

Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

Becaria FPU-MEC en el Área de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

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

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

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES: 1. Novedades normativas de procedencia estatal. 2. Novedades normativas de procedencia autonómica y municipal.—III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y APORTACIONES DOCTRINALES: 1. Leyes de presupuesto, grandes establecimientos comerciales y urbanismo. 2. Planeamiento urbanístico: 2.1. *Impugnación de planes*: 2.1.1. Procedimiento contencioso-administrativo y legitimación activa de la Comunidad Autónoma. 2.1.2. Plazo para la impugnación judicial. 2.1.3. Publicación y efectos. 2.1.4. Impugnación indirecta. 2.2. *Clasificación del suelo, motivación, modificación y revisión de planes*: 2.2.1. Autonomía local. 2.2.2. El carácter reglado del suelo urbano y del suelo no urbanizable de protección. El concepto de modificación sustancial. 2.2.3. Deber de motivación —administrativa y judicial—. 2.2.4. Rectificación de errores materiales e intensidad de motivación de la modificación y revisión de los planes. 2.3. *Aplicación y carácter de normas internacionales. Derecho de propiedad y planes urbanísticos*. 2.4. *Alteración de calificación de zonas verdes y ejecución de sentencias*. 2.5. *Prevalencia del interés medioambiental*. 2.6. *Estudio económico y financiero*. 3. Ejecución urbanística: 3.1. *Gestión urbanística, expropiaciones y contratos*. 3.2. *Presunción de acierto de los actos del Jurado Territorial de la CAM*. 4. Disciplina urbanística. Ordenanza municipal de gestión y control de licencias urbanísticas. 5. Patrimonio municipal del suelo.

I. INTRODUCCIÓN

El año 2011, a diferencia del año 2010, en el que apenas se habían producido cambios sustanciales en la normativa urbanística y territorial estatal, se caracterizó por la promulgación de un abundante número de normas en todos los niveles de gobierno. Las novedades más esperadas en el ámbito urbanístico se ubican excepcionalmente este

año —teniendo siempre en cuenta la falta de competencia estatal para regular la ordenación urbanística de forma directa— en dos leyes estatales de gran trascendencia para el urbanismo en España. La primera es el *Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo* (en adelante, RVLS). El Reglamento constituye la primera norma estatal de desarrollo reglamentario de una Ley de Suelo desde que las Comunidades Autónomas asumieron las competencias exclusivas en materia de urbanismo. La segunda norma de origen estatal que, aunque no se dedique exclusivamente a la regulación de aspectos del régimen del suelo, contiene disposiciones de especial relevancia es la *Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible* (en adelante, LES). Además de las novedades normativas estatales con incidencia directa o indirecta sobre la ordenación urbanística, las propias Comunidades Autónomas —exclusivamente competentes en materia de ordenación territorial y urbanística— procedieron en sus respectivos territorios a la promulgación de varias normas directamente reguladoras de los ámbitos urbanístico y territorial. A la exposición de estas normas se procederá en la parte segunda del presente informe. Es importante destacar que este año la mayoría de las normas autonómicas se refieren a la aprobación de instrumentos de ordenación territorial o modificaciones puntuales recogidas en normas de rango legal o reglamentario.

Por su parte, la jurisprudencia y la doctrina, como cada año, contribuyeron sustancialmente y de forma fructífera con sus resoluciones y aportaciones a la construcción del sistema urbanístico. En este sentido merecen citarse, por su alcance general, función sistematizadora y su relevancia para el mundo de la práctica, los libros de: T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Derecho urbanístico: guía teórico-práctica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011, y L. MOYA GONZÁLEZ (coord.), *La práctica del urbanismo*, Síntesis, Madrid, 2011. En la misma línea, es de gran utilidad el libro de A. B. CASARES MARCOS y T. QUINTANA LÓPEZ (dirs.), *Ley de Suelo y urbanística supletoria*, Tirant lo Blanch, Valencia, 3.^a ed., 2011, donde se recogen los principales textos normativos urbanísticos de procedencia estatal conforme a la categorización entre legislación plena y supletoria. Asimismo, destaca por su claridad explicativa y lenguaje transversal el libro de G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, *Para comprender el urbanismo español (de una vez por Todas)*, Iustel, Madrid, 2011. El libro contribuye a entender de forma clara y útil los fundamentos legales del urbanismo español con sus singulares características, su presumible complejidad multiprofesional y los enormes intereses económicos que maneja —parte de los cuales han llevado a la actual crisis inmobiliaria—.

La irradiación medioambiental que, como tendencia en estos últimos años, ha empezado a penetrar de forma notable en el Derecho urbanístico español se manifiesta también en múltiples aportaciones doctrinales. En este sentido tiene gran interés, por las repercusiones que tiene en el medio ambiente, el modelo disperso y difuso de ordenación urbana actual, la obra de A. SALOM PARETS, *Las limitaciones al crecimiento poblacional y espacial establecidas por la normativa territorial y urbanística*, INAP, Madrid, 2011. El presente trabajo analiza de forma minuciosa y estableciendo nuevos criterios los temas concernientes a los límites del crecimiento urbanístico, tanto en superficie

como en población, profundizando en los distintos supuestos de planes y normativas supramunicipales que regulan dicho crecimiento.

Asimismo, en esta parte introductoria de la exposición de las principales novedades del año 2011 en materia de ordenación territorial y urbanística es imprescindible hacer referencia al libro de M. VAQUER CABALLERIA, *La eficacia y la efectividad del Derecho a la vivienda en España*, Iustel, Madrid, 2011. El citado libro se ocupa del problema de la vivienda en España desde una perspectiva jurídica, con una metodología que pretende aparejar el tratamiento sistemático con la sencillez expositiva. Un estudio sintético de Derecho comparado que resultaría de gran ayuda para todos los profesionales —teóricos y prácticos— que se ocupan del estudio del Derecho urbanístico es el elaborado por S. J. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, F. MICHALLIK y D. D'ORSOGNA, «Claves del nuevo urbanismo: la financiación del urbanismo y la gestión urbanística en Alemania, Italia y España», en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 267, 2011, pp. 55-84. La claridad y precisión en la exposición de las principales ideas que inspiran el urbanismo en cada uno de estos países coadyuva a la adquisición de un conocimiento elemental de los otros sistemas a fin de mejorar el propio.

Antes de proceder a la lectura del *corpus* principal del presente informe es importante hacer una breve referencia al esquema estructural que ha servido como base para la exposición del material coleccionado. Por razones de sistematización expositiva y dado que en 2011 se observó por parte del Estado una actividad normativa sectorial relativamente intensa con repercusiones directas sobre el ámbito urbanístico, el informe se divide en dos partes. En la primera parte se procede a la exposición de la *normativa más relevante de rango* legislativo y reglamentario adoptada en 2011 en todos los niveles de gobierno —estatal, autonómico y local—. En la segunda parte se efectúa el análisis de la *jurisprudencia* más relevante al respecto. Las referencias a las *aportaciones doctrinales* correspondientes a las normas y sentencias tratadas recorre todo el texto del informe dependiendo del ámbito de la actividad pública urbanística que se trate. Un año más, hace falta destacar, en el marco de esta nota metodológica, que la selección del material que se considera como más trascendente en la materia a la que se dedica el presente informe está marcada por un fuerte componente subjetivo. Tal componente impide afirmar un criterio exclusivo, excluyente o universal. No obstante, el elemento subjetivo puede relativizarse y objetivarse en la medida en que la selección de todos los datos reseñados en este trabajo como los más relevantes del año se comparen y contrasten con las opiniones de un número importante de expertos en los temas tratados.

II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

1. Novedades normativas de procedencia estatal

Como se adelantó al principio del presente informe, el Estado, formalmente incompetente en las materias de ordenación y territorio y urbanismo, es capaz de condicionar

a través de otras bases jurídicas y títulos competenciales el modelo de ordenación del espacio. Un gran ejemplo es este año la promulgación de la LES de origen estatal. La Ley, de contenido fundamentalmente económico, ha supuesto una serie de cambios importantes en el urbanismo español, de manera muy especial en el campo de la renovación de viviendas, rehabilitación de edificios y regeneración de barrios (arts. 107 a 111). La promoción de un crecimiento económico sostenible engloba varios aspectos, uno de los cuales es in duda la capacidad de compaginar el crecimiento económico con la sostenibilidad medioambiental. En caso de que no sea así, el crecimiento económico no puede considerarse sostenible. La sostenibilidad medioambiental exige, por su parte, el crecimiento y ordenación o re-ordenación de los espacios de forma premeditada y acorde a criterios de racionalización. El Gobierno central, que actualmente trabaja además en un borrador de Proyecto de Ley de Medio Urbano Sostenible, abre así el camino para la profundización en la reconversión del espacio y de las áreas urbanas en clave ambiental. En relación con la necesidad de replantear desde la óptica práctica y teórica la forma de ordenación y construcción de los entornos urbanos resulta imprescindible la lectura del artículo de Á. MENÉNDEZ REXACH, «Instrumentos jurídicos para la regeneración urbana», en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 270, 2011, pp. 13-51.

La otra novedad normativa de especial trascendencia para el urbanismo práctico es el desarrollo reglamentario del TRLS mediante el RVLS. El fundamento de la norma reglamentaria es la disposición final segunda del TRLS que autorizó al Gobierno para proceder, en el ámbito de sus atribuciones, al desarrollo de la citada Ley. El Reglamento desarrolla el TRLS en lo relativo a la valoración inmobiliaria. El texto de la norma, altamente técnico y compuesto por elementos y fórmulas matemáticas complejas, gira en torno, principalmente, a dos ejes: mejorar el funcionamiento del mercado del suelo dotándole de transparencia y eficiencia, e intentar combatir de nuevo las prácticas especulativas que afectaban directamente a la fijación de valores a efectos expropiatorios y contribuyeron en la explotación de la «burbuja inmobiliaria». En el momento de redacción del presente informe, que se refiere al año 2011, no se ha identificado ninguna referencia doctrinal, salvo error, que alumbre algunas de las cuestiones jurídicas que se desprenden del texto normativo. Eso se debe quizás al hecho de que el Reglamento se promulgó a finales del año 2011 y no pudo ser por razones temporales objeto de construcciones teóricas. Estamos convencidos de que en el próximo año las aportaciones teóricas a la norma serán más que abundantes y satisfactorias.

Finalmente, otra norma de origen estatal que, aunque *prima facie*, no tiene como objetivo principal influir en la ordenación espacial, se puede encontrar en su texto una modificación puntual del TRLS, es el *Real Decreto-ley 20/2011, de 30 de diciembre, de Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera para la Corrección del Déficit Público*. Según el texto de la norma se modifica el apartado 2 de la disposición transitoria tercera del TRLS, con la finalidad de ampliar hasta cinco años, a contar desde la entrada en vigor de la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo*, el plazo transitorio para que las valoraciones de los terrenos que formen parte del suelo urbanizable incluido en ámbitos delimitados para los que el planeamiento haya establecido las condiciones

para su desarrollo, se efectúen conforme a las reglas establecidas en la *Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen de Suelo y Valoraciones*, tal como quedaron redactadas por la *Ley 10/2003, de 20 de mayo*.

2. Novedades normativas de procedencia autonómica y municipal

Empezando por la Comunidad Autónoma de Madrid, la única novedad legislativa que destaca es la incluida en la *Ley 6/2011, de 23 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de Medidas Fiscales y Administrativas. Suelo industrial*. El art. 17 de la citada Ley modifica parcialmente la *Ley 9/2001, de 17 de julio, de la Comunidad Autónoma de Madrid, de suelo*. La Ley elimina la obligación de ceder suelo industrial para las llamadas redes locales y generales, destinadas, por ejemplo, a la creación de zonas verdes. A través de la modificación se pretende dinamizar el empleo y facilitar la generación de actividad económica en polígonos industriales, eliminando cargas a la gestión del suelo y, por tanto, creando las condiciones favorables para la creación de empleo. Asimismo, en materia de cesión de suelo para la construcción de vivienda protegida, la nueva Ley adapta la normativa regional a lo marcado por el TRLS, que fija en un 30 por 100 el porcentaje mínimo de edificabilidad que debe cederse de cada desarrollo urbanístico para la construcción de vivienda protegida. La Comunidad de Madrid merece destacar en este punto que en el año 2011 fue pionera, en medio de la crisis económica, en la construcción y promoción de VPO.

En cuanto al Ayuntamiento de Madrid destaca, en el ámbito del urbanismo y de la construcción, la aprobación de la *Ordenanza, de 22 de diciembre de 2011, de Conservación, Rehabilitación y Estado ruinoso de las Edificaciones*. La estructura de la ordenanza, como la exposición de motivos de la misma revela, se dirige al cumplimiento de dos fines: por una parte, definir el deber de conservación y rehabilitación que le corresponde a los propietarios de los inmuebles, y, por otra parte, regular de manera sistemática y ordenada las actuaciones que proceden para controlar su cumplimiento y, en su caso, las medidas a adoptar cuando no concurren las condiciones necesarias de seguridad, salubridad, accesibilidad, ornato público y decoro.

La Comunidad Autónoma de Valencia es, indudablemente, una de las comunidades más activas normativamente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. En este sentido, fueron varias las normas con incidencia directa que se promulgaron en 2011 en el espacio territorial valenciano sobre las materias que se analizan en este informe. En primer lugar, destaca por su modificación de carácter fiscal y urbanístico la *Ley 9/2011, de 26 de diciembre, de la Comunidad Valenciana, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de Organización de la Generalitat*. Dentro del título IV de la Ley, referente a las tasas en materia de obras públicas, urbanismo y transporte, se incluyen una serie de modificaciones en el ámbito de su capítulo VII, referente a la tasa por el servicio de control de calidad de la edificación. En segundo lugar, merece mención por el impacto que pretende tener en la dinamización de la actividad económica y la

creación de empleo la aprobación del *Decreto-ley 2/2011, de 4 de noviembre, de la Comunidad Valenciana, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas*. El objeto de la norma consiste en crear el marco jurídico adecuado para la institucionalización de actuaciones territoriales estratégicas, que tienen como fin la ordenación, gestión y desarrollo de intervenciones territoriales singulares que presenten relevancia supramunicipal. Las actuaciones territoriales estratégicas pueden ser de iniciativa pública, privada o mixta, y localizarse en terrenos de cualquier categoría urbanística situados en uno o varios términos municipales. En el mismo contexto, una de las novedades normativas más importantes en la Comunidad Valenciana es la promulgación del *Decreto 1/2011, de 13 de enero, de la Comunidad Valenciana, por el que se aprueba la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana*. La Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana es el instrumento que define un modelo territorial *pro futuro* para la Comunitat Valenciana integrando las políticas sectoriales con proyección territorial. Se considera uno de los primeros documentos de planificación espacial adaptados a la nueva realidad económica y social. Además es un texto consensuado y negociado con el máximo número de agentes sociales que operan en el territorio estableciendo directrices de planificación y gestión para el suelo no urbanizable y entablando criterios para la planificación subregional. Finalmente, en el paquete de las nuevas medidas que se adoptaron en 2011 en la Comunidad Valenciana se ha aprobado en materia de vivienda el *Decreto 43/2011, de 29 de abril, de la Comunidad Valenciana, que modifica los Decretos 66/2009, de 15 de mayo, y 189/2009, de 23 de octubre, que aprobaron, respectivamente, el Plan Autonómico de Vivienda de la Comunitat Valenciana 2009-2012 y el Reglamento de Rehabilitación de Edificios y Viviendas*. Asimismo destaca la aprobación del *Decreto 25/2011, de 18 de marzo, de la Comunidad Valenciana, por el que se aprueba el libro del edificio para los edificios de vivienda*. Finalmente, hace falta subrayar la aprobación del *Decreto 112/2011, de 2 de septiembre, de la Comunidad Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico y Funcional de la Conselleria de Infraestructuras, Territorio y Medio Ambiente*, así como el *Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, de la Comunidad Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de Órganos Territoriales y Urbanísticos*.

Particular trascendencia tienen las novedades jurídicas en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha. En 2011 se procedió a la adopción del *Decreto 34/2011, de 26 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Castilla-La Mancha*, y del *Decreto 29/2011, de 19 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Actividad de Ejecución de Ordenación Territorial y Urbanística de Castilla-La Mancha*. La primera norma procede a la regulación detallada de los instrumentos de control de la legalidad de la actividad urbanística en el espacio autonómico correspondiente. También identifica las medidas precisas para la restauración del orden urbanístico infringido y, en su caso, de la realidad física alterada (art. 1). La segunda norma que complementa el elenco de medidas aprobadas en los últimos años para la reforma y actualización de la ordenación urbanística en el espacio de esta Comunidad Autónoma pretende modernizar los sistemas de ejecución urbanística y dotarles con eficacia y celeridad. En el ámbito de la vivienda en esta Comunidad Autónoma se aprobó el *Decreto 18/2011, de 29 de marzo, de*

la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, que modifica el Decreto 173/2009, de 10 de noviembre, que aprueba el V Plan Regional de Vivienda y Rehabilitación de Castilla-La Mancha 2009-2012. Es necesario mencionar en este punto la publicación de la segunda edición del libro de E. SÁNCHEZ GOYANES, *Derecho urbanístico de Castilla-La Mancha*, La Ley Actualidad, Madrid, 2011. Este libro constituye, sin duda alguna, la obra más completa y analítica dirigida a académicos y profesionales para conocer el Derecho urbanístico de esta Comunidad Autónoma de forma clara, precisa y global. Asimismo, el artículo de R. CABALLERO VEGANZONES, «El reglamento de disciplina urbanística de Castilla-La Mancha: análisis crítico», en *Práctica urbanística*, núm. 106, 2011, pp. 26-44, sirve como guía para el examen más completo del citado reglamento.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña, la aprobación de la *Ley 7/2011, de 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras*, deja sin efecto, en todas sus modalidades, la tipología de vivienda con protección oficial concertada de Cataluña que se estableció por el *Decreto 13/2010, de 2 de febrero, del Plan para el Derecho a la Vivienda del 2009-2012*. En este sentido, los suelos calificados de vivienda con protección oficial en los planes directores de delimitación y ordenación de las áreas residenciales estratégicas vigentes pueden, a partir de ahora, sin limitaciones, destinarse a cualquiera de las tipologías de vivienda con protección oficial (disposición adicional quinta). En el capítulo de urbanismo de la misma *Ley 7/2011* (capítulo III, sección III) se observa, además, una modificación de la *Ley 2/2004, de 4 de junio, de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren una Atención Especial*, para condicionar la convocatoria de ayudas a la disponibilidad del fondo de fomento del programa de barrios y áreas urbanas de atención especial. En el mismo paquete de modernización económica de varios sectores de actividad en Cataluña destaca la *Ley 9/2011, de 29 de diciembre, de Promoción de la Actividad Económica*, que contiene modificaciones parciales de distintas leyes ordenadoras del espacio. En este sentido, se pueden citar el art. 113, que procede a una clarificación del concepto «área residencial»; los arts. 151 y 165 sobre el contenido del Plan territorial sectorial de vivienda y la descalificación de los suelos destinados a vivienda de protección oficial; la disposición derogatoria que deroga el art. 236.2, y la disposición adicional sexta del *Reglamento de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto 305/2006, de 18 de julio*.

Sin duda, las novedades normativas con más relevancia en la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación del territorio fueron las contenidas en el *Decreto 19/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueban definitivamente las directrices de Ordenación del Territorio*, y el *Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia*. Las dos normas conjuntamente pretenden establecer un modelo territorial para Galicia que permita orientar las actuaciones sectoriales, dotándolas de coherencia espacial, y configurar los criterios, principios y normas generales para una ordenación territorial de la zona litoral basada en criterios de perdurabilidad y sostenibilidad. Asimismo tienen el objetivo de dotar al territorio de Galicia con un marco jurídico adecuado para garantizar la conservación, protección y valorización de las zonas costeras. Se debe dejar constancia en este punto, a efectos de valoraciones de las distintas clases de suelo, de las modificaciones establecidas

en la *Ley 12/2011, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas* (capítulo II, sobre Tributos Propios).

Importantes modificaciones de rango legal tuvieron lugar en la Comunidad Autónoma de Cantabria, donde se procedió a la promulgación de la *Ley 2/2011, de 4 de abril, que modifica la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, en relación con los Procedimientos de Indemnización Patrimonial en Materia Urbanística*, y de la *Ley 5/2011, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria*. La primera ley introduce un mecanismo que, sin alterar la configuración general del instituto de la responsabilidad patrimonial, incide sobre la sustanciación del expediente. La idea de la nueva norma reside en la consideración de que aunque una rápida respuesta de la Administración pública, si bien no minora los indudables perjuicios causados a los particulares, al menos no empeora su situación. Por esta razón, la norma sujeta la eficacia de la resolución indemnizatoria a la condición suspensiva de que el propietario del inmueble afectado ponga éste a disposición de la Administración obligada a materializar el derribo. Por otro lado, cuando el daño se imputa a varias administraciones, se pretende también articular un mecanismo que permita la intervención de todas ellas, ofreciendo así las herramientas para una mejor resolución del procedimiento que permita una adecuada identificación de la Administración que resulte responsable. Sobre esta Ley se puede consultar el artículo de J. M.^a MENÉNDEZ ALONSO, «La responsabilidad patrimonial en materia urbanística en Cantabria (Ley 2/2011)», en *Práctica urbanística*, núm. 106, 2011, pp. 46-49. La segunda ley recoge en su art. 27 una modificación de la *Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*.

En la Comunidad Foral de Navarra las novedades normativas del año se reducen, en la misma línea que en Galicia, en la aprobación de una serie de Planes de Ordenación Territorial por los siguientes Decretos: *Decreto Foral 44/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de la Navarra Atlántica*; *Decreto Foral 45/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Área Central*; *Decreto Foral 46/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial de las Zonas Medias*, y *Decreto Foral 47/2011, de 16 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Ordenación Territorial del Eje del Ebro*. Respecto a la legislación urbanística y para obtener una visión global del Derecho urbanístico en esta Comunidad Autónoma se puede consultar el libro *Ley Foral de Ordenamiento del Territorio y Urbanismo. Régimen del Suelo y Valoraciones* (INAP, sep. 3). Interesante desde la perspectiva teórica para una comprensión más al fondo de la función de los estándares urbanísticos en esta Comunidad Autónoma es el artículo de J. C. ALLI ARANGUREN, «Determinaciones y estándares en la legislación urbanística navarra», en la *Revista jurídica de Navarra*, núm. 50, 2011, pp. 11-57.

Con respecto a la Comunidad Autónoma del País Vasco destaca la aprobación, en la línea de años anteriores, del *Decreto 268/2011, de 20 de diciembre, de Colaboración Financiera entre las Entidades de Crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de Vivienda y Suelo*. El Decreto regula los tipos de interés de

los préstamos cualificados otorgados por las entidades de crédito en relación con las actuaciones protegibles en materia de vivienda y suelo que se regulan periódicamente mediante Decreto del Gobierno Vasco.

La Comunidad Autónoma de Asturias procedió durante el año 2011 a la primera modificación del Reglamento de ordenación territorial y urbanística a través del *Decreto 30/2011, de 13 de abril, por el que se aprueba la primera modificación del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias* (en adelante, ROTU). La primera modificación que se propone es el restablecimiento reglamentario de la doble mayoría para aprobar el proyecto de actuación. La segunda modificación se efectúa en relación con el título V del ROTU y los conceptos acerca de la «gestión urbanística» allí recogidos. Las aclaraciones que pretenden realizarse a través de las nuevas modificaciones se imponen por la dispersión de una serie de preceptos en capítulos y secciones diferentes, que disponen quién o quiénes hayan de ser considerados urbanizadores. Por tanto, la finalidad de la norma es, primordialmente, sistematizadora y ordenadora de los distintos conceptos.

Trasladándonos al ámbito de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares las novedades normativas se resumen en la aprobación de dos textos jurídicos. Por una parte, la aprobación del *Decreto-ley 3/2011, de 29 de julio*, modifica los plazos previstos en el art. 3 de la *Ley 10/2010, de 27 de julio, de Medidas Urgentes relativas a determinadas Infraestructuras y Equipamientos de Interés General en materia de Ordenación Territorial, Urbanismo y de Impulso a la Inversión*, sobre regulación de las exenciones del servicio de alcantarillado. Por otra parte, la aprobación del *Decreto 94/2011, de 16 de septiembre, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, por el cual se modifica el Decreto 110/2010, de 15 de octubre, por el cual se aprueba el Reglamento para la Mejora de la Accesibilidad y la Supresión de las Barreras Arquitectónicas*, consiste en promover modificaciones de carácter fundamentalmente organizativo y adaptar los órganos y sus competencias a la nueva reestructuración de la Administración de la Comunidad Autónoma.

En relación con la Comunidad Autónoma de Aragón merecen ser destacados el *Decreto 20/2011, de 8 de febrero, por el que se crea el Registro Público de Convenios Urbanísticos, el Registro Aragonés de Patrimonios Públicos de Suelo y el Registro Administrativo de Entidades Colaboradoras y Programas y se aprueba el Reglamento que regula su organización y funcionamiento*, así como el *Decreto 54/2011, de 22 de marzo, por el que se aprueba la Norma Técnica de Planeamiento* (NOTEPA). La última norma, tal y como se pone de relieve en la correspondiente exposición de motivos, tiene como finalidad la normalización técnica de los instrumentos de planeamiento con objeto de facilitar y agilizar su elaboración y conocimiento. Por otra parte, la Norma Técnica de Planeamiento servirá para unificar criterios para la elaboración de los documentos de planeamiento urbanístico, estandarizando la cartografía de utilidad urbanística, la terminología y los conceptos urbanísticos generales. La finalidad principal es reducir el grado de discrecionalidad en su interpretación y facilitar su integración en los Sistemas de Información Territorial y Urbanística de Aragón y estatales.

La aprobación por la *Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, del Estatuto de Autonomía de Extremadura*, es, sin duda, la novedad más trascendente en lo que se refiere también a la materia urbanística y territorial en la Comunidad Autónoma de Extremadura. Asimismo, hay que destacar la aprobación de la *Ley 9/2011, de 29 de marzo, que modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, y el *Decreto 98/2011, de 10 de junio, que modifica el Decreto 114/2009, de 21 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Vivienda, Rehabilitación y Suelo de Extremadura 2009-2012*. Muy iluminador en relación con varios aspectos del sistema urbanístico en esta Comunidad Autónoma es el artículo de M. CORCHERO PÉREZ y F. J. GASPAS NIETO, «El derecho urbanístico de Extremadura. Antecedentes y situación actual. Las recientes reformas: la Ley 9/2010, de 18 de octubre, la Ley 12/2010, de 16 de noviembre y la Ley 9/2011, de 29 de marzo», en *Revista de urbanismo y edificación*, núm. 23, 2011, pp. 21-52.

En la Comunidad Autónoma de Murcia la única novedad en el año 2011 desde la perspectiva normativa consiste en la aprobación del *Decreto 1/2011, de 21 de enero, por el que se aprueba la Modificación núm. 2 de las Directrices de Ordenación Territorial del Litoral de la Región de Murcia*. Con respecto a las aportaciones doctrinales en materia urbanística proyectadas en la Comunidad Autónoma de Murcia se debe citar aquí la publicación del libro de A. AMORES INESTA, *Derecho urbanístico y de suelo de la Región de Murcia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. La obra fija como propósito la sistematización del compendio de normativa estatal y autonómica existente en la materia, su aplicación por parte de las diferentes Administraciones y organismos implicados y su interpretación por los órganos jurisdiccionales. La virtud del libro consiste en la visión global que ofrece sin perder de vista el enfoque práctico dirigido a facilitar su aplicación y comprensión. Hace falta mencionar que en la preparación y redacción del libro participaron profesionales de todas las disciplinas, tratando de ofrecer una visión integradora y completa de la materia. Dada la ausencia de todo desarrollo reglamentario y ausencia de adaptación legislativa a la normativa estatal en la región de Murcia, la publicación de un libro de tales características resultó imprescindible.

En cuanto a las novedades normativas en las Comunidades Autónomas de Andalucía y Castilla y León, en la primera se aprobaron varios instrumentos de ordenación territorial (*Decreto 351/2011, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la aglomeración urbana de Almería y crea su comisión de seguimiento; Decreto 369/2011, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de la Costa Tropical de Granada y crea su comisión de seguimiento, etc.*), y en la segunda se procedió a la promulgación del *Decreto 45/2011, de 28 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Carreteras con evidente incidencia sobre el ámbito territorial y urbanístico*. El hecho de que el año anterior se había aprobado el nuevo Reglamento de Disciplina en la Comunidad Autónoma de Andalucía encadenó el interés para la profundización en las novedades y regulaciones que éste traía. En este contexto, se puede consultar el libro de M.^a A. TORRES LÓPEZ y E. ARANA GARCÍA, *La disciplina urbanística en Andalucía*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2011. Para una visión más práctica del régimen jurídico que configura el nuevo Reglamento (Licencias, Inspección, Protección de la Legalidad y Régimen

Sancionador) destaca el libro de V. GUTIÉRREZ COLOMINA y F. J. GUTIÉRREZ JULIÁN, *Comentario sobre el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía (D. 60/2010, de 16 de marzo)*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2011. La misma materia pero de forma más sinóptica se trata en el artículo de J. D. GALLEGO ALCALÁ, «Disquisiciones al hilo del nuevo Reglamento de disciplina urbanística de Andalucía», en *Práctica urbanística*, núm. 102, 2011, pp. 38-59.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y APORTACIONES DOCTRINALES

1. Leyes de presupuesto, grandes establecimientos comerciales y urbanismo

De las novedades normativas expuestas justo anteriormente se puede observar relativamente fácil que una práctica muy extendida en los últimos años consiste en la inclusión de disposiciones de contenido urbanístico en distintas leyes de presupuesto de las Comunidades Autónomas o del Estado. Esta situación se ha tratado este año en la *STC (Sala Pleno) núm. 74/2011, de 19 mayo*, que procedió a un examen de la constitucionalidad de una Ley de presupuestos que determinaba el destino urbanístico de unos terrenos y lo vinculaba a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o a otros usos de interés social (FJ 4.º). A juicio del Tribunal, una norma que se integra en materia de urbanismo con vocación de permanencia en el tiempo presenta, normalmente, una ausencia de conexión directa con las previsiones de ingresos y gastos y con los criterios de política económica general en que aquéllas se sustentan. La inclusión de contenido urbanístico en las normas de presupuesto no se puede en principio considerar como complemento necesario para la inteligencia y ejecución del presupuesto, y, por tanto, tal inclusión se consideró en el caso concreto como improcedente e inconstitucional (FJ 5.º). Sobre este tema de gran calado se puede consultar el trabajo J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Leyes de presupuesto y urbanismo, un matrimonio mal avenido (comentario a la STC 74/2011, de 19 de mayo)», en *Revista de urbanismo y edificación Aranzadi*, núm. 24, 2011.

Especial interés tiene asimismo la *Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de marzo de 2011* (Comisión c. España, as. C-400/08), que declaró que España (en concreto la normativa catalana) había incumplido las obligaciones que le incumben en virtud del art. 43 CE al adoptar o mantener en vigor el art. 4, apartado 1, de la *Ley 18/2005, de 27 de diciembre, de equipamientos comerciales*, por cuanto prohíbe la implantación de grandes establecimientos comerciales fuera de la trama urbana consolidada de un número limitado de municipios (FFJJ 66-70). Sobre tal sentencia es de gran interés el comentario de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La apertura de grandes establecimientos comerciales no puede quedar sujeta a consideraciones económicas (Comentario a la STJUE de 24 de marzo de 2011, Comisión c. España, as. C-400/08)», en *Revista de urbanismo y edificación Aranzadi*, núm. 23, 2011, pp. 131-147.

2. Planeamiento urbanístico

2.1. Impugnación de planes

2.1.1. Procedimiento contencioso-administrativo y legitimación activa de la Comunidad Autónoma

La primera sentencia del *Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 12 de mayo de 2011, recurso de casación núm. 2672/2007)*, que muestra un cierto interés desde la perspectiva del procedimiento contencioso-administrativo, trata de la legitimación activa de la Comunidad Autónoma para la impugnación de disposiciones urbanísticas dictadas en el marco de una potestad de delegación al gobierno municipal. En el caso específico, el recurso —estimado en primera instancia— se interpuso por parte de la Junta de Andalucía contra el Acuerdo del ayuntamiento relativo a modificaciones puntuales del PGOU por haber considerado que tales modificaciones encubrían una revisión del Plan que se extralimitaba de los márgenes de la delegación autonómica. Lo que presenta más relevancia desde la perspectiva procedimental en materia urbanística es la posibilidad de que la Comunidad Autónoma impugne directamente los acuerdos del ayuntamiento al haber sido dictados por delegación de aquélla. El ayuntamiento rechaza tal posibilidad y acude a la invocación del principio de autonomía local para reforzar su argumentación. Pues bien, el Tribunal considera que la invocación genérica del principio de autonomía local resulta inconsistente a efectos del caso concreto dado que en el caso concreto se denunciaba la extralimitación del ayuntamiento en el ejercicio de la potestad que ejercía por delegación. Si existiera extralimitación de los márgenes de delegación —en este caso las modificaciones puntuales constituirían una verdadera revisión del PGOU—, la actuación municipal debería considerarse nula por carecer de cobertura en el acto de delegación. En todo caso, al parecer del Tribunal, la Comunidad Autónoma debería tener la legitimación para invocar tal argumento ante los Tribunales. El argumento autonómico giraba, por tanto, en torno a los límites de la delegación y a la falta de la necesidad de declarar el acto previamente lesivo, puesto que no lo consideraba como acto propio —en tanto que dictado por delegación— sino como extralimitación municipal incurso en causa de nulidad. El Tribunal en el caso concreto acepta la legitimación activa de la Comunidad Autónoma (FJ 5.º), pero estima el recurso de casación por otra razón que consistía en la extemporaneidad del recurso en primera instancia.

2.1.2. Plazo para la impugnación judicial

Otra sentencia que merece citarse, por su esfuerzo resolutorio de la controversia entre dos corrientes jurisprudenciales opuestas, es la del *Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, de 4 de marzo, recurso de casación núm. 122/2007)*.

En la sentencia se trata la cuestión del plazo para la impugnación efectiva de los planes urbanísticos. La regla general que el Tribunal acuerda durante su desarrollo argumental (FJ 3.º) es que, dada la naturaleza jurídica de los planes de urbanismo como disposiciones administrativas de carácter general y de rango reglamentario, sea la fecha de publicación del plan la que determina el inicio del cómputo del plazo para interponer el recurso contencioso-administrativo. Al extremo contrario se sitúan los planes de iniciativa particular que son de carácter excepcional, porque para ellos sí que se requiere la notificación. Ahora bien, en el caso concreto, aunque no se trataba de un Plan de iniciativa particular, la Sala de primera instancia consideró que el nuevo Plan entraría en vigor y produciría efectos desde su publicación, pero el acuerdo de aprobación definitiva debería ser notificado a los interesados que hubiesen comparecido y formulado alegaciones. Para ella, si no consta tal notificación, el recurso que se interponga transcurridos más de dos meses desde la publicación no podrá ser tachado de extemporáneo si quien lo promueve es uno de aquellos interesados a quien debió serle notificado el acuerdo. No obstante, el TS, admitiendo que la jurisprudencia siguió durante algún tiempo una trayectoria oscilante, apoya la prevalencia de una interpretación distinta y aun contraria a la que sostiene la Sala de instancia. Para el Tribunal, la línea de interpretación que ha prevalecido correctamente en la jurisprudencia es la que señala que la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento cuenta con una regulación específica que no exige ni contempla notificación personal a cada uno de los posibles interesados. Para esta jurisprudencia la publicación oficial es el único requisito exigido ineludiblemente para la eficacia de los Planes y sus modificaciones y el medio a través del cual aquél ha de llegar a conocimiento de los interesados o afectados por el planeamiento (FJ 3.º).

2.1.3. Publicación y efectos

En cuanto a la publicación de los planes urbanísticos y los efectos que ellos despliegan a partir de su aprobación definitiva, un enfoque integral nos ofrece la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 5586/2007), de 19 de octubre de 2011*. La cuestión planteada fue si la nulidad del acuerdo de aprobación definitiva de un instrumento de planeamiento obliga o no a llevar a cabo nuevamente todos los trámites previstos para una nueva aprobación definitiva de ese instrumento. El Tribunal sostiene que para eso ha de analizarse la medida en que el vicio que determinó aquella nulidad de la aprobación definitiva se ha transmitido o afectaba a los actos anteriores (FJ 4.º). Asimismo, tal como dejó claro la *STS de 8 de septiembre de 2011, recurso de casación núm. 6267/2007*, el deber de publicación del contenido normativo de los instrumentos de planeamiento constituye un requisito de eficacia y no de validez del Plan. Su incumplimiento no es causa de anulación del instrumento de planeamiento —sólo determina su ineficacia—, pero sí comporta la nulidad de los actos dictados en su ejecución (FJ 5.º). En el caso concreto, la nulidad de las normas subsidiarias afectó, según el Tribunal, a la integridad de la tramitación del plan parcial.

2.1.4. Impugnación indirecta

Las *SSTS de 19 de octubre de 2011 y de 4 de febrero de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recursos de casación núms. 5795/2007 y 194/2007)* presentan un interés particular por el análisis minucioso que efectúan sobre las cuestiones que en el marco de los correspondientes procesos surgieron. Por una parte, admiten la posibilidad de la impugnación indirecta de un plan de ordenación urbanística cuando la actuación directamente impugnada no es solamente un acto administrativo, sino también una disposición general vinculada con la norma indirectamente impugnada, por una relación de subordinación jerárquica. En tal caso, según el Tribunal, la disposición directamente impugnada es de ejecución o aplicación de la norma indirectamente impugnada, que presta cobertura a la norma inferior (FJ 4.º). Asimismo, es interesante dejar constancia de que el Tribunal acepta la posibilidad de articular la impugnación directamente en el escrito de la demanda, sin que se hubiere efectuado mención en el escrito de interposición ni tampoco se hubiere cuestionado en vía administrativa previamente —inexistencia de desviación procesal—.

2.2. Clasificación del suelo, motivación, modificación y revisión de planes

Antes de proceder a la exposición de la jurisprudencia más relevante que en materia de clasificación del suelo vio la luz en el año 2011, merece ser destacado el libro de M.ª del C. DE GUERRERO MANSO, *La ciudad existente, delimitación del suelo urbano y en situación de urbanizado*, Iustel, Madrid, 2011. El libro parte de la premisa de que el suelo es un recurso natural, escaso y no renovable, lo cual debe provocar un profundo replanteamiento de la forma de hacer y de concebir las ciudades, no siendo posible mantener su crecimiento expansivo. El libro, lleno de ideas y argumentos caracterizados por la precisión proporciona varios criterios para entender mejor la clasificación del suelo y, sobre todo, del suelo urbano.

2.2.1. Autonomía local

En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 22 julio 2011 (recurso de casación núm. 4250/2007)*, la cuestión central se concreta en el alcance que la intervención de la Administración autonómica tiene con motivo de la aprobación definitiva del planeamiento general. En el caso concreto, la problemática giraba en torno al cambio de clasificación del suelo de suelo no urbanizable de protección a suelo urbanizable de uso terciario. La sentencia de instancia consideró que éste era un asunto de interés local que no incidía en los intereses supralocales y como tal la autonomía local impedía que la Administración autonómica realizara el control de legalidad que ejerció en este caso. El Tribunal Supremo parte su argumentación de la

naturaleza y alcance del principio constitucional citado. Luego examina si la actuación administrativa se ha ajustado a tales contornos. Recordando que el contenido mínimo de la autonomía local es «un concepto jurídico de contenido legal» (FJ 5.º), en el FJ 6.º el Tribunal procede a la distinción tradicional entre aspectos reglados y discrecionales para determinar la competencia autonómica. En el caso concreto el Tribunal considera que la clasificación de terrenos como suelo no urbanizable de protección es un acto reglado. Así cuando desaparecen los valores que imponen su clasificación de forma reglada como SNU de protección, su clasificación en otra categoría de suelo es también un acto reglado y como tal el control de legalidad autonómico es plenamente admisible (FJ 9.º).

2.2.2. El carácter reglado del suelo urbano y del suelo no urbanizable de protección. El concepto de modificación sustancial

En la *Sentencia de 12 de diciembre de 2011 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 844/2009)*, el Tribunal Supremo analiza dos cuestiones: por una parte, la desclasificación de una finca como suelo urbano y el carácter reglado del suelo no urbanizable de protección, combinando su argumentación con el principio de autonomía local, y, por otra parte, el concepto de modificación sustancial. El Tribunal, en el caso concreto, rechaza que la finca en cuestión tenga el carácter de suelo urbano por falta de pruebas y porque no había quedado acreditada la conexión a los servicios urbanísticos obligatorios. Además, el hecho de que la infraestructura existente no respondiera a ninguna acción urbanizadora desarrollada en su entorno excluye su carácter como suelo urbano (FJ 2.º). Es más, el Tribunal sostiene que una vez tenido en cuenta el anterior planeamiento urbanístico, la finca se clasificaba como suelo no urbanizable que es, también, de carácter reglado. Por tanto, aunque en los documentos aprobados inicial y provisionalmente la finca venía considerada como suelo urbano, no por ello cabe afirmar que el órgano autonómico haya vulnerado la autonomía municipal al clasificarlo como suelo no urbanizable de protección siempre que concurren los valores paisajísticos y ambientales exigidos. La sentencia se pronuncia también sobre el concepto de modificación sustancial y considera, como ostentó la misma Sala en su *Sentencia de 7 de julio de 2011 (recurso de casación núm. 868/2008)*, que para que las modificaciones se consideren como tales han de suponer la alteración del modelo de planeamiento elegido, al extremo de hacerlo distinto y no solamente diferente en aspectos puntuales y accesorios. Deben constituir, en otras palabras, una alteración de la estructura fundamental del planeamiento elaborado, o un nuevo esquema que altere de manera importante y esencial sus líneas y criterios básicos. Cuando las alteraciones afectan a aspectos concretos del plan, el modelo territorial no queda afectado, y, por tanto, estas modificaciones no pueden percibirse, con los efectos jurídicos que esto supone, como sustanciales (FJ 4.º).

2.2.3. Deber de motivación —administrativa y judicial—

La motivación como forma de exteriorización y justificación de la necesidad de una alteración en la clasificación del suelo no es una cuestión nueva en el urbanismo. Sin embargo, la abundancia de sentencias respectivas es característica. Este año, en este ámbito concreto, es interesante la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 194/2007) de 4 de marzo*, que estima el recurso de casación interpuesto. El Tribunal considera que la motivación de la alteración de la clasificación urbanística del suelo no urbanizable que pasa a ser clasificado como urbanizable e incorporado a un plan parcial es insuficiente e insatisfactoria, al concurrir circunstancias específicas derivadas de los valores medioambientales de la zona. Por una vez más, se hace notar la prevalencia de los valores medioambientales sobre otros tipos de intereses, como es el económico (FJ 7.º). Ahora bien, aunque se declare nula la clasificación respectiva, el Tribunal considera que la nulidad declarada no puede determinar la clasificación del suelo como no urbanizable, puesto que es improcedente sustituir directamente la Administración Urbanística, única competente para determinarlo así (FJ 9.º).

Al otro extremo se mueve la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 794/2008) de 6 de octubre de 2011*, en relación con la clasificación efectuada en un instrumento de ordenación territorial. En esta sentencia se estima el recurso de casación no por motivación insuficiente de la Administración actuante, como fue el caso anteriormente descrito, sino por motivación objetivamente arbitraria de la sentencia impugnada y vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 de la Constitución). Más en concreto, el Tribunal considera que la ordenación pormenorizada establecida en el instrumento de ordenación contiene suficientes pautas o criterios para la clasificación de suelo urbano y urbanizable para usos turísticos, industrial y residencial y para garantizar el desarrollo sostenible. Por lo tanto, el juicio efectuado por la sala de instancia, al ser contrario, no correspondió a la realidad normativa (FJ 4.º).

2.2.4. Rectificación de errores materiales e intensidad de motivación de la modificación y revisión de los planes

En materia de modificación y revisión de planes se pueden citar, enfocando no tanto en su carácter innovador sino más bien en la consolidación de algunas líneas jurisprudenciales anteriormente establecidas, las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 29 de septiembre y de 19 de octubre de 2011 (recursos de casación, núms. 2488/2008 y 3666/2008)*. En la primera sentencia, el Tribunal recuerda su jurisprudencia en relación con la incardinación de cambios de ordenación introducidos por la vía de la corrección de errores materiales. En el fundamento jurídico tercero el Tribunal clarifica el concepto de «error material», explicando que la propia referencia legal a «errores materiales, de hecho o aritméticos», obliga a excluir los errores de concepto. Es decir, sólo se incluyen como errores materiales aquellos que resultan ajenos a cualquier

valoración, opinión o criterio de aplicación. Por el contrario, para el Tribunal, quedan directamente excluidos de esta categoría los errores de derecho, esto es, los que precisan de interpretación o requieran de una valoración jurídica. Un cambio de calificación de un uso de suelo no puede entrar, de ninguna forma, en la categoría del error material. Para eso, tenía que ser un error evidente y palmario, que pueda comprobarse a partir del propio expediente administrativo y la rectificación no ha de variar el contenido objetivo del acto corregido. Así, en el caso que se enjuiciaba el cambio de calificación que se había producido por el sistema de la corrección de errores materiales era cualificado, pues conllevaba la transformación de un espacio libre (jardín privado) en una parcela edificable, con un notable incremento de edificabilidad lucrativa para su propietario y, por tanto, solamente sería viable a través del procedimiento de modificación.

En la segunda sentencia se trata de averiguar la intensidad de la necesidad de justificar el interés público cuando la Administración hace uso del *ius variandi*. El Tribunal considera que la justificación del interés público es de una intensidad mucho mayor en los supuestos de modificación puntual del planeamiento que en los de revisión del mismo, donde la motivación normalmente es más genérica. Ahora bien, eso no exime que la justificación haya de ser especial cuando la alteración de las determinaciones resulte de especial intensidad en relación a la alteración drástica de la calificación urbanística o la revisión revista características especiales (FJ 6.º). El Tribunal considera que por la importancia tanto de las innovaciones introducidas en un suelo urbano consolidado residencial que se recalifica a dotacional a adquirir por expropiación por ser una actuación aislada, como por las normas procedimentales aplicables, la necesidad de una justificación es especialmente intensa en el caso concreto (FFJJ 7.º y 8.º). En el mismo sentido, en la *STS de 11 de abril de 2011 (recurso de casación núm. 2660/2007)* se enjuició también una revisión del PGOU que contemplaba un edificio aislado de altura muy superior a la del resto del municipio, y, consiguientemente, un coeficiente de edificabilidad sensiblemente superior en ese concreto ámbito. Las circunstancias concretas del caso obligaron a sostener que la exposición que se hace en la memoria de una revisión sobre las grandes líneas y el modelo de ciudad que se propone debe contener alguna explicación específicamente referida a la ordenación prevista para un área determinada a la que se asigna una caracterización especial.

2.3. *Aplicación y carácter de normas internacionales. Derecho de propiedad y planes urbanísticos*

Una sentencia de especial relevancia por la invocación que en ella se hace de preceptos estatales o internacionales que guardan una relación directa con varios derechos fundamentales en el contexto urbanístico —entre ellos el derecho de la propiedad— es la del *TS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 2247/2007), de 20 de abril de 2011*. El Tribunal en tal sentencia estima el recurso de casación fundamentalmente por dos razones. Por una parte, rectifica el planeamiento de la Sala de instancia que sostuvo que la naturaleza del Protocolo Adicional 1, de fecha

20 de marzo de 1952 (ratificado por España en 1991), en relación con lo establecido en el art. 14 del Convenio para la Protección de los Derechos y de las Libertades Fundamentales, nada tiene que ver con la materia urbanística. La Sala del TS afirma que la relación entre el derecho de la propiedad y la materia urbanística es muy intensa porque son los planes urbanísticos los que, por remisión de la Ley, delimitan el contenido del derecho de propiedad. Por tanto, el citado Protocolo es, sin duda, de aplicación al caso concreto y no tiene carácter meramente instrumental (FJ 5.º). Por otra parte, el TS considera que el uso por la Administración pública de su potestad discrecional —*ius variandi*— en materia urbanística fue incorrecto excluyendo unos terrenos sin comprobar si verdaderamente se incluían en un Plan especial. Asimismo la sentencia recurrida no procedió a examinar eficientemente las pruebas para constatar si los terrenos deberían haberse incluido en la modificación del planeamiento, ya que el TS sostiene que la potestad de variar el planeamiento urbanístico se ha basado en un dato o hecho inexacto, que conlleva un trato discriminatorio respecto de los demás propietarios y un acto arbitrario (FJ 7.º). Consecuentemente el Tribunal anula la modificación del Plan General Metropolitano y consecuentemente el plan parcial que desarrolla dicha modificación (FJ 16).

En materia de Derecho de propiedad es importante recomendar la lectura del artículo de J. AGUDO GONZÁLEZ, «Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada», en *Revista de Administración Pública*, núm. 185, 2011, pp. 9-47. En el artículo se efectúa una crítica argumentada de la ausencia de interpretación sistemática del art. 33 de la Constitución, en relación con el art. 53.1 del texto constitucional por el Tribunal Constitucional y la superación sin ninguna consecuencia de las premisas formales sobre la reconocibilidad del derecho.

2.4. *Alteración de calificación de zonas verdes y ejecución de sentencias*

Interesante, tanto desde la perspectiva de la argumentación analítica que allí se lleva a cabo como de la polivalencia de los objetos de enjuiciamiento en cuestión, resulta la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) de 6 de abril de 2011 (recurso de casación núm. 1602/2007). En el presente recurso se impugnaba la sentencia por la que fue parcialmente estimado el recurso contencioso-administrativo contra la aprobación de la revisión de un PGOU, respecto a la calificación de suelo urbano de un terreno. Tal terreno debía ser calificado como zona verde de conformidad con diversas sentencias firmes del Tribunal Supremo. El Tribunal Supremo resolviendo el recurso de casación pone de relieve que la alteración de la calificación urbanística de determinada zona verde no se acompañaba por la adecuada motivación. La revisión del planeamiento en el caso concreto parecía, a juicio del Tribunal, una acción administrativa independiente dirigida a evitar el incumplimiento de la ejecución de una sentencia anterior firme y por tanto era contraria al Derecho (FJ 14). En relación con el cambio de calificación de las zonas verdes y la problemática que puede éste encadenar se puede consultar el artículo de

E. CARUZ ARCOS, «La intangibilidad de las zonas verdes como límite al *ius variandi* del planificador urbanístico. La doctrina del “mínimo sin retorno” o cláusula “stand still”», en *Revista Aranzadi doctrinal*, núm. 8, 2011, pp. 63-71. Por otra parte, es interesante por el intento efectuado al fin de resolver una problemática constante en el urbanismo español por la pluralidad de intereses a ponderar que es el tema de la ejecución de sentencias, el libro de J. M. MERELO ABELA, *Urbanismo y justicia cautelar y ejecutiva*, La Ley, Madrid, 2011, que trata, entre otros, las medidas cautelares en el ámbito urbanístico, y la ejecución provisional y definitiva de sentencias. En la misma línea, se recomienda la lectura del artículo de Á. JIMÉNEZ BUESO «Modificaciones de planeamiento y ejecución fraudulenta de sentencias en materia de urbanismo», en *Práctica urbanística*, núm. 105, 2011, pp. 14-29.

2.5. Prevalencia del interés medioambiental

Merece en este punto citar, por su contribución en la actual tendencia de ecologización del Derecho urbanístico español, el ATC (Sala Pleno) núm. 114/2011, de 19 de julio, por el que se resuelve la imposición del recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de Castilla y León 6/2010, de 28 de mayo, de declaración del proyecto regional «Complejo de Ocio y Aventura Meseta-Ski». La Ley preveía la construcción de varias instalaciones en terrenos afectados por incendio forestal. La cuestión, por tanto, que resuelve el auto es el levantamiento o mantenimiento de la suspensión de la vigencia o aplicación de la Ley impugnada. Para el Tribunal, una cuestión de esta índole obliga a efectuar una ponderación de los distintos intereses en juego —públicos y privados— (FJ 2.º). Tal ponderación conduce inexorablemente a la prevalencia del interés ecológico y medioambiental sobre cualquier otro interés privado o económico. Más específicamente, dado que la ejecución del proyecto impediría la regeneración de la masa forestal y provocaría perjuicios de imposible reparación, la única solución que parece legítima y racional es el mantenimiento de la suspensión de la Ley en cuestión por prevalecer el interés medioambiental en la zona (FJ 6.º).

2.6. Estudio económico y financiero

La STS de 19 de octubre de 2011, anteriormente citada, alude, entre otros, a las exigencias que debe cumplir en cuanto a su contenido el estudio económico y financiero (en adelante, el EEF). La Sala despeja cualquier duda que, *prima facie*, parece haber sido planteada sobre la necesidad de incluir o no tal documento en la documentación del plan. Acorde al Tribunal, el EEF está destinado a proporcionar un estudio completo de las consecuencias sociales y económicas de la ejecución del plan, justificando la existencia de los medios necesarios para llevarla a efecto y la adopción de medidas precisas que garanticen la defensa de los intereses de la población afectada. Más en concreto, cuando se trata de Planes Especiales de Reforma Interior se exige un plus especial de motivación

establecido normativamente. Asimismo, cuando está previsto que los terrenos se adquieran por expropiación, el estudio debe dejar constancia de la suficiencia de los medios de financiación. Ahora bien, tal obligación no precisa que consten las cantidades precisas y concretas cuya inversión sea necesaria para la realización de las inversiones del plan, pero sí es necesario que se proporcionen cuáles son las indicadas fuentes de financiación con que se puede llevar el Plan a la realidad (*vid.* también la *sentencia de la misma Sala, de 16 de febrero de 2011, recurso de casación núm. 1210/2007*). No se trata de establecer si una documentación económica desvinculada de cualquier finalidad, sino que la misma proporcione la información contable suficiente para saber que lo aprobado en el planeamiento es posible económicamente y que se expresen también los medios para garantizar su ejecución (FJ 10).

3. Ejecución urbanística

3.1. Gestión urbanística, expropiaciones y contratos

En materia de ejecución urbanística, las novedades más destacadas del año se identifican más en el plano doctrinal que en el ámbito jurisprudencial. En materia de expropiaciones, merece ser destacado el libro de A. E. HUMERO MARTÍN, *Valoraciones expropiatorias y urbanísticas, LRSV 6/98 frente al TRLS 2/2008: estudio comparativo del procedimiento de valoración de ambas normativas mediante su aplicación a doce casos reales*, Aranzadi, Madrid, 2011. La presente obra se dirige eminentemente a profesionales multidisciplinares de la práctica urbanística. Se configura como un análisis, a través de doce casos reales de expropiaciones, de la diferenciación y caracterización de las dos leyes estatales del suelo, la derogada de 1998 y el vigente TRLS. En la misma materia es imprescindible la lectura del libro de T. COBO OLVERA (coord.), *Los procedimientos administrativos expropiatorios. Tutela frente a las actuaciones de la administración*, Bosch, Barcelona, 2011. La obra se desarrolla siguiendo la estructura de la LEF de 1954, actualizando sin embargo a la vez cada una de las materias atendiendo a su regulación específica actual, con especial referencia a las garantías procedimentales y con cita de una abundante jurisprudencia en algunas cuestiones por disponer de un amplio abanico de criterios judiciales. En la misma materia, como no podría ser de otra manera, merece mención el artículo de Á. MENÉNDEZ REXACH, «Extinción de expropiaciones urbanísticas: desistimiento, revocación, liberación, reversión y retasación», en *Revista de Derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 266, 2011, pp. 13-48.

Este año, también, se recalca la relación que se va perfilando jurídicamente entre el Derecho urbanístico y el Derecho de la contratación pública. En este sentido, dilucidador es el artículo de T. R. RODRÍGUEZ FERNÁNDEZ, «La gestión urbanística y las directivas de contratos: ¿el final de un enredo?», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011, pp. 15-20. En la misma materia, la lectura de la contribución de M.^a F. GÓMEZ MANRESA, en el número monográfico de la *Revista de Urbanismo y Edificación*, Aranzadi, enero 2011, resulta clarificadora.

3.2. Presunción de acierto de los actos del Jurado Territorial de la CAM

Sin duda, una de las sentencias más precisas y ricas en desarrollo argumentativo en materia de gestión urbanística en 2011 es la STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª) de 8 de septiembre de 2011 (recurso de casación núm. 5943/2008). La sentencia se ocupa, por una parte, de la naturaleza del Jurado Territorial de Expropiación de la Comunidad de Madrid, citando la jurisprudencia constitucional relevante que entabló los criterios para la declaración de la constitucionalidad de su composición. Por otra parte, se dedica a aclarar la naturaleza jurídica del acto que culmina el procedimiento expropiatorio en su fase de justiprecio y el cual considera como verdadero administrativo. Para el Tribunal la calificación del acto como un «documento administrativo más de los que integran el expediente» fue un error conceptual, puesto que éste indudablemente goza de la presunción *iuris tantum* de legalidad, veracidad o acierto (FFJJ 5.º y 6.º).

4. Disciplina urbanística. Ordenanza municipal de gestión y control de licencias urbanísticas

En materia de disciplina urbanística es imprescindible recomendar en primer lugar el libro de L. PAREJO ALFONSO, *La disciplina urbanística*, Iustel, Madrid, 2011. El libro constituye una monografía completa y clarificadora sobre un ordenamiento administrativo que, como pone de relieve el mismo autor, es tendencialmente cerrado sobre sí mismo y conduce al desarrollo en su seno de la totalidad de los mecanismos reaccionales propios del Derecho administrativo. Asimismo, desde la perspectiva tanto teórica como práctica resulta conveniente la lectura del artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Sobre la falta de justificación objetiva de la no suspensión de las sanciones urbanísticas», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011, pp. 61-68. Finalmente, resulta oportuno citar el libro de J. CASTELAO RODRÍGUEZ, *Manual de licencias urbanísticas*, La Ley, Madrid, 2011. Esta obra, en el marco concreto de las licencias urbanísticas, pretende servir como una herramienta útil para todos aquellos operadores jurídicos que se dedican al urbanismo desde las propias entidades locales como para los que defienden los intereses legítimos de los administrados ante las Administraciones municipales.

Asimismo, el artículo de Á. SAMPEDRO CAYÓN, «Reflexiones sobre la disciplina urbanística en España y especial referencia a la Comunidad y el Ayuntamiento de Madrid», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 23, 2011, pp. 53-59, constituye una interesante aportación en la materia, teniendo en cuenta la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid sobre la ordenanza municipal de gestión y control de las licencias. Pues la sentencia más controvertida e interesante en materia de licencias este año es la del *Tribunal Superior de Justicia de Madrid (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª) de 17 de febrero (núm. 303/2011)*. El Tribunal resuelve en este recurso la impugnación de la ordenanza del Ayuntamiento de Madrid por la que se establece el ré-

gimen de gestión y control de las licencias urbanísticas de actividades. La ordenanza establece un sistema de colaboración de entidades privadas en el ejercicio de las funciones administrativas de verificación, inspección y control de las licencias urbanísticas. Para el Tribunal, la competencia urbanística municipal, según el dibujo de la distribución competencial legal y constitucional, ha de producirse estrictamente en los límites de la normativa estatal y autonómica. La autonomía local es de naturaleza administrativa y no política, a diferencia del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que implica que sus competencias no son de legislación, potestad de la cual carecen, sino, a su juicio, de mero gestor (FJ 4.º). Como mero gestor y dada la inexistencia de cobertura legal para que el ayuntamiento proceda a tal regulación, el Tribunal considera que el contenido de la norma municipal vulnera la reserva de Ley, lo cual conduce inexorablemente a su nulidad (FFJJ 7.º y 8.º). El desarrollo argumentativo efectuado en esta sentencia, curioso y bastante conflictivo, dará todavía mucho que debatir.

5. Patrimonio municipal del suelo

La novedad doctrinal más significativa este año que trata con atención y detalle la materia del patrimonio municipal del suelo es el libro de E. CORRAL GARCÍA, *Los patrimonios municipales del suelo, su regulación estatal y autonómica*, El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados, Madrid, 2011. El libro aspira a ser un instrumento útil para todo profesional que se mueve en el ámbito urbanístico, proporcionando las claves más importantes en la materia.

En este ámbito, una sentencia interesante por resumir de forma clara y sustantiva toda la jurisprudencia respectiva, aportando sistematización y precisión, es la del *Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4.ª) de 21 de julio de 2011 (recurso de casación núm. 1646/2009)*. La sentencia empieza aclarando el concepto de patrimonio municipal del suelo, así como las obligaciones que éste comporta para la Administración (FJ 6.º). A continuación estima el recurso de casación en lo atinente a la obligación de incremento del 5 por 100 del patrimonio público de suelo por pérdida de vigencia del art. 194 del TRLS de 1976 a causa de la entrada en vigor de la normativa autonómica relevante (FJ 5.º). No obstante, la estimación del recurso de casación es solamente parcial y no se extiende a las otras alegaciones, manteniendo la declaración de la sentencia de instancia en lo más crucial. La sentencia de instancia había anulado el Acuerdo de aprobación definitiva del Presupuesto General y Consolidado de la Corporación municipal en lo relativo a la falta de indicación de destino de lo percibido por enajenación de inmuebles. El Tribunal Supremo avala esta interpretación y recuerda la imposibilidad de que los ayuntamientos conviertan el Patrimonio Municipal del Suelo en fuente de financiación de cualesquiera necesidades municipales (FJ 6.º).