanos. El Tribunal comparte la argumentación de la sentencia de instancia en cuanto a que no toda modificación de la ordenación de un suelo o sector protegido implica una regresión ambiental, sino que es necesario que se apruebe un cambio en la clasificación o en la calificación que lleve a

unos usos permitidos menos protectores del medioambiente para que el principio de no regresión se pueda ver vulnerado. En este sentido, el TS recuerda que «el principio de no regresión no constituye una prohibición absoluta, sino que requiere que la modificación reúna una motivación suficiente que justifique que la regresión ambiental es beneficiosa para el interés general» (FJ 4.º). Sin embargo, en el caso concreto, el TS considera que existen suficientes «indicios» de una afección «apreciable» a especies protegidas de las ZEPAS. Para concluir lo anterior, el TS, igual que la sentencia de instancia, remiten al Documento ambiental estratégico que propone evitar estas actividades (plantas solares) en 16 zonas de las 20 analizadas del suelo de Llanos por considerarlas incompatibles con la protección ambiental, dada «la grave regresión que muestra este grupo (de aves esteparias) en los últimos años». Asimismo, se remite también al informe de la Confederación Hidrográfica de Cuenca citado en el Informe de evaluación estratégica que pone de manifiesto que «las actividades que pudieran derivarse tras la aprobación de la misma sí podrían ser susceptibles de causar impactos sobre los ecosistemas hídricos». En este sentido, el TS considera que la regresión ambiental se evidencia, no solo fácticamente, sino también jurídicamente, confirmando que la regresión en materia de medio ambiente en la planificación urbanística es una cuestión objetiva que puede llevarse a cabo sin que para ello sea requisito o condición una alteración de la calificación urbanística (FJ 5.º).

En sentido muy similar se plantea también la desestimación por parte del TS del recurso de casación recaído en la *Sentencia (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 882/2023, de 30 de junio (ECLI:ES:TS:2023:3236)* que confirma la STSJ-Extremadura estimatoria del recurso contra la Resolución de la Consejera de Medio Ambiente y Rural, Políticas Agrarias y Territorio, por la que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General Municipal de Cáceres. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental. El Tribunal profundiza en el FJ 5.º en toda la jurisprudencia en materia de no regresión y concluye que este principio se erige en un límite al *ius variandi*, es decir a la discrecionalidad del planificador urbanístico que abunda en la necesidad de motivar el interés general al que sirve la potestad de ordenación territorial y urbanística. Para el Tribunal «no se trata de que la versión anterior del plan que se modifica o revisa se erija, de forma mecánica o automática, en canon de validez de la versión nueva modificada o revisada, sino de que, por exigencias del principio de no regresión, la modificación del plan, en la medida en que reduzca el estándar de protección ambiental, ha de tener una justificación por razones de interés público prevalente claramente identificadas y razonadas por el planificador y de suficiente entidad». En este sentido, el Tribunal responde que «la aprobación de una modificación puntual de un instrumento de planeamiento urbanístico que conlleva la modificación de usos en suelo no urbanizable de protección, manteniendo la clasificación, puede vulnerar el principio de no regresión en materia de protección ambiental y determinar la invalidez del plan, tras la adecuada

ponderación sobre la ausencia de razones de interés público prevalente justificativas de la modificación claramente identificadas y razonadas por el planificador».

4. EJECUCIÓN URBANÍSTICA

Antes de adentrarnos en algunos pronunciamientos jurisprudenciales en materia de gestión urbanística, debe comenzarse por hacer referencia en este ámbito a la monografía publicada por M. J. SARMIENTO ACOSTA, *Régimen jurídico de la gestión urbanística en el Estado Autonómico*, Atelier, Barcelona, 2023. El libro examina todas las cuestiones relacionadas con la ejecución y gestión urbanística desde una perspectiva autonómica, para lo cual analiza de forma sintética todas las normas que sobre la materia se han aprobado, adoptando una mirada crítica también hacia su objeto de estudio para alcanzar más eficacia en la ejecución de los planes y más seguridad jurídica en la aplicación concreta del sistema. Asimismo, resulta interesante este año y en este tema, pero desde una perspectiva más sectorial, la lectura del artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «La gestión de los residuos en los procesos de gestión urbanística», *RDU*, núm. 363, 2023, pp. 21-53.

Una de las sentencias más interesantes este año, por las distintas cuestiones relacionadas con la gestión urbanística que plantea, es la *STSJ-Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) núm. 96/2023, de 10 de febrero (ECLI:ES:TSJM:2023:1106)*. El TSJ de Madrid desestima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por una promotora contra el Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueba definitivamente la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en los ámbitos del planeamiento «Prolongación de la Castellana» y «Colonia Campamento» para la definición de las determinaciones y parámetros de ordenación de la operación urbanística «Madrid Nuevo Norte», con la precisión de condicionar la eficacia de tal aprobación hasta el cumplimiento de las modificaciones que se determinan en el Anexo. El primer motivo de impugnación es que se imputa como cargas de urbanización el coste de la ejecución de un túnel y dos puentes cuando constituyen unas infraestructuras que exceden del servicio al ámbito y que deben ser asumidas íntegramente por las Administraciones públicas, y no por los propietarios de suelo. El TSJ no acoge este argumento por compartir con la Administración demandada que la modificación ha fijado de forma razonable el coste de la infraestructura a los dos ámbitos, garantizando así el cumplimiento del principio de equidistribución mediante la asignación del coste en proporción al aprovechamiento de cada uno de ellos. Así, considera que el túnel es una infraestructura de conexión entre dos ámbitos, y aunque fuera red general exterior por su justificada adscripción a esos ámbitos, esa asignación de costes es ajustada a Derecho. El segundo motivo de impugnación es que se atribuyen aprovechamientos urbanísticos dentro del cálculo de edificabilidad a terrenos ocupados por dotaciones públicas sin que hayan sido objeto de transformación urbanística. El TSJ tampoco acoge este argumento y considera que el cubrimiento es el conjunto funcional de estructuras y sistema de evacuación y ventilación, siendo todo este espacio ferroviario

una transformación urbanística que se ha de incluir dentro del APE, siendo esta solución coherente con los criterios establecidos por el instrumento para definir las intervenciones que suponen transformación. A efectos del cálculo de edificabilidad se opta por los suelos de sistemas generales que son objeto real de transformación. Para el Tribunal, la superficie afectada por la modificación se divide en cuatro áreas homogéneas, coincidentes en cada caso con cada uno de los nuevos ámbitos de actuación objeto de delimitación, por lo que el cálculo de su edificabilidad vendrá establecido discrecionalmente por el planeamiento general en función de las estrategias propuestas y por comparación con los coeficientes de edificabilidad de las áreas homogéneas colindantes. El tercer motivo de impugnación es que la empresa promotora considera que resulta contraria a Derecho la calificación como parcelas con calificación superpuesta de los tramos del sistema general ferroviario del área homogénea atravesados por puentes que conectan tres barrios. Este argumento tampoco se comparte por la Sala, dado que la mutación demanial que se produce como consecuencia del cubrimiento del sistema ferroviario no constituye una ficción jurídica, sino que es consecuencia de la participación en el procedimiento de equidistribución del aprovechamiento que corresponde a la parcela en cuestión en los términos expresados y la determinación de que sobre la misma se cumpla el deber de cesión de redes locales. Finalmente, la parte recurrente considera que los túneles y puentes de comunicación bajo la M-30 deben definirse como infraestructuras comunes, correspondiendo su coste al conjunto de las áreas homogéneas y no exclusivamente a cargo del Centro de Negocios Chamartín. El TSJ tampoco comparte este argumento puesto que, a su juicio, este puente conecta dos porciones del ámbito discontinuo situadas a los dos lados de la Calle 30 cumpliendo la exigencia legal de carácter funcional de las áreas homogéneas, correspondiendo su ejecución a dicho ámbito y siendo su coste imputado a los propietarios al ser infraestructura de conexión y además necesaria para dar continuidad funcional a dicha área homogénea.

5. DISCIPLINA URBANÍSTICA

5.1. Responsabilidad patrimonial por declaración de nulidad de dos licencias urbanísticas (*dies a quo*)

En materia de responsabilidad patrimonial en el ámbito de la disciplina urbanística, destaca este año la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 853/2023, de 22 de junio (ECLI: ES:TS:2023:3060)*. El TS estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ-Cataluña que se anula y, en consecuencia, se estima el recurso de apelación interpuesto contra la SJCA-Barcelona sobre impugnación de la desestimación, por el Ayuntamiento de Sant Cugat del Vallés, de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la mencionada Corporación. La reclamación versa sobre daños y perjuicios con ocasión del otorgamiento de una licencia urbanística para ordenación de volúmenes y legalización de la edificación situada en el mencionado municipio. El

TS ordena la retroacción de actuaciones hasta el momento anterior a dictarse la mencionada sentencia, para que el Tribunal de instancia, excluida la prescripción del derecho a reclamar la responsabilidad patrimonial, se pronuncie sobre la concurrencia de dicha responsabilidad de la Corporación Municipal y, en su caso, se fije el importe de la correspondiente indemnización. Para el TS, la cuestión que merece interés casacional objetivo es determinar el inicio del plazo anual para reclamar la responsabilidad patrimonial por anulación de una licencia urbanística, conforme a la cual se acometió una edificación, cuando dicha licencia, pese a su inicial anulación por sentencia judicial, «permaneció legalizada por un planeamiento posterior», el cual fue también posteriormente anulado. Realmente, el caso no trata de si la licencia inicial de 2001 se mantuvo vigente más o menos tiempo, es decir, mientras se acometía la modificación del planeamiento municipal que terminaría habilitando la edificación, sino si la licencia que le fue concedida tras dicha aprobación de la modificación del planeamiento puede generar la responsabilidad reclamada. A juicio del TS, es ese el planteamiento del proceso y la pretensión accionada porque el recurrente no imputa el daño a aquella primera licencia, sino a la segunda. En ese sentido, el Tribunal aclara y confirma que el cómputo del plazo anual ha de realizarse desde la fecha de la sentencia anulatoria del planeamiento que autorizaba la realización de la obra, luego declarada ilegal por anulación del planeamiento (FJ 3.º). A la vista de lo anterior, el Tribunal ordena la retroacción de actuaciones para que por el Tribunal de instancia se proceda, una vez excluida la prescripción, a examinar la pretensión indemnizatoria accionada y, en su caso, determinar el *quantum* indemnizatorio, a la vista de las confusas actuaciones que resultan del expediente.

5.2. Concesión de licencia municipal de obras y solicitud de revisión de oficio por la Administración autonómica

Especialmente interesante resulta para las entidades locales en materia de disciplina urbanística la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1479/2023, de 20 de noviembre (ECLI:ES:TS:2023:4932)*. El TS desestima el recurso de casación interpuesto contra STSJ-Andalucía, por la que se estima el recurso de apelación formulado contra Sentencia del JCA-Almería estimatoria del recurso contencioso-administrativo formulado contra Resolución adoptada por el Pleno del Ayuntamiento de Roquetas de Mar. La Resolución desestima la revisión de la licencia de obras concedida por acuerdo de la Junta de Gobierno Local, y concede la licencia de primera ocupación para dicha obra. Entre otras cuestiones que presentan interés casacional, la más importante consiste en determinar si cabe mantener la falta de legitimación de la Administración autonómica para requerir a la Administración local la utilización de la vía de la revisión de oficio de una licencia urbanística, aun en el caso de que esta legitimación pudiera estar amparada por la normativa autonómica, por resultar inexcusable acudir indefectiblemente al procedimiento de impugnación de actos y acuerdos previsto en el art. 65 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local*, o si, por el contrario, se trata de procedimientos complementarios. El TS en el FJ 7.º recuerda que la Adminis-

tración autonómica carece en principio de legitimación para instar la revisión de oficio de actos nulos de pleno derecho emanados de la Administración local, al menos que exista una previsión legal específica que atribuya la legitimación para ello expresamente a la Administración autonómica. A juicio del Tribunal, en el caso concreto «dicha legitimación le había sido reconocida a la Junta de Andalucía en un proceso anterior en sentencia que ganó firmeza, produciendo los efectos de cosa juzgada, por lo que tratándose del mismo asunto dicha legitimación no le podía ser negada posteriormente por la misma Sala de Granada, como tampoco se le puede negar ahora en casación, porque ello supondría vulnerar el derecho a la invariabilidad o inmodificabilidad de las resoluciones judiciales, derecho que está estrechamente relacionado con el principio de seguridad jurídica y forma parte del derecho a la tutela judicial efectiva, tal y como expresa el TC en su STC 23/2005, de 14 de febrero». A la luz de lo anterior, aunque el TS admite que la doctrina aplicada al caso debería dar lugar a la estimación del recurso de casación, sin embargo, tal decisión está vedada dicho, por impedirlo la cosa juzgada material que deriva de la STSJ-Andalucía, sentencia que reconoció la legitimación ahora discutida y que es inatacable por razón de su firmeza.

