
Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

*Ayudante 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. Nivel estatal. 2. Nivel autonómico.—III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES: 1. Sistema de fuentes e inaplicación de la norma urbanística. 2. Delito sobre la ordenación del territorio y urbanismo. 3. Planeamiento urbanístico: 3.1. Planes de ordenación y evaluaciones ambientales. 3.2. Formación, aprobación, modificación y revisión de los planes: 3.2.1. Falta de abstención del alcalde-promotor en la aprobación de la modificación del planeamiento. 3.2.2. Trámite de información pública. Relación legislación básica-autonómica. 3.2.3. Aprobación inicial e informes de organismos afectados. 3.3. Impugnación de planes de ordenación. Patrimonio histórico. 3.4. Clasificación y calificación de suelo: 3.4.1. Motivación de las decisiones planificadoras. 3.4.2. Cambio de clasificación y autonomía municipal. 4. Gestión urbanística: 4.1. Contrato de gestión de servicios públicos en materia de ejecución del planeamiento. 4.2. Anulación del plan especial por falta de indicación de las fuentes de financiación. 4.3. Vulneración del principio de equidistribución. 5. Disciplina urbanística. 6. Responsabilidad patrimonial en el urbanismo.

I. INTRODUCCIÓN

En los ámbitos de la ordenación territorial y urbanística, a diferencia del año 2012 que se marcó por una intensa adopción normativa a nivel exclusivamente autonómico, el 2013 se caracterizó por la aprobación de varias normas de procedencia estatal con incidencia en estas materias. Esto, por supuesto, no significa que las Comunidades Autónomas —exclusivamente competentes en materia urbanística según la distribución competencial efectuada en la Constitución (art. 148.1.6 CE)— no hayan procedido

también a la actualización, modificación e innovación de sus normativas en sus respectivos territorios pero, por lo general, sin la aprobación de alguna reforma de gran significancia. Las normas de origen estatal que, sin duda, han supuesto un mayor impacto en estas materias son la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* y la *Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*. La trascendencia de la aprobación de estas Leyes se hace evidente por la atención que les ha dedicado la doctrina y la plenitud de contribuciones teóricas o prácticas que han ocasionado (*vid.* epígrafe II). Pues la intensa promulgación de normas estatales y autonómicas de rango legal y reglamentario —a cuya exposición se procederá a continuación (epígrafe II)— junto a la jurisprudencia y la doctrina, con sus respectivas resoluciones y aportaciones (epígrafe III), han contribuido, este año también, a la precisión y construcción del ordenamiento urbanístico español.

Esta parte introductoria del presente informe da cuenta de todas las aportaciones doctrinales de índole más general y transversal que han sido desarrolladas durante el año 2013. Efectivamente, por su carácter horizontal y el tratamiento de la materia desde la óptica de distintas ramas jurídicas, debe hacerse referencia al libro de J. M.^a SUÁREZ LÓPEZ (coord.) y L. MORILLAS CUEVA (dir.), *Urbanismo y corrupción política (una visión penal, civil y administrativa)*, Dykinson, Madrid, 2013. En el mismo libro destaca por el análisis del tema de la corrupción desde la perspectiva local la contribución de G. QUINTERO OLIVARES con un capítulo denominado «Urbanismo y corrupción en la Administración Local» (pp. 21-58). Sobre el mismo tema, como no podría ser de otra manera, debe citarse también la contribución de L. J. PAREJO ALFONSO, «Urbanismo y corrupción: un problema no solo de legalidad», en *Temas para el debate* (ejemplar dedicado a la lucha contra la corrupción), núm. 223, 2013, pp. 35-41. En este artículo se pone de relieve la necesidad de aplicación y profundización en las reformas legales en materia de transparencia y anticorrupción urbanística que se han ido aprobando en los últimos años.

Asimismo, en el marco de esta parte introductoria de la exposición de las principales novedades del año 2013, resulta necesario hacer especial referencia al libro de F. LÓPEZ RAMÓN, *Introducción al Derecho urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2013, por ser el autor siempre una excelente referencia en el ámbito. La propuesta de esta obra es la reivindicación del Derecho urbanístico como una disciplina de vocación social que ha de construirse a partir del derecho constitucional a la vivienda. Frente al crecimiento urbano continuo, la especulación y la segregación espacial, aquí se reivindican los contenidos solidarios del urbanismo sostenible. El libro escrito de forma sintética, actualizada y crítica, resulta de utilidad tanto para el mundo académico, como también para los profesionales al recoger actualizadas las fuentes normativas, doctrinales y jurisprudenciales. Pues bien, además de un buen libro, para cualquier jurista resulta necesario estar en posesión de una recopilación normativa sistemática y completa. En este sentido, el libro de T. QUINTANA LÓPEZ y A. B. CASARES MARCOS (dirs.), *Ley de Suelo y urbanística supletoria*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2013, sea posiblemente la obra más actualizada. Como una obra eminentemente aplicativa, el libro *Memento práctico*

de *Urbanismo*, Francis Lefebvre, Madrid, 2013, ofrece soluciones concretas sobre todas las materias relacionadas con el urbanismo y la ordenación del territorio. En su texto se recoge toda la normativa aplicable a esta materia de forma estructurada, clarificada y totalmente actualizada. El libro incorpora, además, la última jurisprudencia así como la doctrina más reciente y relevante de los órganos judiciales y administrativos con funciones consultivas.

Interesante por su aproximación multidisciplinar al modelo urbanístico autonómico español resulta también el libro de M. VALENZUELA (dir.), *El impacto del modelo autonómico en las ciudades españolas. Una aproximación interdisciplinar*, Servicio de Publicaciones de la Universidad Autónoma de Madrid, Madrid, 2013. Se trata de un extenso trabajo que aborda, en forma de capítulos monográficos, los cambios territoriales, políticos, económicos, culturales, sociales, demográficos de las ciudades españolas que derivan, directa o indirectamente, del desarrollo del modelo autonómico (1978-2008). Del libro destacan, incuestionablemente por la visión jurídica que ofrecen, los capítulos de J. AGUDO GONZÁLEZ, «Régimen del suelo, transformación urbanística y evolución de la oferta de suelo desde 1978», pp. 13-56, y el de M. LORA-TAMAYO VALLVÉ y A. CASADO ECHARREN, «Los ámbitos supramunicipales como espacios de referencia para el ejercicio de las competencias en materia de ordenación del territorio y urbanismo», pp. 97-142. Sobre el mismo tema, que trata el capítulo que acaba de citarse, es obligatoria también la consulta del artículo de M. VAQUER CABALLERÍA, «El urbanismo supramunicipal», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en adelante, *RDU*), núm. 279, 2013, pp. 13-43.

La ubicación, definición y tratamiento del derecho de propiedad en el amplio marco urbanístico ha supuesto siempre una prioridad y desafío para la doctrina. En este sentido, este año es obligatorio mencionar el libro de J. J. RASTROLLO SUÁREZ, *Poder público y propiedad privada en el urbanismo*, Reus, Madrid, 2013, que trata de la dirección y control públicos e iniciativa de los particulares en la actividad urbanística, con especial atención al derecho de propiedad y a su configuración en los Ordenamientos español y europeo. Asimismo, por el rigor en la aproximación y sistematización de las ideas, desde la visión del Derecho comparado, resulta imprescindible la lectura del libro de M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Urbanismo y derecho de propiedad en Estados Unidos*, Iustel, Madrid, 2013.

Este informe se dirige a profesionales de disciplinas muy variadas, puesto que el mismo objeto del urbanismo y de la ordenación territorial son materias cuyo diseño y tratamiento necesitan la colaboración de expertos provenientes de las distintas profesiones. En este sentido, y aún sin constituir una obra fundamentalmente jurídica, resulta muy interesante el libro de H. MARTÍN ANTONIO, *Tratado de Arquitectura legal*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013. El libro es una obra multidisciplinar y una herramienta para que los distintos profesionales (abogados, arquitectos técnicos, ingenieros de la edificación y civiles, jueces y magistrados, expertos inmobiliarios, agentes de la propiedad inmobiliaria, administradores de fincas, promotores y constructores), que intervienen en el proceso edificatorio, puedan dirigir su actividad de una manera eficaz, clara y rotunda.

Antes de continuar con la exposición analítica del material coleccionado (normativa, jurisprudencia y doctrina) para la formación del presente informe, debe hacerse una referencia a la estructura que el mismo sigue. Por razones de sistematización expositiva 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 2013 a nivel estatal y autonómico con incidencia sobre la competencia urbanística local (epígrafe II). Aunque este informe se incluya en el presente *Anuario de Derecho local*, que se ocupa de materias de interés eminentemente local, las normas que condicionan el poder local en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda provienen en gran medida del gobierno autonómico y, en menor medida, del gobierno estatal. Así, el peso expositivo se centra en las novedades procedentes de estos dos niveles de gobierno. En la segunda parte del informe se realiza el análisis de la *jurisprudencia* más relevante durante el 2013. Las referencias a las *aportaciones doctrinales* correspondientes a las normas y sentencias tratadas recorren todo el texto del informe dependiendo del ámbito de la actividad pública urbanística que se trate. Por un año más, se considera oportuno explicar —en el marco de esta nota metodológica— que la selección del material considerado como más relevante en la materia, a la que se dedica el presente informe, para el año 2013 exige un fuerte componente subjetivo. Ahora bien, eso no significa en ningún caso que entable un criterio exclusivo, excluyente o universal. El elemento subjetivo se ha intentado objetivar en la medida en que la selección de todos los datos reseñados en este trabajo como los más trascendentes del año se comparan y contrastan con las opiniones de un número importante de expertos en los temas tratados.

II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

1. Nivel estatal

A nivel estatal, como se ha adelantado en la introducción del presente informe, el año 2013 se ha marcado por la aprobación de varias normas con incidencia directa sobre el mercado del suelo y la edificación y, por extensión, la materia urbanística. En primer lugar, debe citarse la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*, que como su nombre indica, revela la conexión directa de ella con el urbanismo. El urbanismo español se ha volcado tradicionalmente en la generación de nuevos asentamientos urbanos y la creación de nueva ciudad. Esto ha descompensado el equilibrio necesario entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades. Lo anterior junto a la necesidad de reactivar la economía a través del mejor aprovechamiento de las edificaciones existentes, ha desembocado a la necesidad de promulgación de esta nueva norma. La Ley tiene tres objetivos: en primer lugar, potenciar la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, eliminando trabas actualmente existentes y creando mecanismos específicos que la hagan viable y posible. En segundo

lugar, pretende ofrecer un marco normativo idóneo para permitir la reconversión y reactivación del sector de la construcción, encontrando nuevos ámbitos de actuación, en concreto, en la rehabilitación edificatoria y en la regeneración y renovación urbanas. Y en tercer lugar, quiere fomentar la calidad, la sostenibilidad y la competitividad sobre todo en relación con los objetivos de eficiencia, ahorro energético y lucha contra la pobreza energética. Para cumplir con los objetivos fijados en el preámbulo de la misma, la Ley contiene, por una parte, la regulación básica del *Informe de Evaluación de los Edificios* y, por otra, la de *las actuaciones sobre el medio urbano*, que van desde las de rehabilitación edificatoria, hasta las que supongan una regeneración y renovación urbanas. La Ley ofrece nuevos instrumentos que contribuirán a facilitar la gestión y la cooperación interadministrativas. Por lo que respecta a las actuaciones de transformación urbanística, se introducen modificaciones tendentes a adecuar sus actuales parámetros a la realidad del medio urbano y de las actuaciones que se producen, tanto sobre el patrimonio edificado, como sobre los propios tejidos urbanos. Para ello, a las señaladas actuaciones, dentro de las cuales se incluyen las actuaciones de dotación, se añaden las denominadas «actuaciones edificatorias». Ellas engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria. Se entienden por las últimas aquellas que promueven la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes. Como es evidente, la aprobación de esta Ley ha ocasionado un gran número de aportaciones doctrinales que pretenden arrojar luz a sus aspectos más conflictivos. En este sentido, pueden citarse las siguientes contribuciones: F. J. ENÉRIZ OLAECHEA, «La nueva regulación de los derechos y deberes urbanísticos. La reforma de la Ley de suelo operada en junio de 2013», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 6, 2013, pp. 25-37; el ejemplar dedicado a la Ley de rehabilitación, renovación y regeneración de la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en adelante, *RDU*) núm. 285, 2013, que está repleto de opiniones de expertos académicos y prácticos en la materia como E. PORTO REY, M.^a L. GÓMEZ JIMÉNEZ y E. AMEZCUA ORMEÑO; Á. MENÉNDEZ REXACH, *La regeneración urbana: técnicas jurídicas para la sostenibilidad del medio urbano*, en *Agenda Local 21 como instrumento de revalorización local* (coord. por María del Mar Muñoz Amor), El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2013, pp. 333-368, y para una aproximación más general al tema, el libro de Z. MUXÍ MARTÍNEZ, *Postsuburbia, rehabilitación de urbanizaciones residenciales monofuncionales de baja densidad*, Comanegra, Barcelona, 2013. Finalmente, como no podría ser de otra manera, hay que destacar el artículo de J. PONCE SOLÉ, «Políticas públicas para afrontar la regeneración urbana de barrios degradados. Una visión integrada desde el Derecho», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 41-42, 2013, pp. 11-70, por ser un referente y un profundo conocedor de esta materia no solamente en España sino también desde la perspectiva del Derecho comparado.

En segundo lugar, el gobierno estatal ha aprobado la *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*, de suma importancia para la protección medioambiental de las zonas costeras

pero también para la evaluación de las posibilidades urbanísticas en las zonas próximas a ellas. La Ley se estructura en dos grandes bloques. El primero implica una modificación parcial y profunda de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas*. El segundo establece el nuevo régimen de prórroga extraordinaria y selectiva de las concesiones otorgadas al amparo de la legislación anterior, y un conjunto heterogéneo de disposiciones que complementan a la modificación de la Ley de Costas. Como es de esperar, puesto que la Ley de Costas desde su aprobación en los años ochenta hasta hoy casi ha monopolizado el interés de los expertos en la materia, su modificación no ha tenido una suerte distinta. Sin duda, la aportación doctrinal más relevante, actualizada y clarificadora en esta materia es el libro colectivo de J. F. PÉREZ GÁLVEZ y A. ALEMÁN MONTERREAL (coords.), *Costas y urbanismo: el litoral tras la Ley 2/2013, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley de Costas*, La Ley Grupo Wolters Kluwer, Madrid, 2013. La obra ofrece un estudio sistemático de la Ley a la vez que lo sitúa en un entorno más amplio, dedicando algunos capítulos al Derecho comparado y a la perspectiva penal de su regulación.

En tercer lugar, también es necesario hacer referencia a la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local* por el impacto profundo que ha supuesto en el funcionamiento y competencias de las Entidades locales. Aunque no sea una Ley con incidencia directa sobre el urbanismo, sí que ha modificado a través de su DF 4.^a el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo*. Se incorpora un nuevo apartado 5 al art. 39 que dispone que bajo determinados requisitos enunciados en el mismo, excepcionalmente, los municipios que dispongan de un patrimonio público del suelo podrán destinarlo a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento.

En cuarto lugar, aun siendo una norma fundamentalmente ambiental, que se va a examinar en el marco de otro informe del presente *Anuario*, debe hacerse una referencia muy corta a la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*. Medio ambiente y ordenación urbanística y territorial son materias ontológicamente interconectadas. En este sentido, el obligatorio sometimiento de los planes de ordenación urbanística y territorial a una fase previa de evaluación para poner de manifiesto su sostenibilidad ambiental es, entre otros, el objeto de esta regulación ya existente en España y en la Unión Europea pero más actualizada e innovada a través del nuevo texto.

Además de las novedades normativas estatales de rango legal, también se han promulgado tres normas de rango reglamentario. La primera es el *Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios*; y la segunda relacionada a la primera es la *Orden FOM/1635/2013, de 10 de septiembre, por la que se actualiza el Documento Básico DB-HE «Ahorro de Energía», del Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo (BOE de 12 de septiembre de 2013 y corrección de errores de 8 de noviembre)*. Finalmente, en materia de vivienda, debe citarse la aprobación del *Real Decreto 233/2013, de 5 de abril, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler*

de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, junto con la *Ley 1/2013, de 14 de mayo, de medidas para reforzar la protección a los deudores hipotecarios, reestructuración de deuda y alquiler social*, y la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Para la adquisición de una visión sistemática de las cuestiones actuales más candentes y controvertidas de la vivienda, entre otras, la necesaria coordinación de las Leyes autonómicas y la política europea, puede sugerirse la lectura del libro de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ y F. GONZÁLEZ GARCÍA (coords.), *Reflexiones sobre la vivienda en España*, Aranzadi, Madrid, 2013.

2. Nivel autonómico

El año 2013, a diferencia del año 2012, no ha traído consigo grandes cambios legislativos o reglamentarios autonómicos en los ámbitos de la ordenación territorial y el urbanismo. Comunidades Autónomas muy activas normalmente en estas materias como Cataluña o el País Vasco no han producido cambios significantes en su respectiva normativa. Es más, en las demás Comunidades Autónomas, la mayoría de las alteraciones normativas se concentraron en preceptos puntuales o en el ámbito de la vivienda.

El hito expositivo de las novedades normativas relativas a la ordenación urbanística y territorial más trascendentes del año 2013 empieza por la *Comunidad Autónoma de Madrid* (en adelante, CAM). La CAM, igual que en años anteriores, ha promovido algunos cambios importantes en los temas de tratamiento de este informe bajo la *Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Madrid para 2014*. En materia de ordenación territorial, el art. 10 de la Ley modifica parcialmente la *Ley 1/1985, de 23 de enero, del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares* y desclasifica como ámbito territorial del Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares los terrenos del mismo incorporados al Parque Nacional de la Sierra del Guadarrama. Asimismo, introduce cambios a la documentación requerida para la tramitación del Plan Rector de Uso y Gestión y establece nuevos usos y actividades compatibles con el Parque Regional de la Cuenca Alta del Manzanares. El art. 11 de la Ley de Medidas modifica parcialmente la *Ley 20/1999, de 3 de mayo, del Parque Regional del Curso Medio del Río Guadarrama y su entorno*. En cuanto a la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*, el art. 22 de la *Ley de Medidas* introduce una nueva letra f) al art. 36.6 que prevé que en suelo urbano, el deber de cesión de suelo podrá satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello. Dicho deber se cumplirá en el momento del otorgamiento de la licencia de obra y, en su caso, licencia de actividad. También la DT 2.^a aclara el régimen transitorio aplicable a la monetización de redes locales en suelo urbano en expedientes en tramitación. A tal efecto dispone que será de aplicación a los expedientes de planeamiento que a la entrada en vigor de la Ley de Medidas no estuvieran aprobados definitivamente, cualesquiera que sean las previsiones del plan general al respecto, y sin

necesidad de modificar a éste. Asimismo, en la *Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2014*, se establecen como objetivos la configuración de un modelo territorial equilibrado con posibilidades de desarrollo a través del planeamiento, la elaboración y revisión de la normativa urbanística, y la programación y gestión de actuaciones públicas de suelo. A estos fines, según la distribución funcional de los gastos consolidados se destinan 343.194.113 euros a las materias objeto de este informe (la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda). Otra norma que está intrínsecamente ligada a la ordenación urbanística y territorial es la *Ley 3/2013, de 18 de junio, de la Comunidad de Madrid, de Patrimonio Histórico*. La nueva Ley persigue alcanzar cierta coherencia con la normativa en materia de medio ambiente y urbanismo, y con la protección del patrimonio histórico. Más en concreto, la DF 1.ª modifica el art. 45.5 de la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* para limitar el emplazamiento de nuevos casinos para el supuesto de que el Centro Integrado de Desarrollo incorpore la actividad de casino hasta diez años después de la completa finalización de este Centro. Asimismo, la DF 2.ª establece una nueva disposición transitoria a la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo* para dar cumplimiento a la modificación anterior. También, la DA 7.ª de la *Ley de Patrimonio Histórico* añade un párrafo nuevo a la disposición transitoria de la *Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid* en relación con las limitaciones a las alturas de los edificios. El precepto establece que dicha limitación no será de aplicación al suelo que estuviera clasificado como urbano antes de la entrada en vigor de esta Ley, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre el mismo ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dicho suelo. Finalmente, es importante citar el *Decreto 59/2013, de 18 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Madrid, por el que se modifica el Reglamento de Viviendas con Protección Pública de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 74/2009, de 30 de julio, y otras normas en materia de vivienda*. La principal modificación del Reglamento que se aborda en el presente Decreto consiste en la incorporación de mejoras al régimen aplicable a la tipología de vivienda con protección pública para arrendamiento con opción de compra.

En la *Comunidad Autónoma Valenciana*, las novedades del año 2013 se reducen a la aprobación de la *Ley 5/2013, de 23 de diciembre, de Medidas de Comunidad Valenciana 2014* en cuanto a la fijación de precios de tasas para servicios urbanísticos, así como al *Decreto 123/2013, de 20 de septiembre, de la Comunitat Valenciana, del Consell, por el que se modifica el Reglamento de los Órganos Territoriales, de Evaluación Ambiental y Urbanísticos de la Generalitat, aprobado por el Decreto 135/2011, de 30 de septiembre, del Consell* con las modificaciones estructurales y organizativas que lleva a cabo.

Una de las Comunidades Autónomas más activas normativamente en España este año ha sido la *Comunidad Autónoma de Castilla y León*. Destacan, en primer lugar, la *Ley 1/2013, de 28 de febrero, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, por la que se modifica la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad*

de Castilla y León y la Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León. Las dos Leyes deben estudiarse de forma conjunta al enmarcarse en un plano más general de renovación del marco jurídico y modelo de la ordenación territorial en esta Comunidad Autónoma. La renovación pasa por el desarrollo de distintas actuaciones y medidas, tanto de naturaleza política, como de carácter técnico y normativo. Entre estas actuaciones destaca, en el plano normativo, la aprobación de la segunda de las Leyes citadas que contiene las líneas esenciales de la configuración de la nueva ordenación territorial y que requiere para su implantación la modificación de aquellas leyes autonómicas que se vean afectadas por el nuevo modelo. Esta modificación normativa afecta, entre otras, la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León y, especialmente, la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de Directrices esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León. Otra norma de gran trascendencia que se ha visto modificada por el Decreto 10/2013, de 7 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Castilla y León es el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León en relación con la Inspección Técnica de Construcciones. Este Decreto modifica la regulación reglamentaria vigente en el ámbito territorial, recogida en los arts. 315 a 318 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero, aprovechando además la notable experiencia que han acumulado al respecto los Ayuntamientos de Castilla y León. El modificado art. 315 regula el doble objeto de la inspección: evaluar periódicamente el estado de conservación de las construcciones, comprobando el cumplimiento de los deberes exigibles, así como determinar las obras y trabajos necesarios para cumplir dichos deberes. El nuevo art. 315 bis, por su parte, delimita el ámbito de aplicación de la inspección, que habrá de ser total en los municipios con más de 20.000 habitantes y más moderada en los ámbitos de menor población. Finalmente, debe hacerse referencia a la DA 4.^a de la Ley 11/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Tributarias y de Reestructuración del Sector Público Autonómico que suspende hasta el 31 de diciembre de 2014 el cómputo de los plazos señalados en los arts. 227 y 232 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. En materia de vivienda, se ha aprobado el Decreto-Ley 1/2013, de 31 de julio, de la Comunidad Autónoma de Castilla-León de medidas urgentes en materia de vivienda que complementa el marco jurídico relevante aprobado por el Estado en 2013 y que se citó con anterioridad.

En la Comunidad Autónoma de Cantabria, las novedades normativas en las materias de la ordenación territorial y urbanística pasan por la aprobación de la Ley 8/2013, de 2 de diciembre, de la Comunidad Autónoma de Cantabria que modifica la Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral, así como por la Ley 4/2013, de 20 de junio, de la Comunidad Autónoma de Cantabria, relativa al régimen jurídico de las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, así como de adopción de distintas medidas para la agilización de los instrumentos de planeamiento. Conforme a este interés general, se modifica ahora el Plan de Ordenación del Litoral. La primera Ley modifica los artículos que regulan las condiciones relativas a los desarrollos urbanísticos y cambios de uso en las Áreas de Ordenación del Litoral, de manera

que las nuevas condiciones establecidas en *la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, se extiendan, sin excepciones, al conjunto de los municipios de la región. Asimismo, se añaden otras determinaciones con el objetivo de facilitar la incorporación del nuevo régimen a los planeamientos municipales. La segunda Ley crea una nueva figura jurídica o institución, como son las autorizaciones provisionales de edificaciones o actuaciones preexistentes, con un régimen jurídico propio y específico. La finalidad de esta nueva institución es poder analizar si las edificaciones y actuaciones preexistentes declaradas ilegales en un municipio pueden resultar conformes a Derecho una vez que el planeamiento que se encuentra en tramitación entre en vigor. La modificación apodera al órgano municipal competente para otorgar autorizaciones provisionales en relación con dichas edificaciones o actuaciones preexistentes. Ahora bien, esto sucederá, siempre que antes de la aprobación inicial del plan, se contemple una ordenación que dé cobertura a las edificaciones o actuaciones que hubiesen sido previamente declaradas ilegales y que hubiesen dado lugar a órdenes de demolición, administrativas o judiciales. Finalmente, *la Ley 10/2013, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria 2014*, fija distintos tipos de tasas que pueden tener una incidencia más o menos directa sobre el urbanismo.

En cuanto a la *Comunidad Autónoma de Andalucía*, las normas más importantes que se adoptaron en 2013, con incidencia directa sobre el urbanismo municipal, son dos. Por una parte, el *Decreto Ley 1/2013, de 29 de enero, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y establece otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico*. A través de la DA 3.^a de esta Ley se modifica la *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, que en su art. 35.2, regula la posibilidad de que el Consejo de Gobierno suspenda cualquier instrumento de planeamiento cuando resulte necesario para salvaguardar la eficacia de las competencias autonómicas. Ahora bien, existen otros supuestos en los que, sin que se vean afectadas competencias autonómicas, concurren razones de interés público, que también pueden justificar la suspensión de cualquier instrumento de planeamiento en tanto se aprueba la correspondiente innovación. Para regular estos supuestos se introduce un nuevo apartado en este mismo artículo que regula la posible intervención del Consejo de Gobierno por razones de interés público, con el fin de suspender cualquier instrumento de planeamiento, siempre previa petición motivada del municipio o municipios afectados. La segunda norma de suma importancia es la *Ley 4/2013, de 1 de octubre, de la Comunidad Autónoma de Andalucía, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*. La Ley, no exenta de polémica en la doctrina y la prensa, pretende articular una acción pública de policía dirigida a viviendas desocupadas de propiedad privada y sobre todo de las pertenecientes a entidades financieras.

En la *Comunidad Foral de Navarra* los cambios normativos producidos se concentran en el ámbito de la vivienda. En este sentido, debe citarse la aprobación de la *Ley Foral 24/2013, de 2 de julio, de medidas urgentes para garantizar el derecho a la vivienda en Navarra* y del *Decreto 61/2013, de 18 de septiembre, de la Comunidad Foral de Na-*

varra, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda. La primera Ley, en la misma línea que la correspondiente Ley de Andalucía, pretende mejorar la definición de la función social de la propiedad de la vivienda y de las consecuencias del incumplimiento de dicha función en unos momentos que pueden ser calificados como de emergencia social y económica. Sobre esta materia, se recomienda la aportación de J. E. CANDELA TALAVERO, «La repercusión de la función social de la propiedad en el urbanismo y en la expropiación forzosa», en *CEFLegal: Revista Práctica de Derecho. Comentarios y casos prácticos*, núm. 149, 2013, pp. 121-142. La segunda norma constituye el segundo desarrollo reglamentario de la *Ley Foral 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra* y tiene por objeto regular cuestiones tales como el concepto, las características y las tipologías existentes de vivienda protegida; la actividad pública de fomento en materia de vivienda; y las condiciones constructivas, de conservación y mantenimiento de las viviendas.

En relación a la *Comunidad Autónoma de las Illes Balears*, destacan la aprobación del *Decreto-Ley 4/2013, de 21 de junio, de la regulación de las nuevas edificaciones en núcleos residenciales sin red de saneamiento* y la *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, de modificación de la DA 9.ª de la Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible*. La nueva regulación que inserta la primera norma posibilita la construcción de viviendas en estos núcleos residenciales sin saneamiento, siempre que se trate de edificios unifamiliares y se garantice un tratamiento correcto de las aguas residuales. También fija la obligación del promotor de garantizar el coste de las obras necesarias para la futura conexión del edificio en la red, cuando esta esté en funcionamiento. La segunda Ley modifica el punto núm. 1 y el apartado c) del punto núm. 2 de la DA 9.ª de la *Ley 7/2012, de 13 de junio, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible* para suprimir el plazo anual de la aprobación de la norma territorial transitoria (Revisión del Plan territorial de Menorca). Quizás la aportación doctrinal más relevante en relación con el Derecho urbanístico balear sea este año el artículo de A. BLASCO ESTEVE, «El suelo urbano, los asentamientos en el medio rural y la regularización de urbanizaciones en la Ley balear 7/2012», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 27, 2013, pp. 17-49.

Finalmente, tanto las *Comunidades Autónomas de Canarias y de Castilla-La Mancha*, como *Aragón y La Rioja* han procedido a la aprobación de normas que tocan los temas de este informe. Así, la primera aprobó la *Ley 1/2013, de 25 de abril, de la Comunidad Autónoma de Canarias, de modificación del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2000, de 8 de mayo*, para modificar el régimen aplicable a las ordenaciones disconformes. La segunda, aprobó la *Ley 1/2013, de 21 de marzo, de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, de medidas para la dinamización y flexibilización de la actividad comercial y urbanística en Castilla-La Mancha*. En el mismo capítulo III de la Ley, se modifica el *Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, para adaptar la regulación legal existente al nuevo régimen de control urbanístico de las actividades comercia-

les y de servicios. Por su parte, Aragón ha procedido a la adopción de la *Ley 4/2013, de 23 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Aragón, por la que se modifica la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón*. Los objetivos de la modificación consisten en la simplificación del texto normativo actual; en la simplificación, tramitación y clarificación de la intervención de cada uno de los agentes con responsabilidad en urbanismo; a la reconducción de la intervención de los órganos de gobierno hacia la mejora de los instrumentos y procedimientos de planificación y gestión y protección de los valores de interés supramunicipal; la simplificación en materia de gestión urbanística clarificando el papel del propietario del suelo; la potenciación de los mecanismos de intervención sobre el suelo ya edificado y el control de ilegalidad en suelo no urbanizable; y, finalmente, la coordinación de la normativa urbanística con la normativa de ordenación del territorio como primer paso hacia el objetivo de integración en un solo trámite de las autorizaciones administrativas que el Gobierno de Aragón deba dar en el procedimiento urbanístico. Finalmente, la Comunidad Autónoma de La Rioja procedió a la aprobación del *Decreto 28/2013, de 13 de septiembre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Autónoma de La Rioja*. La norma regula las condiciones mínimas de habitabilidad que deben reunir las viviendas en La Rioja, así como el procedimiento para otorgar la cédula de habitabilidad —el documento acreditativo del cumplimiento de los requisitos mínimos para la residencia de personas— con el objetivo de garantizar a los residentes la calidad de las edificaciones y fomentar la actividad del sector de la construcción. Sobre el Derecho urbanístico de esta Comunidad Autónoma, es recomendable la lectura del artículo de J. C. ALLI ARANGUREN, «Las previsiones de la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de la Comunidad Autónoma de La Rioja sobre patrimonios públicos de suelo, su constitución y gestión, y derecho de tanteo y retracto», en *RDU*, núm. 283, 2013, pp. 77-96.

III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES

1. Sistema de fuentes e inaplicación de la norma urbanística

Empezando la exposición de la jurisprudencia más relevante de 2013 en materia urbanística, se hará referencia en primer lugar a una Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) de interés e incidencia más general sobre el urbanismo. En la *STC 177/2013, de 21 de octubre*, se resuelve positivamente un recurso de amparo que tiene por objeto enjuiciar si las sentencias dictadas durante el proceso habían lesionado los derechos fundamentales a la tutela judicial efectiva sin indefensión (art. 24.1 CE) y a un proceso con todas las garantías (art. 24.2 CE) de los recurrentes. La lesión procede por incurrir los órganos judiciales en exceso de jurisdicción al rechazar la aplicación de un precepto —la DT 4.^a, apdo. 6.º de la *Ley 10/2004, de 24 de diciembre, de Cataluña de modificación de la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local*— sin elevar cues-

tión de inconstitucionalidad ante el TC. El precepto en cuestión había introducido una norma de convalidación de los actos de desarrollo de los instrumentos de planeamiento urbanístico aprobados definitivamente antes de la entrada en vigor de la *Ley 2/2002, de 14 de marzo*, aunque no se hubiesen publicado las disposiciones contenidas en los instrumentos de planeamiento hasta un momento posterior en el tiempo. Pues, el Tribunal considera que los Tribunales incurrieron en exceso de jurisdicción con preterición del sistema de fuente al inaplicar el juez la norma autonómica vigente en Cataluña sin plantear previamente una cuestión de inconstitucionalidad (FJ 3.º).

2. Delito sobre la ordenación del territorio y urbanismo

En la *STC 105/2013, de 6 de mayo*, se produjo otro pronunciamiento interesante del Alto Tribunal que otorgó el amparo a la solicitante que se había condenado en apelación por un delito sobre la ordenación del territorio y urbanismo. Para el Tribunal, el derecho a un proceso público con todas las garantías (art. 24.2 CE) de la solicitante se había visto vulnerado por haberle condenado por pruebas obtenidas con vulneración de algunos de sus derechos fundamentales.

3. Planeamiento urbanístico

3.1. Planes de ordenación y evaluaciones ambientales

La interconexión del planeamiento urbanístico y de las obras concretas de su materialización con la realización necesaria de estudios de evaluación ambiental es ya una realidad consolidada, tanto en Europa como en España. Cada vez son más los conflictos que tratan los órganos judiciales en relación con estos trámites ambientales que llegan a condicionar la aprobación de los instrumentos de ordenación. En este marco, este año ha habido varios pronunciamientos jurisprudenciales que arrojaron luz a esta interrelación. En primer lugar, puede citarse la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 10 de diciembre de 2013 (JUR 2014/10175)* que ha procedido a la estimación del recurso de casación que se había interpuesto por parte de la Comunidad Autónoma de Canarias y el Ayuntamiento de Haría. El Tribunal estima el recurso por considerar que tanto la omisión de la evaluación de impacto ambiental (en adelante, EIA) como de la evaluación ambiental estratégica (en adelante, EAE) no procedían en el caso de aprobación del planeamiento general. Por una parte, la EIA es un trámite únicamente exigible para los proyectos de obras, instalaciones o actividades contemplados en el anexo I del *Real Decreto Legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de Evaluación de Impacto Ambiental* y el planeamiento general no recae en este ámbito de aplicación (FJ 5.º). Asimismo, al haberse aprobado el primer acto preparatorio formal de aprobación del planeamiento general antes del 21 de julio de 2004, la *de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación*

de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente tampoco le era aplicable por razones temporales, dada la fecha en que se formuló el avance. Es más, aún sin ser obligatoria la EAE, la CA y el Ayuntamiento sostienen que los objetivos de protección del medio ambiente e integración de los aspectos medioambientales de los planes estaban garantizados con las previsiones contenidas en el *Decreto Territorial 35/1995, de 24 de febrero*, que establecía un tipo de evaluación ambiental, denominada de análisis ambiental, para determinados instrumentos de planeamiento, entre ellos los instrumentos de ordenación general, dentro del contenido de éstos. Esta argumentación es la recogida también por el TS (FJ 6.º). En la misma línea, en las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 6 de noviembre (RJ 2013/7944)* y *de 9 de octubre de 2013 (RJ 2013/6922)* se desestiman los recursos de casación por considerar el Tribunal en los dos casos que la necesidad del trámite de EAE para la aprobación del instrumento urbanístico es incuestionable. La argumentación, no obstante, para llegar a esta conclusión se ampara en la exigencia de la EAE que resultaba de la DT 10.ª de la *Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Cataluña*, en la redacción dada a la misma por la *Ley 10/2004*, y no de la aplicación de la Directiva de Evaluación Estratégica. Es verdad que esta última no resultaba de aplicación por razones temporales. En cuanto al contenido material del planeamiento impugnado y la pretensión de que aunque resultase aplicable la norma catalán no se daban los criterios sustanciales para su aplicación, el Tribunal en la primera sentencia citada no lo valoró así. La razón consistía en que la aprobación del instrumento de planeamiento en la medida en que afectaba a la ordenación del territorio y usos del suelo determinaba la presunción de que tenía efectos significativos sobre el medio ambiente y que por ello debía someterse necesariamente a EAE. Pero es que, además, la finalidad esencial del Plan impugnado era la adaptación del planeamiento general del municipio de Santa Perpetua de Mogada al Plan Director Urbanístico de Santa María de Gallecs. Esto implicaba, desde el punto de vista de la clasificación y calificación del suelo, no solo la desclasificación de suelos urbanizables no programados y su paso a no urbanizables, sino también la creación de cuatro nuevos sectores de suelo urbanizable cuyo desarrollo permitiese la creación de nuevas actividades económicas y operaciones de renovación y cambio de usos (FJ 5.º). Finalmente, también, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 8 de octubre (RJ 2013/6916)* es de gran importancia en este ámbito ya que además interrelaciona el Derecho autonómico/estatal con el Derecho europeo. Pues, en esta sentencia que trata también de la *Directiva Europea 2001/42/CE*, igual que las anteriormente mencionadas, el Tribunal pone de relieve el deber derivado de la aplicación de las normas autonómicas y europeas de llevar a cabo la EAE en relación con los instrumentos del planeamiento urbanístico. Pero además va más allá de esto, proclamando el efecto directo de lo dispuesto en la Directiva europea por constituir una norma suficientemente precisa e incondicional que permite su directa aplicación (FJ 5.º). Este criterio es avalado por lo dispuesto en la norma autonómica. En el caso concreto, lo anterior se traduce en el deber de redacción de la EAE por aplicación directa de la norma europea durante la modificación del plan con incidencia en zonas verdes y espacios libres.

Para una visión más integral de la relación entre el urbanismo y el medio ambiente, pueden consultarse el capítulo de L. F. MAESO SECO, «Medio ambiente y urbanismo», en L. I. ORTEGA ÁLVAREZ, M.^a C. ALONSO GARCÍA y R. DE VICENTE MARTÍNEZ (coords.), *Tratado de Derecho ambiental*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2013, pp. 819-874; el capítulo de J. M. PÉREZ FERNÁNDEZ, «Urbanismo comercial y medio ambiente: el reto de un modelo urbano sostenible», en F. J. SANZ LARRUGA, M. M.^a GARCÍA PÉREZ, J. J. PERNAS GARCÍA y J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ (dirs.), *Libre mercado y protección ambiental: intervención y orientación ambiental de las actividades económicas*, 2013, pp. 251-279, y el libro de F. LÓPEZ RAMÓN y V. ESCARTÍN ESCUDÉ (dirs.), *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.

3.2. *Formación, aprobación, modificación y revisión de los planes*

3.2.1. Falta de abstención del Alcalde-promotor en la aprobación de la modificación del planeamiento

En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), de 18 de diciembre (RJ 2013/8213)*, el Tribunal desestima el recurso de casación que se había interpuesto después de la anulación por la Sala de primera instancia de la modificación de las normas subsidiarias del planeamiento urbanístico. El órgano judicial en primera instancia procedió a la anulación de la modificación, basándose en que el alcalde no se había abstenido en la votación del acuerdo de aprobación provisional del planeamiento, aunque fuese cotitular de una de las dos entidades mercantiles promotoras de la modificación de tal planeamiento municipal. Para el TS el motivo de que el interés general no se había visto vulnerado porque la modificación se había votado por unanimidad no puede ser acogido, ya que el beneficio particular que el alcalde obtendría en esta modificación era innegable (FJ 3.^o).

3.2.2. Trámite de información pública. Relación legislación básica-autonómica

En materia de participación ciudadana en el urbanismo, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.^a), de 19 de diciembre (RJ 2014/127)*, pone de relieve que ante modificaciones sustanciales y, a pesar de que la norma autonómica diga otra cosa, existe la necesidad de efectuar nueva información pública extensible tanto a quienes hubieren efectuado alegaciones con anterioridad como a quienes no comparecieron en el expediente. Esto sucede en el caso en el que la legislación básica estatal prevé de forma más amplia la realización del trámite de información pública y, por ostentar carácter básico, se aplica preferentemente frente a la ley autonómica de carácter más restrictivo. La sentencia resulta muy interesante porque se ocupa —desestimando todos estos motivos— de cuestiones jurídicas de gran calado como la inaplicación de una norma válida sin haberse declarado previamente su inconstitucionalidad y la vulneración del

art. 149.3 de la Constitución en relación a la prevalencia de las normas de Derecho estatal, cuando se está ante una materia, como el urbanismo, de competencia autonómica. En sentido igual, también puede mencionarse la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 25 de septiembre (RJ 2013/6521)*.

3.2.3. Aprobación inicial e informes de organismos afectados

Los efectos jurídicos que despliega la omisión de la emisión de informes preceptivos durante la aprobación del planeamiento es una cuestión de sumo interés para la doctrina y la jurisprudencia. En ese sentido y para una aproximación al asunto de forma global, resulta obligatoria la lectura del artículo de J. A. RAZQUIN LIZARRAGA, «La nulidad de los planes de urbanismo aprobados con omisión de informes sectoriales preceptivos o en contra de informes sectoriales vinculantes», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 5, 2013, pp. 99-110. Además del punto de vista doctrinal sobre la materia, la jurisprudencia tuvo también su oportunidad para aportar algún elemento nuevo a los conflictos que este tema puede generar. En las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 19 de diciembre (RJ 2013/8217)* y de *12 de abril (RJ 2013/3039)*, se estiman los recursos de casación interpuestos. En el primer caso se trataba de la aprobación inicial de un plan parcial y en el segundo de la homologación parcial modificativa de un plan general. En los dos casos se había emitido un informe estatal desfavorable sobre la suficiencia de recursos hídricos por el organismo de cuenca. El Tribunal, subrayando el carácter preceptivo y vinculante de estos informes que comprobando el aprovechamiento y disponibilidad de los recursos como exige la legislación emiten su disconformidad, procede a la anulación de la aprobación inicial y modificación correspondientes dando lugar a la estimación de los recursos de casación.

En sentido parecido se mueve también la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 30 de septiembre (RJ 2013/7759)* que pone de manifiesto la obligación de la solicitud del informe de suficiencia hídrica, aun ante la falta de desarrollo reglamentario de cuanto dispone al efecto la Ley de aguas. El Tribunal reitera el carácter del informe como preceptivo y vinculante o cuando menos determinante y aboga por la nulidad de la aprobación de planeamiento sin contar con el repetido informe. Ahora bien, admite la posibilidad de la aprobación definitiva condicionada, y considera tal acto como un acto de aprobación definitiva no privado por el cumplimiento de las condiciones establecidas. Esto significa que la aprobación definitiva del planeamiento no exige que éste se someta a un nuevo acto de aprobación definitiva sino a la simple constatación de su cumplimiento (FJ 3.º).

3.3. Impugnación de planes de ordenación. Patrimonio histórico

Sobre la importancia de la preservación del patrimonio histórico a través de las regulaciones de los usos de suelo, este año destaca el artículo de A. YÁÑEZ, «De los conjuntos

históricos a los paisajes culturales urbanos», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 27, 2013, pp. 91-116.

En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, de 12 de diciembre (*RJ 2013/8194*), se desestima el recurso de casación porque, como reiteradamente ha manifestado la jurisprudencia urbanística, se trataba de una pretensión de impugnación indirecta del planeamiento general a través de la impugnación del un plan parcial. El Tribunal considera que resulta improcedente pretender mediante la impugnación de un plan de desarrollo una impugnación indirecta del Plan General, ya que el primero ni constituye acto aplicativo ni supone alteración de las determinaciones del segundo (FJ 5.º).

En cuanto a la impugnación de planes territoriales que contengan determinaciones con relevancia para el patrimonio histórico, deben citarse las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª)*, de 14 de noviembre (*RJ 2013/8126*) y de 5 de noviembre (*RJ 2013/7942*). La primera trata de un plan de ordenación territorial que había otorgado la categoría de área de transición de crecimiento en suelo rústico a unos terrenos próximos a monumentos del patrimonio histórico. La recurrente consideró que debería haber un cambio en la calificación de estas áreas para que se preservaran del proceso urbanizador. Para el Tribunal no existe una infracción de la normativa urbanística relevante por falta de acreditación de los concretos valores históricos lesionados y, consecuentemente, desestima el recurso de casación. Parecido es lo que sucede en la segunda sentencia, muy analítica y exhaustiva, donde se trata de una modificación puntual del plan general de ordenación urbanística considerada como instrumento de protección del patrimonio histórico-artístico de Madrid. La sentencia dictada en primera instancia consideró que una modificación del plan general no es suficiente para subsanar las deficiencias relativas al cumplimiento de las exigencias de patrimonio histórico-artístico y que, a tal efecto, debería aprobarse un instrumento específico como un plan especial. El TS confirma esta argumentación y desestima el recurso de casación (FFJJ 13 y ss.).

3.4. Clasificación y calificación de suelo

La asignación de usos al suelo a través de las técnicas de clasificación y calificación del suelo es uno de los temas más perplejos en el urbanismo español y universal. Un estudio sistemático, práctico y brillante sobre las técnicas de división geográfica de las áreas afectadas por el planeamiento urbanístico en función de los aprovechamientos y características de cada sector ofrece el libro de M.ª J. ROMERO ALOY y F. ROMERO SAURA (dirs.), *La zonificación urbanística*, La Ley Actualidad, Madrid, 2013. También interesantísimo en esta materia en el idioma inglés resulta el artículo de J. PONCE SOLÉ, «Land Use Planning and Disaster. A European Perspective From Spain», *Oñati socio-legal series*, vol. 3, núm. 2, 2013, en ejemplar dedicado a: *Disasters and Sociolegal Studies*, S. STERETT (coord.), pp. 196-220.

3.4.1. Motivación de las decisiones planificadoras

La clasificación y calificación del suelo son unos de los temas más polémicos del Derecho urbanístico, puesto que de ellas depende el uso y la rentabilidad que se atribuye a una propiedad concreta. Los pronunciamientos en este ámbito han sido también este año abundantes. En la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 15 de noviembre (RJ 2013/7775)* se confirma la sentencia dictada en primera instancia que anuló una clasificación efectuada por el plan general del suelo como no urbanizable. El TS admite que la exigencia de motivación de las decisiones planificadoras no es la misma en lo que concierne al planeamiento general y al de desarrollo. No obstante, en el caso concreto, por la existencia de alta litigiosidad sobre la ordenación urbanística de la misma zona del municipio, considera que el PGOU necesitaba una motivación más específica para realizar el cambio de clasificación (FJ 8.º).

En otra *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 8 de abril (RJ 2013/4426)*, clarificadora y minuciosamente argumentada, se trató la revisión del plan general de ordenación urbana (en adelante, PGOU) de Sevilla. El TS estimó parcialmente el recurso de casación pero por razones de valoración insuficiente de pruebas. En lo que se refería a la clasificación urbanística de los terrenos de la Dehesa de Tablada como no urbanizables de especial protección, el Tribunal la valoró como procedente. Tal clasificación, para el Tribunal, tiene carácter reglado para el supuesto en que concurren las precisas circunstancias de preservación contempladas en la normativa aplicable. Pero también sin que ésta derive de la normativa aplicable, el planificador puede justificarla por razones de índole paisajística, cultural y otros similares. Es más, también, resulta procedente tal clasificación si se trata de terrenos inundables por su proximidad al dominio público marítimo terrestre en la zona de marismas. En cuanto a la pretensión de los recurrentes de que la Administración había incurrido en desviación de poder, el Tribunal no la acepta. Asimismo, el Tribunal declara la falta de justificación en el momento de la revisión del PGOU de la petición subsidiaria de que dichos terrenos se consideren como sistema general y urbanizables a efectos de su valoración para su adquisición al fin de preservación pretendido, derivado de su destino como parque metropolitano al igual que otros que se hallan en los márgenes del Guadalquivir (FFJJ 7.º y ss.).

La *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 19 de julio (RJ 2013/6474)*, examina la cuestión de una reclasificación de suelo, inicialmente clasificado como suelo urbano, con destino a espacios libres que no tenía más aprovechamiento urbanístico que el promedio de suelo urbano, a urbanizable. El Tribunal considera procedente tal reclasificación porque los terrenos ya no reunían los requisitos de suelo urbano. No obstante, el Tribunal establece el derecho a la indemnización oportuna de los propietarios ya que al haber sido objeto de cesión a la Administración el aprovechamiento para la implantación del viario, compete a ella la instrumentalización de los sistemas de compensación o acudir a la expropiación forzosa (FJ 7.º).

También interesantes resultan las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 13 de diciembre (RJ 2013/8198) y de 20 de diciembre (RJ 2013/8237)*. En la primera se plantea el caso de una reclasificación previa de suelo no urbanizable de especial protección a suelo urbanizable no programado para el emplazamiento del Parque Valdebebas-Ciudad Aeroportuaria. Esta modificación se había declarado nula judicialmente por falta de justificación del cambio de clasificación. A continuación se modificó por segunda vez el plan incluyendo una motivación relevante en la memoria del plan y así pretendiendo subsanar la anulación judicial. No obstante, el TS no acepta esta posibilidad de subsanación en una fase posterior, dando lugar al recurso de casación. En la segunda sentencia, se está ante un cambio de calificación del uso del suelo de mixto industrial y residencial a exclusivamente industrial. El recurrente considera que tal cambio en el uso no se ha justificado correctamente. No obstante, el Tribunal teniendo en cuenta la distribución general de usos en la zona y en las fincas colindantes confirma la decisión administrativa puesto que considera el uso mixto resulta incompatible con la calidad residencial de la población.

3.4.2. Cambio de clasificación y autonomía municipal

Un pronunciamiento judicial muy favorable a la autonomía municipal en relación con el papel de las Administraciones autonómica y municipal a la hora de formación y aprobación de los planes proporciona la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 6 de junio (RJ 2013/5984)*. En este caso, la Administración autonómica decidió clasificar suelo como no urbanizable en el acto de la aprobación definitiva del PGOU. No obstante, el Tribunal considera que esta decisión autonómica no respeta la decisión municipal de clasificar el suelo como urbanizable y pone de manifiesto el deber de mantenimiento de la decisión municipal operada en el *iter* procedimental de la aprobación provisional en el ejercicio de la autonomía municipal. El Tribunal entiende que la decisión municipal solamente se podría ver alterada si hubiera sido desvirtuada por situaciones de ilegalidad o de protección de intereses supramunicipales (FJ 2.º).

4. Gestión urbanística

4.1. Contrato de gestión de servicios públicos en materia de ejecución del planeamiento

Sin duda, una de las sentencias más trascendentes en materia de ejecución urbanística este año, ha sido la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 25 de enero (RJ 2013/898)*. La sentencia trataba de la adjudicación de un contrato de gestión de servicios públicos en materia de ejecución del planeamiento cuyo sistema había sido fijado el de expropiación. El contrato se designó a una empresa dependiente de la administración como beneficiaria de la expropiación siendo a la vez la entidad gestora del planeamiento. El Tribunal se manifestó a favor de la no necesidad de concurrencia de

esta empresa mediante concurso público con otras empresas y constató la vulneración inexistente del Tratado de la Unión Europea en el caso, desestimando el recurso de casación interpuesto (FFJJ 2.º y 3.º).

4.2. *Anulación del plan especial por falta de indicación de las fuentes de financiación*

La virtualidad del estudio económico financiero es siempre un importante tema de discusión en el urbanismo. Así lo confirma también la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 19 de diciembre (RJ 2013/8221)*. En esta sentencia se estima el recurso de casación interpuesto en relación con la aprobación de un plan territorial especial. La anulación procede por dos motivos. Por una parte, la casación se estima por falta de indicación de las fuentes de financiación en relación con la ejecución del planeamiento (FJ 2.º). El segundo motivo acogido por el TS es relativo a defectos sustanciales de procedimiento en el informe de sostenibilidad ambiental (FJ 3.º).

4.3. *Vulneración del principio de equidistribución*

La correcta aplicación del principio de equitativa distribución de beneficios y cargas en el urbanismo es uno de los temas más conflictivos por su carácter complejo y la precisión que exige. Las dos sentencias que este año parecen más trascendentes en relación con este tema son la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 12 de diciembre (RJ 2013/8185)* y la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª), de 20 de diciembre (RJ 2014/139)*. En la primera sentencia se desestima el recurso de casación porque el Tribunal considera que la ejecución, tal y como se ha realizado por los propietarios del suelo urbano no consolidado de una dotación deportiva, no constituye una infracción del principio de equidistribución de beneficios y cargas. El hecho de que se hubiera atribuido a los propietarios del suelo un aprovechamiento compensatorio por reconocer un uso residencial en sus terrenos inicialmente clasificados como suelo rústico y, dado que ellos se habían hecho cargo del coste de la cesión del sistema general, no se considera por el TS como arbitrario (FJ 9.º). La segunda sentencia examina un programa de actuación urbanística que había establecido en sus bases de actuación una exención de cargas de urbanización para algunos propietarios. Los recurrentes en casación impugnan tal exención alegando incumplimiento del principio de equidistribución de los beneficios y cargas. La sentencia recurrida no entró, sin embargo, en realidad a analizar si esa exención de cargas a determinados propietarios efectivamente existe —y, en su caso en qué grado—, ni si tal exención está justificada y resulta compatible con el principio de justa distribución de beneficios y cargas. El TS considera que existe un claro indicio de que este principio había resultado vulnerado, pero como era de aplicación una norma urbanística autonómica, decidió casar la sentencia y devolver las actuaciones a la Sala de instancia para que valorase esta vulneración de nuevo (FJ 6.º).

5. Disciplina urbanística

En otro orden de cosas, en el ámbito de la disciplina urbanística, el interés doctrinal no se ha enfocado este año en el silencio administrativo como forma de concesión o denegación de licencias urbanísticas como en los años anteriores, sino en las nuevas técnicas de intervención administrativa que han alterado el sistema tradicional de licencias. En este sentido, es clarificador el artículo de J. L. BELTRÁN AGUIRRE, «La incidencia en el ámbito urbanístico de las nuevas técnicas de intervención administrativa. La Ley 12/2012, de 26 de diciembre», *Revista Aranzadi Doctrinal*, núm. 4, 2013, pp. 37-58. Igualmente resultan significantes para una comprensión global de las reformas efectuadas, el artículo de M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «La Directiva de Servicios y su plasmación en el control municipal de los actos de uso del suelo y la edificación en la normativa española hasta la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas», en *RDU*, núm. 47, 2013, pp. 189-219, y el libro de M.^a A. GARCÍA GARRO, *Impacto de la Directiva de servicios en las licencias urbanísticas y de actividades*, Aranzadi, Madrid, 2013. Para una visión más sistemática de la materia es recomendable el libro de A. TOLEDO PICAZO, *Licencias y disciplina urbanística, restablecimiento y sanción administrativa de las vulneraciones en el ámbito estatal y autonómico*, Bosch, Barcelona, 2013.

Desde la perspectiva jurisprudencial, dos Autos del Tribunal Constitucional resultan interesantes. El objeto del *ATC 266/2013, de 19 de noviembre*, consistió en determinar si procede levantar o mantener la suspensión de la vigencia que afecta al apartado 4 del art. 64 de la *Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto*. Su aplicación fue suspendida como consecuencia de la invocación del art. 161.2 CE, al promoverse el recurso de inconstitucionalidad contra el mismo por el presidente del Gobierno. Entre el momento de acordarse la suspensión y la presentación de este recurso tuvo lugar una modificación legislativa posterior por parte del Estado con la aprobación de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*. Esta Ley alteró el marco normativo tomado en consideración por el TC para decidir el mantenimiento de la suspensión de la disposición haciendo en aquel momento desaparecer la contradicción entre la regulación estatal y la autonómica, aunque se mantenga la discrepancia competencial. El conflicto giraba en torno a la posibilidad de establecer la comunicación previa al ayuntamiento como instrumento adecuado para la primera utilización y ocupación de los edificios y construcciones en lugar de un acto de autorización como las licencias previstas en la legislación estatal. De lo mismo trata también el *ATC 80/2013, de 9 de abril*. No obstante, también se resuelven en él cuestiones como la cesión gratuita o enajenación onerosa de bienes de patrimonio público por un precio inferior al de su valoración para generar actividad económica en áreas deprimidas; así como el régimen de utilización de la zona de servidumbre de protección en el caso de nuevas actuaciones con relación a obras, instalaciones y actividades que ya existen

legalmente en la zona de servidumbre de protección pero que no suponen incremento de la superficie ocupada o de la volumetría existente ni cambio del uso autorizado. Otra cuestión relevante en la materia es la que se plantea en la *STSJ de Madrid (Sala de lo Contencioso Administrativo)*, de 29 de mayo (6682/2013), sobre el cómputo del plazo de cuatro años para la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística. El art. 195 de la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid* establece que siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Ayuntamiento iniciará el correspondiente expediente de restauración de la legalidad urbanística. Por tanto, según el tenor literal del precepto citado el plazo empieza a contar desde la total terminación de las obras. El TSJ entiende, no obstante, posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permiten conocer los hechos constitutivos de la infracción sin necesidad de ninguna actuación material posterior. Ahora bien, a juicio del Tribunal, no es preciso que dichos signos externos sean conocidos efectivamente por la Administración sino que basta con que se muestren al exterior, ya sea de forma fáctica o jurídica. También, el *TSJ Islas Canarias, Las Palmas (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2.ª)*, de 1 de febrero (RJCA 2013/403) ha procedido este año a la anulación de la suspensión de las obras ejecutadas sin títulos habilitantes por haber transcurrido más de ocho años desde que se acordó la suspensión de las obras sin que se haya incoado el procedimiento de restablecimiento. El Tribunal entiende que tal medida ya no tiene naturaleza cautelar y, a estos efectos, declara procedente la nulidad.

6. Responsabilidad patrimonial en el urbanismo

En materia de responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico se han producido dos pronunciamientos judiciales de gran calado en 2013. En primer lugar, debe citarse la *STC 92/2013, de 22 de abril*, que estima parcialmente una cuestión de inconstitucionalidad y declara la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo 5.º del apartado 4.º, tan sólo en cuanto se refiere a los procesos de ejecución de resoluciones judiciales y del apartado 5.º en su totalidad de la DA 6.ª de la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y del Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, introducida por el art. 2 de la *Ley de Cantabria 2/2011, de 4 de abril*. La inconstitucionalidad deriva de la falta de cobertura competencial de estos apartados que prevenían la ejecución de sentencias que lleven aparejado el derribo de edificaciones declaradas ilegales condicionada a dos circunstancias: a que se tramitara y resolviera previamente el procedimiento de responsabilidad patrimonial y que se abonara la indemnización que se pudiera acordar en él. El Tribunal Constitucional considera que este condicionamiento introduce un trámite ajeno a la propia ejecución de la sentencia. Su efecto es paralizar la misma mientras se sustancia, decide y ejecuta mediante el pago, sin que tal trámite cuente con la cobertura competencial suficiente al respecto (FFJJ 6.º y 7.º). En segundo lugar, la *STS (Sala de lo*

Contencioso Administrativo), de 25 de julio (RJ 2013/6800) trata la cuestión de la responsabilidad por acto legislativo en el urbanismo. En este caso el TS expone que sólo cabe estimar la responsabilidad patrimonial por los actos legislativos cuando se produce un daño efectivo debido a actos de aplicación de las leyes. Este daño debe originar un sacrificio patrimonial singular de derechos o intereses económicos legítimos afectados de manera concreta por las actuaciones administrativas anteriores y conexas con la aprobación de la ley. De esa manera la privación mediante acto legislativo de derechos de naturaleza urbanística debe acomodarse al grado del contenido patrimonial consolidado del que se priva al propietario. Esto sucede mediante la escalonada incorporación de derechos derivados de la ordenación urbanística al patrimonio del propietario, tales como el derecho a urbanizar, derecho al aprovechamiento urbanístico, o el derecho a edificar y a la edificación. En base a estas premisas, el Tribunal concluyó que «sólo cuando los deberes del propietario en el proceso urbanizador han sido cumplidos puede decirse que se han incorporado a su patrimonio los contenidos que la norma, de modo artificial, añade a su derecho inicial, toda vez que solo en tal caso ha contribuido a que dicho ejercicio sea posible». A ello el TS añade que se reconocerá que procede el derecho a ser indemnizado por el cambio de planeamiento, por la existencia de derechos consolidados, cuando: «a) existe un plazo de ejecución del planeamiento modificado no precluido o se ha producido el transcurso de éste sin ejecución del planeamiento por causas imputables a la Administración; b) el plan parcial se encuentra en la fase final de realización y la modificación afecta a una parte de los propietarios que han cumplido los requisitos o cargas de la anterior ordenación, sin haber obtenido beneficio equivalente y resultar, por ello, discriminados con el resto de los propietarios del sector, y c) el cambio de calificación del suelo respecto de una finca individualizada comporta que sólo sea factible, por la imposibilidad de integrarla en un polígono en razón al desarrollo urbanístico derivado de la aplicación del plan precedente, realizar el pago de la indemnización pertinente en el momento de ejecución del nuevo planeamiento» (FJ 6.º). Finalmente, en la misma sentencia, el Tribunal recuerda la jurisprudencia ya consolidada en la materia según la cual no es admisible que la responsabilidad patrimonial se plantee como pretensión subsidiaria para el caso de que no se acceda a la pretensión principal de anulación del planeamiento o disposición. Pues en tal caso es una pretensión autónoma de la anulación de la actuación administrativa recurrida y debe solicitarse previamente en vía administrativa.