

---

# Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

*Profesora Ayudante de Derecho Administrativo*

*Secretaria académica del IDL-UAM*

*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 DESARROLLOS DOCTRINALES: 1. La protección de las costas. 2. Derecho a la vivienda, contenido esencial del derecho de propiedad y regulación de la expropiación de viviendas deshabitadas. 3. Principio de igualdad, garantías expropiatorias y valoraciones del suelo. 4. Planeamiento urbanístico: 4.1. Alcance de la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico. Autonomía local. 4.2. Relación entre determinaciones urbanísticas autonómicas y municipales. 4.3. La racionalidad y razonabilidad en las alteraciones del planeamiento urbanístico. Discrecionalidad y alcance del deber de motivación de las decisiones urbanísticas: 4.3.1. El principio de equidistribución y las actuaciones de dotación en la fase de planeamiento. 4.3.2. El principio de desarrollo sostenible y el interés general como criterios para la motivación de las decisiones estratégicas del planeamiento. 4.4. Convenios urbanísticos e instrumentos de planeamiento como instrumentos de financiación municipal. 5. Disciplina urbanística: 5.1. Alcance de la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de disciplina urbanística. 5.2. Distribución competencial y régimen de autorizaciones administrativas previas para plazas de alojamiento turístico. 5.3. Suspensión de ejecución de las sentencias que impliquen la demolición de edificaciones.

## I. INTRODUCCIÓN

En el año 2015, tal y como se verá en el epígrafe II del presente informe, en las Comunidades Autónomas por lo general no se ha procedido a reformas normativas integrales de sus sistemas urbanísticos o territoriales salvo en las Comunidades Autónomas

de Navarra, Murcia y Extremadura. Las otras Comunidades Autónomas se han ceñido, más bien, a la adopción de normas en materia de vivienda o a la modificación puntual de aspectos concretos de su actividad urbanística y territorial. En cambio, a nivel estatal, este año sí que se ha observado una novedad —al menos formalmente importante— que ha sido la esperada aprobación del *Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana*. De otro lado, merece enfatizar, en el marco de esta parte introductoria (epígrafe I), en la gran cantidad de recursos relacionados con la configuración de varios aspectos urbanísticos y territoriales que ha resuelto este año el Tribunal Constitucional. Así, a diferencia de otros años, la parte de este informe que da cuenta de las novedades jurisprudenciales (epígrafe III), por el espacio limitado que dispone, se centrará, principalmente, en la exposición de estos pronunciamientos constitucionales a costa quizás de los fallos, siempre aportadores, de la jurisdicción contencioso-administrativa. Los desarrollos doctrinales se encontrarán a lo largo de todo el texto del informe, siendo el primer epígrafe el espacio donde se exponen las *aportaciones doctrinales de carácter más transversal y general* y siendo los epígrafes II y III el lugar de las *aportaciones doctrinales más específicas* correspondientes a las normas y sentencias analizadas dependiendo del ámbito concreto de la actividad pública urbanística que se trate.

De una simple observación de las aportaciones doctrinales que han tenido lugar este año en los ámbitos del urbanismo y de la ordenación territorial parece fácil deducir que han sido fundamentalmente *dos los temas generales* que han ocupado una gran parte del interés y la dedicación de la doctrina jurídica. Por una parte, una cantidad elevada de contribuciones teóricas se ha centrado en dilucidar varios aspectos de *la reforma de la regulación de Costas* aprobada en los años anteriores por 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* y el *Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas*. Por otra parte, dada la *intensa interconexión entre el urbanismo, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible*, varios han sido los textos jurídicos que han elegido profundizar en este ámbito. En cuanto a la primera línea temática, es naturalmente de destacar el ejemplar monográfico núm. 295, de la *Revista de Derecho Urbanístico y medio ambiente* (en adelante, *RDU*), 2015, dedicado al nuevo Reglamento de Costas. En este tomo monográfico de la *RDU* se incluyen distintos artículos de varios expertos con una larga trayectoria en el análisis de la normativa de costas. En este sentido son de especial relevancia los siguientes: A. MENÉNDEZ REXACH, «Definición legal de la ribera del mar: las novedades del Reglamento de Costas», pp. 17-44; F. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, «La modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos», pp. 45-99; E. ARANA GARCÍA, «La Ley 2/2013 de Protección y Uso Sostenible del Litoral: las “soluciones singulares” y las nuevas medidas relativas a los riesgos naturales en la costa», pp. 101-13; y J. A. CHINCHILLA PEINADO, «La Ley 2/2013, de Protección y Uso Sostenible del Litoral, y el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas», pp. 137-180. La misma problemática aborda también el artículo de M. CARLÓN RUIZ, «La servidumbre

de protección de costas. Un estudio a la luz de la Ley 2/2013 y del nuevo Reglamento General de Costas», en *Revista de Administración Pública* (en adelante, *RAP*), núm. 196, 2015, pp. 137-169.

De otro lado, tal y como se ha adelantado, la tendencia iniciada en los últimos años de realizar un esfuerzo serio para tratar, desde la perspectiva jurídica, el urbanismo conjuntamente con la idea del desarrollo sostenible se ha manifestado con aún más intensidad este año. En primer lugar, es notorio que otro ejemplar monográfico de la *RDU* (el núm. 300, 2015) se ha dedicado por completo al tratamiento la cuestión de las ciudades inteligentes (*Smart Cities*). En este número monográfico se incluyen varios trabajos que ponen de manifiesto tanto la inminente necesidad de alcanzar las ciudades sostenibles como las estrategias y los instrumentos concretos a estos efectos. Destacan de esta monografía los artículos de J. VAN-HALEN RODRÍGUEZ, «Ciudades sostenibles: un reto inaplazable», pp. 17-38; M. ALONSO IBÁÑEZ, «Estrategias e iniciativas sobre ciudades inteligentes. Una reflexión general», pp. 39-52; M. GÓMEZ JIMÉNEZ, «*Smart Cities vs. Smart Governance*: ¿Dos paradigmas de interrelación administrativa no resueltos aún?», Parte I, pp. 53-86; A. DELGADO JIMÉNEZ, «Del derecho a la ciudad al reto de la ciudad sostenible e inteligente», pp. 107-134; y G. GEIS CARRERAS, «El Derecho urbanístico en la encrucijada de las ciudades inteligentes, una realidad de la que no debe ausentarse», pp. 135-160. En segundo lugar, enfatizando en la idea de la movilidad urbana como pieza indispensable del desarrollo urbanístico sostenible, es de lectura obligatoria la contribución de A. FORTES MARTÍN, «La movilidad urbana sostenible en la encrucijada de lo urbanístico y lo ambiental», en *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* (ejemplar dedicado a: Homenaje a D. Ramón Martín Mateo II), núm. 31, 2015, pp. 169-220. En tercer lugar, poniendo el acento en la necesidad de renovación energética de los edificios ya existentes y, más en concreto, de los edificios históricos es de recomendar el trabajo de I. GONZÁLEZ RÍOS, «La conservación y rehabilitación de los edificios históricos desde la perspectiva de la sostenibilidad energética», en *RDU*, núm. 298, 2015, pp. 149-199. En cuarto lugar, y para una aproximación más integral y multidisciplinar a la temática del desarrollo urbanístico sostenible resulta imprescindible citar también el artículo del Catedrático de Arquitectura y experto en la materia, J. FARIÑA TOJO, «Cambiar el modelo urbano», en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 18, 2015 (ejemplar dedicado a: La urbanística contra-reformista: administradores, promotores, financieros, propietarios de suelo, políticos, ideólogos, profesionales y francotiradores, contra la ciudad), pp. 69-79. En esta línea merece, también, especial atención el libro de M. GÓMEZ MANRESA, *Planeamiento urbanístico y desarrollo sostenible*, Dykinson, Madrid, 2015. Esta monografía analiza el régimen jurídico de la planificación urbanística, incidiendo en su conexión con la ordenación territorial y ambiental y poniendo de manifiesto el valor de la consecución del desarrollo sostenible, del necesario equilibrio entre un desarrollo económico y social ordenado y la protección de los recursos naturales. Para ello, subraya la relevancia del *principio de racionalidad*, en tanto que criterio excluyente de la arbitrariedad en el ejercicio de la potestad de planeamiento, que enlaza con cuestiones como la motivación de las decisiones urbanísticas o

la suspensión de licencias. Además, el libro se ciñe también al análisis de la confluencia del planeamiento y la contratación pública, con una referencia expresa los convenios urbanísticos de planeamiento. Finalmente, aunque se presente como una obra para facilitar al alumnado el estudio y comprensión de los contenidos fundamentales del Derecho urbanístico y ambiental, es útil, por la claridad explicativa a través de la cual se abordan las dos materias, mencionar el libro colectivo de E. ARANA GARCÍA (coord.), *Conceptos para el estudio del Derecho urbanístico y ambiental en el grado*, 2.<sup>a</sup> ed., Tecnos, Madrid, 2015.

La cuestión de alcanzar la sostenibilidad en las ciudades modernas consolidadas y no consolidadas se ha abordado este año por la doctrina también desde la perspectiva del *Derecho comparado*. En este sentido, destacan el libro de G. SUÁREZ BLÁZQUEZ, *Roma: Edificación en Altura*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2015, así como el libro de M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Proyectos singulares de regeneración urbana: un análisis comparado de las zonas costero-portuarias de Nueva York, Londres y Dublín*, Aranzadi, Pamplona, 2015. La segunda obra realiza un análisis comparado de distintos casos de reforma urbana en zonas costero-portuarias analizando los *waterfronts* (de Nueva York, Londres y Dublín) realizados y ejecutados como proyectos singulares. La autora lleva a cabo un análisis detallado de las implicaciones jurídicas, económicas y las fórmulas escogidas en cada ordenamiento para lograr su viabilidad urbana. M. LORA-TAMAYO VALLVÉ es también autora del artículo «Crecimiento inteligente y Nuevo Urbanismo en los Estados Unidos de América», en *RDU*, núm. 300, 2015, pp. 87-106. Aunque sin poner el acento solamente en la comparación de las prácticas jurídicas para el crecimiento inteligente de las ciudades, L. PAREJO ALFONSO ha procedido este año —igual que había hecho el año pasado con Estados Unidos— a una exposición analítica de los elementos más importantes del Derecho urbanístico francés: «Derecho urbanístico francés (Parte 1 y Parte 2)», en *RDU*, núms. 301 y 302, 2015, pp. 17-76 y 17-70 respectivamente.

En esta parte introductoria general de las novedades más importantes en el sector urbanístico y territorial durante el año 2015, no podría omitirse la referencia a un trabajo del mismo autor, L. PAREJO ALFONSO, *La Construcción del espacio*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2015. El estudio analiza con profundidad las tres cuestiones básicas para la cabal comprensión del sistema de la ordenación territorial y urbanística percibiendo el espacio como algo distinto de sus contenidos y con una función estructurante ligada a la economía y la política.

Finalmente, son de recomendar tanto el libro de T. QUINTANA LÓPEZ (dir.), *Derecho urbanístico: guía teórico-práctica*, 2.<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Madrid, 2015, como la obra de A. MUÑOZ GUIJOSA, *La vinculación singular en la normativa sobre suelo y urbanismo*, Aranzadi, Pamplona, 2015. En un contexto de convivencia de varios Derechos urbanísticos autonómicos y del Derecho estatal, el primer libro ofrece un análisis de lo que constituye el sustrato común a las más importantes instituciones del Derecho urbanístico en España, acompañando de las referencias legislativas estatales y autonómicas correspondientes a cada una de los institutos estudiados, así como de una selección

jurisprudencial para la mejor comprensión de su aplicación práctica. La obra consigue destacar las peculiaridades de cada ordenamiento autonómico para mostrar, a través de la exposición ordenada de sus instituciones, la unidad que subyace a la variedad de legislaciones autonómicas en la materia, prestando especial atención a la legislación estatal de suelo y a la más reciente de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Por otra parte, el segundo libro constituye una verdadera reflexión sobre el art. 35.b) del *Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en adelante TRLS 2008)* que obliga a profundizar con cierto rigor en la conceptualización de la vinculación singular como supuesto indemnizatorio. Y como nota final, por el enfoque integral que allí se plantea, es recomendable el artículo de F. IGLESIAS GONZÁLEZ, «Siete medidas urgentes para salvar el urbanismo», en *RDU*, núm. 301, 2015.

## II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

### 1. Nivel estatal

Este año la norma más trascendente, al menos formalmente, para el urbanismo español en su conjunto se ha adoptado a nivel estatal. Se trata del *Real Decreto Legislativo núm. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* (en adelante, TRLSRU). Esta norma y sus antecesoras constituyen el eje y la base del sistema urbanístico español que se compone por varios modelos urbanísticos autonómicos. La importancia de su adopción ha incitado inmediatamente el interés de la doctrina para su análisis y comparación con las leyes estatales del suelo anteriores. En este sentido, J. ALONSO BEZOS, en su artículo «El Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana y el Tribunal Constitucional», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015, pp. 17-20, califica el nuevo texto legal como el más sobresaliente de los últimos meses desde el punto de vista de la ordenación del territorio y urbanismo y de la edificación. El nuevo texto incluye tanto el TRLS 2008, como los arts. 1 a 19 y las DDAA 1.<sup>a</sup> a 4.<sup>a</sup>, DDTT 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup>, DDFD 12.<sup>a</sup>, 18.<sup>a</sup>, 19.<sup>a</sup> y 20.<sup>a</sup> y DD de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas* (en adelante, L3R), y las normas de rango legal que los hubieran modificado con anterioridad. Tal y como constata J. ALONSO BEZOS, la nueva ley se limita a agrupar aquellas dos grandes disposiciones legales mediante su «pura y simple yuxtaposición, de forma separada, sin apenas integrarlas, de suerte que no se fusionan materialmente (excepción hecha de ciertos preceptos, como los arts. 2 a 4)». Es más, parece que el nuevo texto no incorpora novedades realmente reseñables, sino que la tarea refundidora se plantea, como dice la exposición de motivos de la ley, básicamente dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance. De esta forma se pretende evitar la dispersión de tales normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. El nuevo texto

prescinde en su título de los términos regeneración y renovación urbanas, sobre todo, por considerar que el término rehabilitación urbana engloba tanto esta, como la regeneración y renovación de los tejidos urbanos. Lo que sí que ordena, sin embargo, el nuevo TRLSRU, al definir las actuaciones sobre el medio urbano en el art. 2.1, párrafo 2.º es que las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas deben estar ligadas a las de transformación urbanística previstas en el art. 14 del TRLS 2008. Por otro lado, el TRLSRU inserta en el precepto del art. 22 la evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano y la memoria de viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio urbano (arts. 15 del TRLS 2008 y 11 de la L3R). Asimismo, el nuevo TR adecua la redacción del antiguo art. 23.1.a), párrafo 3.º del TRLS 2008 a la jurisprudencia constitucional que declaró inconstitucional y nulo la mención «hasta un máximo del doble» (*STC 141/2014*, de 11 de septiembre). Finalmente, también incorpora la redacción dada a la DA 7.<sup>a</sup> del TRLS 2008 por la DF 3.<sup>a</sup> de la *Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras*.

## 2. Nivel autonómico

A lo largo del año 2015 ha sido aprobada una variedad de disposiciones autonómicas que en mayor o menor medida afecta directa o indirectamente a la ordenación del territorio y el urbanismo. En la línea de los últimos años, este año también la mayoría de estas normas gira, fundamentalmente, en torno al régimen de la vivienda (las viviendas sujetas a regímenes de protección pública, las vacacionales y las turísticas a las cuales se hará referencia expresa de forma conjunta en la última parte de este epígrafe). Sin embargo, se considera más oportuno empezar por la exposición de las normas que se han aprobado en algunas Comunidades Autónomas con el propósito de llevar a cabo una reforma más específica de sus regímenes urbanísticos o de ordenación territorial.

El hito expositivo de las novedades normativas más trascendentes del año 2015 en materia urbanística o de ordenación del territorio empezará por la *Comunidad Autónoma de Madrid*. En esta Comunidad Autónoma debe destacarse, por una parte, la aprobación de la *Ley 4/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*. Este texto normativo procede a la eliminación del límite de tres alturas de los edificios que se había impuesto por la modificación de la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*, a través del art. 13 de la *Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid*. Más concretamente, el punto 8 del art. 39 de la *Ley del Suelo*, establecía que «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables». La realidad es que esta modificación restrictiva había generado un caos urbanístico puesto que, según la opinión de muchos expertos,

favorecía la expansión y dispersión de la ciudad por todo el territorio de la Comunidad. Además, la restricción de tres plantas limitaba las determinaciones pormenorizadas de los posteriores planeamientos de desarrollo, siendo paralizados y anulados de forma sistemática por el poder judicial. Por tal motivo y por considerar ahora el gobierno de la CAM que las determinaciones pormenorizadas deben venir definidas por el propio planeamiento municipal, adoptó en el art. único de la ley la derogación del apartado 8 del art. 39 de la *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*. La ley prevé también una disposición aclaratoria que recoge los casos en los que la derogación de la limitación de la altura máxima contemplada será aplicable en aras de seguridad jurídica. Por otra parte, también debe mencionarse por su significado para los pequeños municipios la aprobación de la *Orden 328/2015, de 13 de abril, de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por la que se aprueba la convocatoria para el año 2015 de las subvenciones a los Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid para la redacción del planeamiento de rango general*. Con esta norma la CAM pretende paliar algunos de los efectos derivados de la complejidad y dificultad que conlleva la aprobación, modificación y revisión del planeamiento general, sobre todo, para los municipios pequeños que son, por lo general, muy faltos de recursos. Los destinatarios de las ayudas a los municipios de la Comunidad de Madrid son los municipios de hasta 15.000 habitantes y la finalidad, como se ha adelantado, la financiación de los trabajos de redacción del planeamiento de rango general, incluidos los planes de sectorización, su revisión o modificación puntual.

En la *Comunidad Autónoma de Extremadura* se ha aprobado este año una norma que reviste mucho interés desde la perspectiva de las materias tratadas en este informe: la *Ley 10/2015, de 8 de abril, que modifica la Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura* (en adelante, LSOTEX). La ley modifica varios preceptos de la ley anterior para ajustarse tanto a los cambios legislativos que se produjeron en los últimos años a nivel estatal como a varios pronunciamientos judiciales sobre la constitucionalidad del texto normativo en vigor. Así, la ley se ocupa de incorporar a la LSOTEX aquellas modificaciones de la misma que de alguna manera se entienden como sobrevenidas ya sea por la trasposición de disposiciones de leyes de rango superior, sentencias e incluso como resultado de aquellos acuerdos tomados y publicados con la Administración del Estado en aspectos impugnados por esta. Incluye en la disposición preliminar la definición del concepto de aprovechamiento preexistente, que es mencionado en el texto articulado y que aclara y resuelve la actual indeterminación jurídica. En cuanto a la entrega de suelo donde materializar el aprovechamiento correspondiente a la Administración, se condiciona la alternativa de su monetización a que no pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda de protección pública. Se perfecciona la redacción del art. 33.4 de la ley respecto a la fórmula supletoria de determinación del aprovechamiento objetivo de las superficies del suelo urbano con destino dotacional público no incluidas en unidades de actuación. A estos efectos, se introduce la componente ponderadora del uso mayoritario en la correspondiente Zona de Ordenación Urbanística donde se integren las unidades de actuación, así como la referencia a la conformidad

con la legislación estatal en materia de suelo. Por otra parte, la nueva ley regula con más detalle: el control previo de los actos (licencia, comunicación previa o declaración responsable); el suelo no urbanizable y la posibilidad de calificaciones urbanísticas en esta clase de suelo para favorecer los usos y aprovechamientos relacionados con el medio rural, en aquel suelo no urbanizable que no goce de una protección específica que los haga incompatibles; la ordenación y la gestión urbanística incorporando las nuevas determinaciones relativas a las actuaciones de regeneración y renovación urbanas, así como los nuevos límites de reserva de vivienda de protección pública que introdujo el TRLS 2008; las innovaciones regularizadoras de actuaciones disconformes con la ordenación; así como la intervención en el mercado del suelo y el control posterior de las actuaciones urbanísticas. En definitiva, el texto de la nueva ley modifica varios aspectos centrales de la LSOTEX para dinamizar, agilizar y proporcionar más seguridad jurídica a las actuaciones urbanísticas. Sobre la nueva ley, puede consultarse el artículo de M. CORCHERO PÉREZ, «Panorama general de la Ley 10/2015, de 8 de abril, de modificación de la Ley del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura», en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, núm. 134, 2015, pp. 102-110.

Especial atención merece este año, también, la aprobación por la *Comunidad Autónoma de Navarra* de la *Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra, que modifica la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. La ley persigue, por una parte, acomodar la legislación urbanística navarra a las leyes estatales básicas (el TRLS 2008 y la L3RU) y, por otra, toma varias iniciativas para asentar un nuevo modelo de urbanismo sostenible y ciudad compacta. A estos efectos, apuesta fuertemente por la renovación o regeneración urbana. Incorpora diversos instrumentos y medidas que favorezcan esas actuaciones en suelo urbanizado frente a la casi exclusiva alternativa anterior de la expansión de la ciudad con base en nuevas y caras infraestructuras y segmentación de usos que definían un modelo difuso y consumidor de recursos. Además impulsa los patrimonios públicos de suelo y facilita la gestión y urbanización de desarrollos urbanísticos planificados e incluso en proceso de ejecución. Estas medidas se asientan en una novedosa regulación de las actuaciones de renovación urbana en suelo urbano y en una clara apuesta por la flexibilidad y autonomía municipal del planeamiento en esta clase de suelo. Al mismo tiempo, la ley pretende reforzar las competencias municipales (p. ej., en el suelo no urbanizable) simplificando y racionalizando los procedimientos de elaboración de los planes territoriales y urbanísticos y de otorgamiento de licencias. Finalmente, en este marco, incorpora a la planificación determinaciones sobre desarrollo sostenible en materia de eficacia y eficiencia energética, crecimiento compacto, movilidad, accesibilidad o tutela paisajística, poniendo también más acento en la transparencia y la participación social. Sobre la reforma acometida en Navarra, resulta importante la lectura de los artículos en la *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación* de M. RAZQUIN LIZARRAGA, «La reforma de la normativa urbanística de Navarra de 2015», núm. 34, 2015, pp. 23-48; y J. RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Novedades en el modelo de planeamiento urbanístico y de participación de la ciudadanía en la Ley Foral 5/2015,



de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra», núm. 35, 2015, pp. 67-90.

Por otra parte, la *Comunidad Autónoma de Cataluña*, sin aprobar una ley específica de modificación de la legislación urbanística sectorial, ha procedido a varias modificaciones de la misma a través de la *Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas*. Así, en primer lugar, se modifica la *Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*, ampliándose hasta el 1 de enero de 2016 el plazo de exigencia del certificado de aptitud del edificio en los actos de transmisión de viviendas. En segundo lugar, se modifica el *Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto*, entre otras razones, para admitir en suelo no urbanizable construcciones destinadas a la ampliación de los usos hoteleros autorizados en las construcciones referidas en el art. 47.3.a) y b), que exigen la tramitación previa de un plan especial urbanístico [art. 47.6.g)]. La ley procede también a compatibilizar en esta clase de suelo la vivienda de uso turístico con el uso de vivienda familiar legalmente instaurado (art. 47.8 bis). Asimismo, la ley amplía los gastos de urbanización a cargo de las personas propietarias a los costes de redacción de ciertos instrumentos de planeamiento o sus modificaciones [art. 120.1.d)a)]. Además, se modifica la DF 3.<sup>a</sup> de la *Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo* para volver a suspender la eficacia temporal del art. 114. El precepto, que deja al propietario en una situación muy comprometida, prevé que «el cómputo de los plazos para advertir a la administración competente, para presentar la correspondiente hoja de aprecio y para dirigirse al Jurado de Expropiación de Cataluña para que fije el justiprecio, establecidos por el art. 114.1 y 2 del *Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*, queda suspendido hasta el 31 de diciembre de 2015». Finalmente, el Título VII añade una disposición adicional (12.<sup>a</sup>) al *Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales*, estableciendo excepciones a los criterios de localización y ordenación del uso comercial. En esta Comunidad Autónoma destaca también la aprobación de la *Ley 14/2015, de 21 de julio, de aprobación del Impuesto sobre las viviendas vacías, y de modificación de normas tributarias y de la Ley 3/2012*. Este nuevo tributo, de naturaleza directa, se configura como un impuesto que grava el incumplimiento de la función social de la propiedad de las viviendas por el hecho de permanecer desocupadas de forma permanente en un contexto de grave crisis económica y dificultad para acceder al mercado del alquiler. El objetivo es reducir el *stock* de viviendas vacías y aumentar su disposición a alquiler social. Dado su carácter extrafiscal, se prevé, además, tal y como dice el Preámbulo de la ley, la afectación de los ingresos a la financiación de las actuaciones protegidas en los planes de vivienda, con expresa prioridad del destino de los recursos a los municipios donde se han obtenido los ingresos.

En la *Región de Murcia*, el parlamento autonómico ha procedido este año a la aprobación de la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística*. La nueva ley pretende acometer una reforma importante del régimen urbanístico existente en esta Comunidad Autónoma compaginando, materializando y potenciando principios como el reconocimiento de la autonomía municipal en materia de urbanismo y el

desarrollo sostenible que se apoya en tres pilares básicos: la sostenibilidad ambiental, la social y la económica. Para ello, en esta ley se exige no solo una sostenibilidad ambiental, que se garantiza en todo caso por la aplicación respetuosa de la normativa sectorial correspondiente, sino también la económica, en el sentido de buscar un equilibrio en las actuaciones urbanísticas que las hagan realizables y, todo ello, con una vertiente social, la de satisfacer las necesidades de los ciudadanos. Más en concreto, la ley persigue tanto la adaptación al nuevo marco estatal (TRLRDU 2008 y L3RU) como la agilización de trámites, a través de la modificación de la regulación de las Actuaciones de Interés Regional. Introduce la comunicación previa o declaración responsable para autorizar un número creciente de obras (las menores) o usos del suelo (la de primera ocupación de edificios e instalaciones) y restringe al máximo la exigencia de licencia municipal de obra. Asimismo, la ley pretende una mejor coordinación de los procedimientos de aprobación del planeamiento con los de carácter ambiental. Por otra parte, mejora varios puntos de la regulación anterior entre los cuales se encuentran: los estándares del sistema general de equipamiento comunitario; el alcance de las modificaciones estructurales y no estructurales; la posibilidad de calificar motivadamente los espacios naturales como sistemas generales para lograr su obtención gratuita; la legitimación para la formulación de planes de desarrollo; la modificación de los sistemas de mayorías en las Juntas de compensación; la potenciación de la participación ciudadana en la firma de los convenios; la prohibición general de la celebración de convenios para reclasificar suelo; y la fijación de un nuevo plazo de caducidad o la simplificación de la tramitación de los procedimientos sancionadores. Para una profundización mayor en la reforma acometida en esta Comunidad Autónoma se recomienda el estudio de M. GÓMEZ MANRESA, «Nuevas perspectivas de la ordenación territorial y urbanística en la Región de Murcia (Análisis de la Ley 13/2015, de 30 de marzo)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015, pp. 77-104.

De la misma forma que Cataluña, la *Generalitat Valenciana* ha procedido a varias modificaciones de su legislación urbanística a través de la aprobación de la *Ley 10/2015, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat*. Más en concreto, el Capítulo XXVI (arts. 114-120) de la Ley modifica la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje*. Los principales puntos que introduce la ley de medidas son: la emisión de un informe con carácter vinculante por el departamento competente en materia de ordenación del territorio sobre la aplicación a la planificación territorial y urbana de las determinaciones de la Estrategia territorial de la Comunitat Valenciana; la mejor coordinación entre el planeamiento general y los instrumentos de evaluación ambiental de los planes estableciendo los casos en los que será el Ayuntamiento el que lleve a cabo el procedimiento de evaluación, así como los plazos de las consultas pertinentes; los supuestos en los que una finca se considera litigiosa; los requisitos que deben cumplirse para que pueda iniciarse a instancia del particular la declaración del incumplimiento del deber de edificar o rehabilitar; y otros aspectos del régimen sancionador y de legalización de construcciones. El Derecho urbanístico y de ordenación territorial de esta Comunidad

Autónoma incentiva siempre una gran cantidad de trabajos doctrinales enfocados en dilucidar los aspectos más controvertidos de las modificaciones legislativas que se producen en este territorio autonómico. En este sentido, resultan muy sugerentes este año: desde una perspectiva más global, el libro de M. GARCÍA JIMÉNEZ, *Coordinación entre el planeamiento territorial y urbanístico*, Universidad de Valencia, Valencia, 2015; en cuanto a la modificación legislativa de 2014, los artículos de C. ESCUÍN PALOP, «Los grupos consolidados de viviendas ilegales en el suelo no urbanizable: actuaciones de minimización del impacto ambiental en la Ley Valenciana 5/2014 de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje», en *RDU*, núm. 295, 2015, pp. 115-166; R. LÓPEZ SALES, «Algunos aspectos controvertidos sobre la restauración de la legalidad en la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana», en *RDU*, núm. 297, 2015 pp. 41-66, y YASSER-HARBI MUSTAFÁ TOMÁS, H. NOGUÉS GALDÓN, «La renovación de la legislación territorial y urbanística de la Comunidad Valenciana. Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 33, pp. 99-125; en relación con el impacto que ha tenido la regulación de costas en esta Comunidad Autónoma, el artículo de M. CASAR FURIÓ, «El urbanismo y las costas valencianas. La nueva Ley de Costas y su desarrollo reglamentario ante el panorama actual», en *RDU*, núm. 295, 2015, pp. 181-205; y, como no podría ser de otra manera, el libro de M. ROMERO ALOY, *Legislación y Gestión Urbanística en la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2015.

En la *Comunidad Autónoma de las Islas Baleares*, este año no ha habido cambios legislativos importantes en materia urbanística pero destaca por regular una materia conexas con el urbanismo, el *Decreto-ley 2/2015, de 24 de julio, por el que se aprueba la Ley de Medidas urgentes en materia de grandes establecimientos comerciales*. Aunque el siguiente libro no enfoque solamente en la novedad normativa producida este año en esta Comunidad Autónoma en concreto, sin duda constituye una propuesta excelente para una mejor comprensión de la interrelación entre el urbanismo y el comercio, M. RODRÍGUEZ BEAS, *El Comercio en el Ordenamiento Jurídico Español: El Urbanismo Comercial y la Sostenibilidad Urbana*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2015. Más específicamente, sobre el Derecho urbanístico de las Islas Baleares se recomienda la obra de A. BLASCO ESTEVE y J. MUNAR FULLANA (dirs.), *Comentarios a la Ley de Ordenación y Uso del Suelo de las Illes Balears*, Tirant lo Blanch, Madrid, 2015.

Por otra parte, en la *Comunidad Autónoma de Aragón* destaca la aprobación del *Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón*. La tarea refundidora se ha centrado en la sistematización, aclaración y armonización de las disposiciones legislativas vigentes sobre la materia, constando de un único artículo por el que se aprueba el *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón*, que, a su vez, se estructura en seis Títulos y el Preliminar. En la *Comunidad Autónoma de Castilla y León*, la novedad más importante en materia urbanística es posiblemente la contribución doctrinal de M. PARDO ÁLVAREZ, «Reformas legislativas en Castilla y León por razón de rehabilitación, regeneración y re-

novación urbana: la Ley 7/2014, de 12 de septiembre», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 33, 2015, pp. 75-98 que analiza los aspectos más trascendentes de la reforma acometida en 2014 en esta Comunidad Autónoma.

En la *Comunidad Autónoma de Canarias*, por otra parte, merece mención la aprobación de la *Ley 9/2015, de 27 de abril, por la que se modifica la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de Renovación y Modernización Turística de Canarias, y de otras leyes relativas a la ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente, y asimismo de la Ley 4/2014, de 26 de junio, por la que se modifica la regulación del arbitrio sobre importaciones y entregas de mercancías en las Islas Canarias* y, complementariamente a este marco, del *Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias*. La nueva ley pretende complementar y mejorar varios aspectos de la reforma iniciada en 2013 en un marco general de renovación y rehabilitación de la planta de alojamiento y de los equipamientos turísticos complementarios. La nueva ley pone su foco de atención en la mejora de los puntos débiles de la Ley de 2013 que se han manifestado en la práctica y especialmente en las dificultades relacionadas con la posibilidad de que los establecimientos turísticos puedan optar a los incentivos urbanísticos para facilitar su renovación efectiva. Además, establece mecanismos para agilizar los procedimientos de redacción de los planes de modernización, y dinamizar la comunicación que se ha generado con el sector privado.

Antes de finalizar esta parte expositiva que da cuenta de las novedades normativas y doctrinales en materia urbanística y de ordenación territorial para el año 2015, debe hacerse una última mención a las normas aprobadas *en materia de vivienda* por la relación estrecha que guarda este sector con el urbanismo. Pues, en primer lugar, son de destacar las iniciativas legislativas del *País Vasco* y *Murcia* que han aprobado las *Leyes 3/2015, de 18 de junio, de Vivienda del País Vasco* y *6/2015, de 24 de marzo, de Vivienda de la Región de Murcia*, respectivamente. Además, las dos Comunidades Autónomas han procedido a complementar los nuevos marcos jurídicos con el *Decreto núm. 146/2015, de 21 de julio, de Colaboración financiera entre las entidades de crédito y la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi en materia de vivienda y suelo* (País Vasco) y el *Decreto núm. 5/2015, de 30 de enero, por el que se regula el Plan Regional de Rehabilitación y Vivienda 2014-2016* (Murcia). En *Canarias* la novedad más significativa en materia de vivienda es la aprobación del *Decreto 113/2015, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de las viviendas vacacionales de la Comunidad Autónoma de Canarias*. En la *Comunidad Autónoma de Extremadura* es de subrayar la aprobación del *Decreto núm. 47/2015, de 30 de marzo, por el que se modifica el Decreto 137/2013, de 30 de julio, por el que aprueba el Plan de Rehabilitación y Vivienda de Extremadura 2013-2016 y las bases reguladoras de las subvenciones autonómicas en esta materia* y el *Decreto 206/2014, de 2 de septiembre, por el que aprueban las bases reguladoras de las subvenciones contempladas en el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016, en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Extremadura*. En *Aragón*, por otra parte, se ha aprobado el *Decreto-ley núm. 3/2015, de 15 de diciembre, de Medidas urgentes de emergencia social en materia de prestaciones*

*económicas de carácter social, pobreza energética y acceso a la vivienda*, y, en Galicia, el Decreto 67/2015, de 5 de mayo, para el fomento del deber de conservación, mantenimiento y rehabilitación de los edificios de viviendas mediante las inspecciones técnicas y el libro del edificio. En la misma línea se mueve también la aprobación del Decreto 11/2015, de 11 de marzo, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro de Informes de Evaluación de los Edificios, en Castilla-La Mancha. Sobre este último, una interesante reflexión puede encontrarse por J. VALERO IRALA, «El informe sectorial sobre accesibilidad: una aproximación de su eficacia desde su aparición en la legislación autonómica de Castilla-La Mancha», en *RDU*, núm. 296, 2015, pp. 81-114. Por último, merece atención en materia de vivienda, el artículo de N. GUILLÉN NAVARRO, «La calificación de las viviendas de protección pública: evolución normativa hasta el régimen de protección oficial», en *RDU*, núm. 296, 2015, pp. 17-65.

### III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

#### 1. La protección de las costas

Este año el Tribunal Constitucional ha tenido la ocasión de pronunciarse sobre la conflictiva modificación en 2013 de la Ley de Costas que tanto interés está suscitando también, como se ha adelantado, en la doctrina académica. En la *STC 233/2015, de 5 de noviembre*, el Pleno estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Socialista del Congreso en relación con diversos preceptos de 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*. El Tribunal anula, analizando los principios de irretroactividad, seguridad jurídica, interdicción de la arbitrariedad y protección ambiental, los preceptos legales que excluyen del dominio público marítimo-terrestre los terrenos inundados artificial y controladamente estableciendo un régimen específico de deslinde para la isla de Formentera y los que introducen una garantía del funcionamiento de determinadas instalaciones de depuración (FFJJ 10-12). El Tribunal considera que estas disposiciones rebajan la protección ambiental del litoral y, por eso, no las considera acordes con la Constitución. En cuanto a la disposición que excluye determinados núcleos de población del dominio público marítimo-terrestre, el Tribunal procede a una interpretación conforme con la Constitución (FJ 14) que la salva de la inconstitucionalidad. Más en concreto, la sentencia declara inconstitucional la reducción de la protección de la isla de Formentera y sus salinas puesto que la reducción de este dominio marítimo-terrestre no está lo suficientemente justificada para explicar un tratamiento distinto del, por ejemplo, resto de las islas Baleares. La sentencia tampoco admite que se excluyan de dicho dominio las zonas «que sean inundadas artificial y controladamente, como consecuencia de obras o instalaciones realizadas al efecto», como es el caso de las salinas. El texto anula, asimismo, la disposición de la ley que legalizaba una depuradora en Cantabria que había sido considerada ilegal por el Tribunal Supremo.

Sin embargo, hay que subrayar que algunas de las disposiciones que se calificaban por la doctrina como las más dudosas o conflictivas han pasado con éxito el examen de constitucionalidad del Tribunal. Así, el Alto Tribunal no ha declarado inconstitucional los preceptos que reducen la zona de servidumbre de protección costera de 100 a 20 metros en núcleos urbanos; los que establecen el nuevo régimen de actividades permitidas en las playas y la extensión a setenta y cinco años de las concesiones a las casas construidas legalmente en la costa antes de la entrada en vigor de la Ley de 1988.

De otro lado, en la *STC 5/2015, de 22 de enero*, el Tribunal resuelve el recurso de inconstitucionalidad en relación con diversos preceptos de la *Ley 7/2009, de 6 de mayo, de modificación del texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio de Canarias y de espacios naturales de Canarias sobre declaración y ordenación de áreas urbanas en el litoral canario*. En esta sentencia que trata de dilucidar varios aspectos en relación con las competencias sobre condiciones básicas de igualdad, costas y medio ambiente, el Tribunal declara la nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen limitaciones o servidumbres sobre los terrenos colindantes con el dominio público marítimo-terrestre y regulan su deslinde (FJ 5.º). Por otra parte, el Alto Tribunal procede a una interpretación conforme del precepto que crea un censo de edificaciones singulares ubicadas en el demanio marítimo-terrestre (FJ 6.º).

## **2. Derecho a la vivienda, contenido esencial del derecho de propiedad y regulación de la expropiación de viviendas deshabitadas**

El derecho a la vivienda ha sido también, desde perspectivas diferenciadas, objeto de varios pronunciamientos constitucionales este año. En la *Sentencia 216/2015, de 22 de octubre*, el Pleno del Tribunal Constitucional desestima el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Socialista en relación con la DA 2.ª de la *Ley 4/2013, de 4 de junio, de medidas de flexibilización y fomento del mercado del alquiler de viviendas*. Las tachas de inconstitucionalidad que se oponen a la mencionada disposición, que suprime pro futuro los subsidios de alquiler, son de carácter sustantivo y procedimental: vulneración de los arts. 9.3 (principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos individuales) y 33.3 CE (garantías frente a la expropiación forzosa) e infracción del procedimiento legislativo. El Tribunal desestima, en primer lugar, el motivo de infracción del procedimiento legislativo por un uso indebido del derecho de enmienda. En cuanto al segundo motivo de impugnación, los diputados recurrentes habían alegado que el contenido del apartado *a)* de la DA 2.ª de la *Ley 4/2013* establecía una retroactividad auténtica o de grado máximo y que, al afectar a situaciones ya perfeccionadas, vulneraba el principio constitucional de irretroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales (art. 9.3 CE). Pues bien, a juicio del Pleno, no puede prosperar esta denuncia de vulneración del principio de irretroactividad contemplado en el art. 9.3 CE, sustancialmente porque el apartado *a)* de la DA 2.ª no proyecta sus efectos hacia el pasado. La exclusión de la presencia de efectos

retroactivos constitucionalmente prohibidos, puesto que su regulación se proyecta a los efectos futuros de situaciones jurídicas que aún no se han producido, excluye así la vulneración del art. 9.3 CE (FJ 8.º). Los diputados recurrentes habían alegado, finalmente, la vulneración del art. 33.3 CE. A su juicio, la disposición impugnada tiene contenido expropiatorio, pues estaría privando del derecho a la renovación de las ayudas de subsidiación. A juicio del Tribunal, esta alegada vulneración debe descartarse por inexistencia del presupuesto de base imprescindible para que entre en juego la protección que dispensa el precepto constitucional invocado. De la normativa aplicable se desprende que la renovación de las ayudas de subsidiación no es automática, sino que es preciso que el beneficiario de la subsidiación solicite su renovación dentro del quinto año del periodo inicial y que acredite que sigue reuniendo las condiciones requeridas para la concesión de la ayuda. Quien disfrutaba de una ayuda de subsidiación al amparo del *Real Decreto 2066/2008* no tenía un derecho subjetivo a la renovación, sino una mera expectativa de renovación en cuanto que cumpliera las condiciones exigidas por la normativa. Esa mera expectativa se tiene que consolidar mediante el correspondiente acto declarativo de derechos —en este caso la decisión de autorizar la renovación— adoptado por el órgano administrativo competente. En consecuencia, cuando se modifican las condiciones de obtención de la renovación o simplemente se suprime esa posibilidad, los beneficiarios de ayudas de subsidiación no pueden oponer un derecho subjetivo o un interés legítimo de carácter patrimonial incorporado a su patrimonio. Por tanto, el Tribunal declara que la disposición impugnada no priva de derechos subjetivos o intereses legítimos de carácter patrimonial incorporados al patrimonio jurídico de los beneficiarios de las ayudas y, por tanto, no resulta aplicable la protección constitucional que contempla el art. 33.3 CE (FJ 9.º). En vista de todo lo anterior, el TC desestima el recurso de inconstitucionalidad aunque hay que destacar la presencia de un voto particular en la sentencia. La misma problemática se ha abordado también en las *SSTC 268 y 267/2015* que, en la línea de la sentencia anterior y con idéntica argumentación, se avala la constitucionalidad del precepto legal que regula la supresión y mantenimiento de ayudas relacionadas con la adquisición o promoción de viviendas y el fomento del alquiler.

En la *STC 93/2015, de 14 de mayo*, por otra parte, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el art. 1, por el que se daba nueva redacción a los arts. 1.3, 25 y 53.1.a) de la *Ley 1/2010, de 8 de marzo, reguladora del derecho a la vivienda en Andalucía*, y la DA 2.ª del *Decreto-ley 6/2013, de 9 de abril, de medidas para asegurar el cumplimiento de la función social de la vivienda*. La sentencia versa sobre distintas cuestiones como son los límites a los decretos-leyes por razón del principio democrático (art. 1.1 CE), exigibles también a las instituciones autonómicas *ex art. 86.1 CE*; sobre el derecho de propiedad; y las competencias sobre condiciones básicas de igualdad, legislación civil y ordenación general de la economía. Antes de adentrarse en la argumentación de la sentencia, ha de apuntarse que el Tribunal declara la nulidad de los preceptos legales que definen el contenido esencial del derecho de propiedad y regulan la expropiación de viviendas deshabitadas; y procede a una interpretación conforme del precepto que establece la definición de viviendas deshabitadas.

Uno de los motivos de impugnación —que ha sido acogido por el TC— se dirigía principalmente contra el art. 1.3 de la *Ley autonómica 1/2010*, en la redacción que le da el art. 1 del Decreto-ley impugnado, que es la siguiente: «3. Forma parte del contenido esencial del derecho de propiedad de la vivienda el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico, así como mantener, conservar y rehabilitar la vivienda con los límites y condiciones que así establezca el planeamiento y la legislación urbanística». Este precepto legal, impone al propietario de una vivienda «el deber de destinar de forma efectiva el bien al uso habitacional previsto por el ordenamiento jurídico». El derecho constitucional afectado es, por tanto, el de propiedad privada (art. 33 CE). La previsión contenida en el precepto impugnado, a juicio del Tribunal, más que delimitar un concreto sistema urbanístico o una determinada política de vivienda, se dirige a precisar el haz de facultades que integra este tipo de derecho de propiedad privada y, al mismo tiempo, a definir la función social del mismo, que son los dos elementos básicos que conforman el derecho de propiedad. En cuanto a lo primero, el art. 1.3, en lugar de ceñirse a precisar los usos posibles de las edificaciones según el lugar en que se ubiquen dentro de la ciudad o a disciplinar el sector de la vivienda, establece el único uso posible de un determinado tipo de bienes que debe realizarse de un modo efectivo. Esa imposición, en palabras del Tribunal, tiene también influencia consecutiva sobre el poder de disposición, dado que reduce notablemente el mercado de compradores y cambia las condiciones en que estos estarán dispuestos a adquirir el bien. Respecto a lo segundo, al deber impuesto en el art. 1.3, subyace una cierta definición de la función social de la propiedad de esta clase de bienes. Se trata, en conclusión del Tribunal, de una regulación directa y con vocación de generalidad de las vertientes individual e institucional del derecho de propiedad sobre la vivienda, y no de la disciplina de un sector material en el que dicho derecho constitucional pueda incidir. Por todo lo razonado, el Tribunal concluye que el art. 1.3 «concorre a establecer el régimen general del derecho de propiedad de la vivienda y dentro de él uno de sus elementos esenciales, lo que, por implicar afectación del mismo en el sentido que a este concepto le atribuye la doctrina constitucional, estaba vedado a esta modalidad de disposición con fuerza de ley». En otras palabras, el precepto impugnado disciplina un espacio normativo vedado al decreto-ley y reservado a la ley formal. En atención a eso, se declara inconstitucional y nulo por contravenir uno de los límites materiales del decreto-ley, que deriva del principio democrático que el apartado 1 del art. 1 CE impone a todas las instituciones del Estado en su conjunto y se refleja en el art. 86.1 CE como requerimiento mínimo. Por la conexión con este artículo el Tribunal declara inconstitucional también el art. 53.1.a) de la *Ley autonómica 1/2010*, en la redacción que le da el art. 1 del Decreto-ley impugnado que tipifica como infracción muy grave el «no dar efectiva habitación a la vivienda» en los casos que prevé (FJ 13).

En cuanto al art. 25 de la norma autonómica, el Tribunal sostiene que no hace otra cosa que definir el concepto de vivienda deshabitada por referencia al dato fáctico de que no haya estado dedicada efectivamente a uso habitacional durante un cierto plazo. Esta categoría no tiene más transcendencia que convertir a tales viviendas en destinatarias de



las políticas de fomento que se regulan en los arts. 42 y ss. de la misma norma autonómica y, si así se interpreta, no está sesgado con vicio de inconstitucionalidad (FJ 15).

Finalmente, el abogado del Estado sostiene que la DA 2.<sup>a</sup> del *Decreto-ley 6/2013* es inconstitucional por invadir la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*. Según el Tribunal, este precepto contiene una regulación obligatoria al declarar el interés social a efectos expropiatorios de la cobertura de necesidad de vivienda de personas en especiales circunstancias de emergencia social. Más en concreto el Tribunal examina si la disposición recurrida, dictada en ejercicio de la competencia autonómica en materia de vivienda (art. 56 EAAnd), interfiere en el modo en que el Estado ha ejercido su competencia en materia de bases de la planificación general de la economía, lo que en última instancia supondría un menoscabo del ámbito competencial reservado al Estado. El Tribunal pone de relieve que la regulación vigente del Estado en la materia define la extensión de la intervención pública de protección de personas en situación de vulnerabilidad que considera compatible con el adecuado funcionamiento del mercado hipotecario. Además, percibe que las indicadas acciones estatales no agotan la competencia autonómica en materia de vivienda, que sigue intacta en gran medida porque puede ser ejercida a través de todo tipo de regulaciones que estén desligadas del mercado hipotecario, como son los instrumentos de fomento previstos en el Capítulo III del Título VI del *Decreto andaluz*. Las medidas estatales mencionadas, al cumplir todas las exigencias de la doctrina constitucional relevante, constituyen, según el Pleno, un correcto ejercicio de la competencia estatal en materia de bases de la planificación económica (art. 149.1.13 CE) (FJ 17). Por lo contrario, la DA 2.<sup>a</sup> del *Decreto-ley andaluz 6/2013* aborda la misma situación de necesidad que la normativa estatal reseñada, pero lo hace mediante una regulación que, lejos de consistir en una mera modificación o corrección de técnica jurídica respecto de la solución arbitrada por esta, responde a un principio incompatible. El Tribunal entiende que la norma autonómica impugnada constituye un obstáculo significativo para la eficacia de la medida de política económica que el Estado disciplina en la *Ley 1/2013* y, por tanto, declara que el legislador andaluz ha ejercitado la competencia que le incumbe en materia de vivienda de un modo que menoscaba la competencia estatal *ex art. 149.1.13 CE*. Por todo el anterior, el Tribunal estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad. Un comentario más extenso sobre la sentencia puede encontrarse en: S. MARTÍN VALDIVIA, «Derecho de propiedad y política de vivienda: límites constitucionales (Comentario a la STC de 14 mayo de 2015)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015, pp. 137-144.

### 3. Principio de igualdad, garantías expropiatorias y valoraciones del suelo

Otra sentencia del TC, especialmente relevante para el urbanismo español, es la *STC 218/2015, de 22 de octubre*, que viene a seguir la argumentación desarrollada en *STC 141/2014, de 11 de septiembre*, del año anterior, pero dando un paso más para los propietarios del suelo que tienen la facultad de participar en la actuación urbanizadora.

En la presente sentencia, el Tribunal Constitucional resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sección 2.<sup>a</sup> de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha respecto del art. 23.1.a) y en relación con los arts. 12 y 25 del TRLS 2008. En cuanto a los arts. 23.1.a) y 12 del TRLS 2008, el Tribunal Constitucional considera que son acordes con el orden constitucional vigente. Distinta es la conclusión a la que llega con respecto al art. 25.2.a) del TRLS 2008 que declara inconstitucional y, por consiguiente nulo. Para el suelo urbanizable delimitado el art. 25.2.a) del TRLS 2008 contempla una modalidad de indemnización debida a la privación de la facultad de participar en la actuación urbanizadora. Según la argumentación de la Sala que planteó la cuestión de inconstitucionalidad, si esta indemnización correspondiera al valor real del suelo expropiado, nada habría que objetar sobre la constitucionalidad del método de valoración previsto para este tipo de suelo. Pero esta indemnización no se corresponde con el valor real del suelo, pues se limita a reconocer un porcentaje, entre el 5 y el 15 por 100, a determinar por las Comunidades Autónomas, aplicado a la diferencia de valor que tendrían los suelos ya urbanizados y el que tienen en su situación inicial. De no haber sido privados los propietarios de su facultad de participar en la actuación de transformación urbanística, habrían incrementado su patrimonio con la diferencia de valor que habrían adquirido los terrenos, descontada la cesión del aprovechamiento lucrativo prevista en la ley urbanística. Pues bien, a juicio del Pleno, la facultad de participar en la actuación de primera urbanización es una facultad que el legislador, al delimitar el derecho de propiedad y dentro de su margen de discrecionalidad, ha optado por incluir en el derecho de propiedad. Pero la privación de esta facultad con el método de compensación que prevé el art. 25.2.a) no garantiza en todo caso el *proporcional equilibrio que debe existir entre la compensación prevista en la ley y el contenido real de la facultad de la que se ve privado el propietario*. En este sentido, el Tribunal afirma que el método de valoración objetivo que establece el art. 25.2.a) TRLS para determinar la compensación debida por la privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización, cuando los propietarios no han iniciado aún la urbanización pero tampoco han incumplido sus deberes, no está justificado (FJ 5.º). En relación con esta sentencia del TC, es importante destacar que el nuevo *Real Decreto Legislativo núm. 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana* no ha incorporado formalmente el fallo anulatorio del Tribunal Constitucional mencionado. Así que queda por ver cómo debe interpretarse y aplicarse el art. 38.2 del TRLSRU a la espera de que el legislador establezca el método de valoración de la facultad definida en su art. 13.2.c).

Sobre el principio de igualdad y las garantías expropiatorias, es también de mencionar en las líneas jurisprudenciales trazadas en las sentencias aquí mencionadas, la *STC 244/2015, de 30 de noviembre*. La sentencia avala la constitucionalidad del método de capitalización de rentas para la valoración del suelo rural igual que hizo en la citada *STC 141/2014*, pero declara que la impugnación del art. 25.2.a) del TRLS de 2008 ha perdido objeto por haberse declarado su inconstitucionalidad en la *STC 218/2015*. Asimismo, en materia de valoraciones del suelo, también es importante citar las

*SSTC 56/2015, de 16 de marzo y 43/2015, de 2 de marzo.* En los dos casos, la Sala 2.<sup>a</sup> del Tribunal Constitucional resuelve las cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en relación con diversos preceptos del TRLS de 2008. El Tribunal en las dos sentencias confirma la constitucionalidad de los preceptos legales del TRLS 2008 que *excluyen la valoración de expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos* por la ordenación territorial y urbanística aún no realizados (FJ 6.º, *STC 56/2015* y FJ 5.º, *STC 43/2015*). Más en detalle, según el Tribunal, «el método de capitalización de rentas modulado en atención a otros factores objetivos de localización es un sistema que incorpora valores acordes con la idea del valor real o económico del bien, que en abstracto puede ofrecer un proporcional equilibrio entre el daño sufrido y la indemnización. La regulación de un criterio de valoración que excluya de la compensación debida el incremento del valor que adquiere en el mercado un suelo clasificado como rústico por la confianza en que el planeamiento le reconocerá en su día usos urbanísticos, esto es, propios de los núcleos urbanos, no es inconstitucional. En otras palabras, el art. 33.3 CE no garantiza en todo caso el valor de mercado. No lo hace, sin duda, cuando en su formación intervienen las expectativas derivadas de la futura aprobación del planeamiento, ni siquiera las derivadas de un planeamiento ya aprobado hasta que se hayan cumplido las cargas y deberes legalmente establecidos». Este método de valoración del suelo, por las significativas implicaciones que tiene para los propietarios, ha sido objeto de estudio también por la doctrina. En este sentido, destacan los artículos de C. FALCÓN PÉREZ, «Método de capitalización de rentas en la valoración de suelo: determinación de las magnitudes económicas», en *RDU*, núm. 298, 2015, pp. 17-46, y G. ROGER FERNÁNDEZ, «El régimen de valoraciones de la Ley de Suelo: alteraciones producidas en los últimos tiempos», en *RDU*, núm. 302, pp. 71-94.

#### 4. Planeamiento urbanístico

En el ámbito del planeamiento urbanístico este año destacan varios desarrollos doctrinales, que como se verá también a continuación, guardan especial relevancia con las líneas jurisprudenciales trazadas este año por el TC y la jurisdicción contencioso-administrativa en este ámbito. Así, en primer lugar y como no podría ser de otra manera por la exhaustividad y profundidad argumental propia de este autor, es imprescindible la lectura del artículo de J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, «Planeamiento urbanístico, Normas de conducta y normas de control: Un estudio metodológico sobre la discrecionalidad planificadora, la ponderación y su control judicial», en *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, núm. 1, 2015. En la misma línea se mueve también el artículo de Z. SÁNCHEZ, «Racionalización del ejercicio de la potestad de planeamiento a través de su control judicial», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015, pp. 49-76. En segundo lugar, debe hacerse también referencia a la contribución de M. DE ORO-PULIDO Y LÓPEZ, «Distribución constitucional de competencias en el acto de aprobación del planeamiento urbanístico. Incidencia de la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio

de 1990», en la obra colectiva, *El juez del derecho administrativo. Libro homenaje a Javier Delgado Barrio* [L. ARROYO JIMÉNEZ, M. BELADÍEZ ROJO, C. ORTEGA CARBALLO, J. M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO (coords.)], 2015, pp. 523-532. Por otra parte, y por la trascendencia que supone el análisis del TRLS de 2008 para el urbanismo español, destaca el artículo de R. LUQUE ÁLVAREZ, «La incidencia de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo (LS 2007) y el Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio (TRLIS 2008) en la expropiación de los suelos destinados a sistemas generales. Reciente jurisprudencia», en *RDU*, núm. 297, 2015, pp. 67-104. Finalmente, aunque más enfocado en el ámbito de la ejecución urbanística pero conectado con las actuaciones de dotación, se recomienda el artículo de L. FRANCIA ACUÑA, «Las transferencias de aprovechamiento urbanístico como mecanismo de gestión para la obtención gratuita de suelos dotacionales y para compensar déficits de áreas verdes», en *RDU*, núm. 297, 2015, pp. 153-182.

#### 4.1. Alcance de la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de planeamiento urbanístico. Autonomía local

Desde la perspectiva de las competencias municipales y la garantía constitucional de autonomía local en materia urbanística, sin duda, la sentencia más trascendente este año es la *STC 154/2015, de 9 de julio*. En ella el Tribunal Constitucional ha tenido de nuevo la ocasión para pronunciarse sobre los límites de la intervención de la Administración autonómica en el ejercicio de competencias municipales en materia de planeamiento y disciplina urbanística. Sin embargo, dado que en este apartado se exponen las novedades jurisprudenciales y doctrinales en materia de planeamiento, se centrará en la parte de la sentencia referente a este ámbito y se dejará la parte de la disciplina para el apartado correspondiente. Pues, el Pleno del TC resuelve en este caso el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso en relación con diversos preceptos de la *Ley del Parlamento de Andalucía 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y suelo*. El recurso de inconstitucionalidad gira en torno a dos tipos de impugnaciones: por un lado, se cuestiona la regulación de los derechos de tanteo y retracto sobre viviendas de protección pública (arts. 12 y 13 de la Ley 13/2005); y, por otro lado, y por lo que aquí interesa, se impugnan los preceptos que regulan la intervención de la Administración autonómica en materia de planeamiento y disciplina urbanísticas, en sustitución de los municipios. La modificación legislativa acometida en Andalucía parece que tiene su causa en la intención de reforzar la posición de Administración autonómica para poder reaccionar eficazmente frente a actuaciones urbanísticas ilegales toleradas en algunos casos por los municipios. No obstante, el Tribunal ve clara la vulneración de la autonomía local en muchos de ellos y declara la nulidad de los preceptos legales autonómicos que, por lo general, atribuyen a la Administración autonómica el ejercicio subsidiario de las potestades de planeamiento y de disciplina urbanística.

Lo que aquí resulta de interés es la impugnación en materia de planeamiento del art. 28.1 de la *Ley andaluza 13/2005*. Este precepto permite a la Administración au-

tonómica a la sustitución general a los municipios en materia de planteamiento urbanístico en casos de grave incumplimiento en el ejercicio de competencias urbanísticas que impliquen una manifiesta afectación a la ordenación del territorio y urbanismo, exigiéndose audiencia al municipio afectado, dictamen del Consejo Consultivo de Andalucía y previo informe favorable del Parlamento de Andalucía. En este precepto, el TC reprocha fundamentalmente dos tachas de inconstitucionalidad. Primero, se cuestiona que el citado precepto (art. 31.4) faculte a la Administración autonómica para sustituir con carácter general a los municipios en el ejercicio de la potestad de planeamiento, sin necesidad de previo requerimiento conforme a lo exigido en el art. 60 LRBRL. Se dice en la sentencia que el trámite de audiencia al municipio afectado no puede sustituir al requerimiento previsto en el art. 60 LRBRL. Para el Tribunal, el requerimiento es un presupuesto necesario de todo control administrativo por sustitución que arraiga directamente en la garantía constitucional de la autonomía local. A juicio del Tribunal, no es constitucionalmente aceptable que la Administración autonómica ocupe ámbitos competenciales que el legislador ha atribuido ordinariamente al municipio para la tutela de los intereses de su comunidad territorial, si antes no le da la oportunidad de cumplir sus obligaciones en un plazo razonable y, por tanto, de corregir por sí las disfunciones verificadas. En segundo lugar, la sentencia anula el precepto cuestionado por vincular la sustitución en la potestad municipal de planeamiento, competencia inherente a los intereses locales, a cualquier ejercicio defectuoso por el municipio de sus competencias urbanísticas. En palabras del Alto Tribunal, el legislador andaluz ha previsto un control autonómico con tintes sancionadores que no ha ponderado suficientemente los intereses locales implicados en lo que hace tanto a la definición de los incumplimientos habilitantes y del procedimiento para acordar la sustitución como a la intensidad y alcance de las competencias ejercitables por parte de la Comunidad Autónoma.

En la misma sentencia, se impugna también la nueva redacción que se da al art. 74.2 de la *Ley de ordenación urbanística de Andalucía*, dedicado a las delimitaciones de las reservas de terrenos para el patrimonio autonómico del suelo. En este precepto se establece que la Consejería competente en materia de urbanismo podrá intervenir como Administración actuante para la formulación, tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, así como para la ejecución de los mismos. No obstante, en este punto, la sentencia declara que el citado precepto no es contrario a la garantía constitucional de la autonomía municipal, pero siempre que se interprete de la siguiente forma. La Administración autonómica, como Administración actuante, solo podrá ejercer aquellas competencias urbanísticas para preservar intereses supramunicipales y, en particular, para garantizar que el patrimonio autonómico del suelo intervenga en el mercado del suelo y la vivienda y preserve las características del suelo no urbanizable, señaladamente las medioambientales. La gran importancia de esta sentencia ha despertado inmediatamente el interés de la doctrina. En este sentido, es recomendable la lectura de S. MARTÍN VALDIVIA, «De nuevo sobre la autonomía local: los infranqueables límites del legislador estatal (a propósito de la STC de 9 de julio de 2015)», en *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015, pp. 95-112.

#### 4.2. *Relación entre determinaciones urbanísticas autonómicas y municipales*

En la *STC 57/2015, de 18 de marzo*, se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de 50 senadores del Grupo Parlamentario Popular del Senado en relación con la *Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral*. La sentencia declara la nulidad del precepto autonómico que impone la dirección de los crecimientos urbanísticos (art. 45.3 de la Ley). Según el Tribunal, el precepto autonómico niega todo margen de opción al municipio pues establece que el planeamiento «dirigirá los crecimientos urbanísticos hacia las zonas con pendientes más suaves». El Pleno no encuentra en este precepto presencia alguna de intereses supramunicipales que justifiquen una determinación urbanística que se impone al Ayuntamiento por encima de cualquier consideración sobre las características físicas del terreno objeto de su actuación. Según el Tribunal, así se ciegan por completo las libertades de crecimiento urbanístico en unos términos tales que niegan la autonomía municipal y conllevan, por tanto, la necesaria declaración de inconstitucionalidad y nulidad del precepto legal (FJ 17). En la misma línea, el Tribunal declara la nulidad del precepto autonómico (art. 51.3) que contempla que «excepto en las categorías de protección ambiental, y con independencia de la clasificación urbanística, el Gobierno podrá aprobar Proyectos Singulares de Interés Regional para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, en cuyo caso, sus determinaciones prevalecerán sobre las de este Plan, respetando en todo caso las limitaciones de uso del Área de Protección». Según el Pleno, el precepto habilita al Ejecutivo autonómico no solo a prescindir de la clasificación urbanística del suelo en el diseño y ejecución de sus políticas sectoriales con incidencia territorial sino incluso a prescindir de las determinaciones aparentemente vinculantes de la propia ley habilitante. Lo primero supone un debilitamiento del principio de autonomía municipal carente de razón suficiente, lo que representa una quiebra injustificada del principio de autonomía, «que es uno de los principios estructurales básicos de la Constitución». Lo segundo trastoca el sistema de fuentes y, muy particularmente, el principio de primacía de la ley, postulado básico de un Estado de Derecho (art. 1.1 CE). El precepto legal permite que el Ejecutivo autonómico haga uso de esta posibilidad «para llevar a cabo otras Actuaciones Integrales Estratégicas de carácter turístico, deportivo, cultural o residencial para viviendas sometidas a algún régimen de protección pública», lo que abre la puerta a una amplia panoplia de excepciones a las determinaciones establecidas por el propio legislador que el Tribunal considera contrario al principio de autonomía local.

Finalmente, en cuanto al carácter vinculante del informe que la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo debe emitir en el procedimiento de autorización de construcciones en suelo no urbanizable [art. 27.1.b)], el Tribunal acude al método de la interpretación conforme del precepto para salvarlo de la inconstitucionalidad. Dicho de otro modo, según el Tribunal, el informe de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo únicamente tendrá auténtico carácter vinculan-

te cuando se ciña a la consideración de aquellos aspectos que trasciendan la esfera de lo municipal y determinen la denegación de la autorización o licencia por afectar a intereses supramunicipales. Interpretado de este modo, el precepto legal no puede reputarse inconstitucional [FJ 16. b)].

En la misma línea se ubica también la *STC 92/2015, de 14 de mayo*, en la que el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local. El presente conflicto coincide en su objeto con el recurso de inconstitucionalidad núm. 7826-2004 resuelto en la *STC 57/2015* que tenía como objeto, como se ha adelantado, la anulación total de la *Ley del Parlamento de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del plan de ordenación del litoral*, y, subsidiariamente, de algunos de sus preceptos. Los 11 municipios que controvierten la totalidad de la ley del plan de ordenación del litoral reprochan que la ley ha vulnerado la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida porque en la fase pre-parlamentaria de elaboración del texto legal únicamente medió un trámite de audiencia a los municipios afectados, siendo así que ese trámite debiera haberse repetido tras la introducción en el texto del anteproyecto de ley de algunas modificaciones sustanciales. El Tribunal no acoge este motivo y no considera que debería haberse reiterado el trámite de consulta a los municipios afectados (FJ 5.º). En cuanto a los demás motivos impugnatorios, el Tribunal igual que en su *STC 57/2015* avala la constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos cuyas determinaciones urbanísticas y de ordenación territorial se imponen a los instrumentos de planeamiento local por la concurrencia de intereses supramunicipales suficientes en cada caso y, así, desestima el recurso por unanimidad.

#### 4.3. *La racionalidad y razonabilidad en las alteraciones del planeamiento urbanístico. Discrecionalidad y alcance del deber de motivación de las decisiones urbanísticas*

##### 4.3.1. El principio de equidistribución y las actuaciones de dotación en la fase de planeamiento

La técnica de la equidistribución de beneficios y cargas en la fase del planeamiento es un punto muy complejo en el sistema urbanístico español. A estos efectos, las *SSTS de 27 de mayo de 2015 (rec. núm. 2678/2013)* y *de 18 de junio de 2015 (rec. núm. 2677/2013)*, arrojan un poco más de luz a este tema tan controvertido para todos los implicados en los procedimientos de actuación urbanística. Los fallos de las dos sentencias consagran la doctrina según la cual el planificador está sujeto al principio de equidistribución de beneficios y cargas, que significa el deber inexcusable de justificar la inclusión o en su caso la adscripción de un sistema general o dotación pública a un concreto ámbito urbanístico aunque esté situado fuera de él. Asimismo, este principio conlleva el deber de justificación del establecimiento en su interior de una reserva de edificabilidad residencial a vivienda sujeta a un régimen de protección pública. Si no se motiva la decisión planificadora, el peligro de que la Administración incurra en una actuación arbitraria resulta evidente y más aún cuando dicha reserva es desproporcio-

nada. Pues, en la primera de las dos sentencias, el Tribunal Supremo estima los cuatro motivos de casación alegados y declara haber lugar al recurso. Entrando en el fondo de la controversia, el Tribunal declara la invalidez absoluta y consiguiente nulidad de las determinaciones del PGOU de San Sebastián que adscriben a un ámbito urbanístico la dotación pública de un parque fluvial e imponen a los propietarios el deber de ceder suelo y costear ese sistema general (o dotación pública), al tiempo que establecen en el mismo una reserva para vivienda de protección pública del 67 por 100 de la edificabilidad residencial. El Tribunal Supremo, con una argumentación contundente y clara, despeja cualquier duda sobre el asunto y declara que el principio de equidistribución forma parte de las condiciones básicas que han de garantizar la igualdad de todos en el ejercicio del derecho de propiedad. Como tal, en tanto que principio general del urbanismo, vincula a la Administración no solo en la fase de ejecución sino también en la de planeamiento, sin que la Administración disponga de libertad absoluta para distribuir los beneficios y las cargas derivados del mismo del modo que estime más oportuno. Más bien al contrario, resulta ineludible la obligación de la Administración de ofrecer una motivación concreta y reforzada que justifique específicamente la adscripción de los sistemas generales a ámbitos de gestión determinados. En este sentido, parece que las dos sentencias corroboran que el plan puede tomar la decisión de adscribir o incluir sistemas generales en ámbitos urbanísticos, pero de acuerdo con el principio de equidistribución de beneficios y cargas solo puede hacerlo en unidades excedentarias en aprovechamiento. Esto es absolutamente determinante y, en todo caso, decisivo para la plena operatividad del principio de equidistribución de beneficios y cargas. En definitiva, esta doctrina formulada en ambos pronunciamientos supone un avance muy significativo en la lucha por la racionalización del ejercicio de la potestad de planeamiento urbanístico tal y como pone de manifiesto J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «A propósito de la importante STS de 27 de mayo de 2015 (RC núm. 2678/2013, asunto *Txomin Enea*)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015, pp. 173-188.

#### 4.3.2. El principio de desarrollo sostenible y el interés general como criterios para la motivación de las decisiones estratégicas del planeamiento

En la misma lucha hacía un sistema de planificación de las ciudades marcado por la racionalización y razonabilidad de las decisiones urbanísticas en detrimento de las alteraciones arbitrarias del mismo se encuentran también las *SSTS de 17, 18, 19 y 24 de junio de 2015 (rec. núms. 3367, 3662, 3436, 3784 y 3657 de 2013)*. Las sentencias tienen como objeto la impugnación de las decisiones del planificador urbanístico en la ciudad de Ávila que prevén el establecimiento de un nuevo parque de viviendas. El Tribunal en ellas vuelve a hacer eco de la necesidad de motivar y fundamentar exhaustivamente las decisiones urbanísticas que, amparadas formalmente en el *ius variandi*, pueden resultar arbitrarias, al no estar justificados los cambios introducidos en el planeamiento urbanístico en cuanto a las necesidades de vivienda reales de una ciudad. Es más, la finalidad ulterior del control judicial de las decisiones del planificador urbanístico es examinar si efectivamente las opciones por las que se opta en cada momento cumplen con la racio-



nalidad y la razonabilidad urbanísticas (FFJJ 11 y 12 de la STS de 17 de junio). Si no existe suficiente justificación de la necesidad de incrementar el parque de viviendas en una ciudad como Ávila —puesto, además, que en el caso concreto no se habían ejecutado las viviendas previstas en el PGOU en vigor—, la violación de la racionalidad urbanística conduce también al quebrantamiento del principio del desarrollo sostenible y de ciudad compacta que configuran los textos legales en este país (arts. 2.2 y 10 del TRLS 2008). Las citadas sentencias ponen el acento en demostrar, en coherencia con el art. 10 TRLS 2008, que no se presume el carácter urbanizable del suelo, sino que los desarrollos urbanos deberán estar justificados, siendo objeto de un riguroso control que toma en consideración varios parámetros (las necesidades de usos productivos y residenciales con la vivienda de protección pública y los principios de accesibilidad universal, igualdad entre hombres y mujeres, movilidad, eficiencia energética, garantía del suministro de agua, prevención de riesgos naturales y accidentes graves y protección contra la contaminación) (FJ 15, de la STS de 17 de junio). Sobre el desarrollo sostenible en el TRLS 2008 resulta de sumo interés, por el análisis normativo y jurisprudencial efectuado, el artículo de J. RAMOS MEDRANO, «El concepto de urbanismo sostenible del Texto Refundido de la Ley del Suelo en la reciente jurisprudencia», en *RDU*, núm. 297, 2015, pp. 105-124.

En el mismo sentido pero poniendo el acento en que toda modificación del planeamiento debe estar sujeta a una razonabilidad asociada al interés general se ubican también las muy importantes para la ciudad de Madrid *STSJ de Madrid de 13 de abril* (núm. sent. 399/2015) relativa a la operación Mahou-Calderón y *SSTSJM de 2 y 13 de febrero y 26 de marzo de 2015* (rec. núms. 371, 359 y 357 de 2013) relacionadas a la operación Bernabéu. En los dos casos el TSJ de Madrid estima los recursos interpuestos contra las modificaciones puntuales del PGOU de Madrid y anula las operaciones por considerar que las modificaciones del planeamiento no estaban suficientemente justificadas. En el caso de la operación Mahou-Calderón, la SSTSJM anula la modificación que permitía la demolición de edificios, levantar en su lugar viviendas, zonas verdes e instalaciones de uso terciario y terminar de soterrar la M-30. El Tribunal considera que la modificación del PGOU no es conforme a Derecho al permitir «una edificabilidad general en el ámbito por encima de la prohibición legal de edificar una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja». En ningún caso, la citada justificación contenida en la modificación puede, a juicio del TS, suplir el requisito exigido en la Ley del Suelo de Madrid para excepcionar en todo el ámbito de actuación el límite general de edificabilidad establecido. En síntesis, se considera que la justificación contenida en la memoria del proyecto no puede suplir el requisito contenido en el art. 39.8 LSM (el límite de tres alturas). Ahora bien, es cierto que este pronunciamiento judicial ha llevado, entre otras razones también, a la aprobación de la nueva Ley de la CAM que suprime este límite de tres alturas, tal y como vimos en el epígrafe II del presente informe. En cuanto a las razones específicas de la anulación de la operación Bernabéu es destacable el análisis de las sentencias que se lleva a cabo en el comentario jurisprudencial realizado por M. RUIZ LÓPEZ, «Planeamiento e interés general. Las frustradas operaciones urbanísticas del club Atlético de Madrid y del Real Madrid C. F. (a propósito de la anulación de sendas

modificaciones puntuales del PGOU de Madrid)», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 34, 2015, pp. 145-153.

#### 4.4. *Convenios urbanísticos e instrumentos de planeamiento como instrumentos de financiación municipal*

Una de las cuestiones más problemáticas en el urbanismo español es la celebración de convenios urbanísticos y las alteraciones de los instrumentos del planeamiento con el fin de generar plusvalías que se inserten en el patrimonio público. Sobre esta situación, la *STS de 7 de julio de 2015 (rec. núm. 2790/2013)* con una argumentación clara y contundente declara no haber lugar a ninguno de los recursos de casación que se habían presentado y confirma la sentencia de instancia que había apreciado la concurrencia de un vicio de desviación de poder en el convenio y la modificación puntual del planeamiento. El Tribunal entiende que la potestad de planeamiento «no está prevista con la finalidad de obtener beneficios económicos por parte de la Administración, sin perjuicio, naturalmente, de la previsión contenida en el art. 47.2 de la Constitución, de la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos». Es más, el Tribunal afirma de modo muy concluyente que la Administración no puede utilizar sus potestades de clasificación y calificación de suelo con la finalidad de satisfacer sus propias deudas. La razón reside simplemente en que determinaciones mediante las cuales se concretan los usos de este no constituyen un valor que se integra en el patrimonio de aquellas. Si esa es la razón determinante de la perfección de un Convenio Urbanístico o de la modificación del planeamiento, habrá que afirmar que su causa es ilícita y que la Administración ha incurrido en el vicio de la desviación de poder (FJ 7.º). El TS deja así clarísimo que la Administración no puede ejercer sus potestades urbanísticas con la única finalidad de obtener ingresos que se integren en su patrimonio y puedan costear así otras actividades de su competencia, por muy público que sea el fin perseguido (FJ 8.º). En modo de conclusión, «ni los planes ni los convenios urbanísticos son instrumentos de financiación municipal» (J. FERNÁNDEZ TORRES, en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 35, 2015, pp. 143-148).

## 5. **Disciplina urbanística**

### 5.1. *Alcance de la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de disciplina urbanística*

Como se ha adelantado anteriormente, una parte de la *STC 154/2015* enjuicia también la intervención autonómica en el ejercicio de las competencias municipales en materia de disciplina urbanística. Más en concreto, el Tribunal considera inconstitucionales los preceptos que facultan a la Administración autonómica a sustituir a los municipios en el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina urbanística, incumpliendo el plazo de un mes establecido en el art. 60 LRBRL. A este respecto se argumenta en la

sentencia que: «[L]os preceptos controvertidos, en la medida en que regulan un control por sustitución, deben, en efecto, contrastarse con el art. 60 LBRL. Este artículo asegura al ente local un plazo mensual a partir del requerimiento para ejercer autónomamente sus competencias. El indicado plazo constituye un «elemento relevante» por reflejar una exigencia de autonomía local que el legislador autonómico no está autorizado a rebajar. Así, la regulación autonómica que lo redujera estaría con ello rebajando el margen de que disponen los entes locales para ejercer sus competencias con limitación consecuente del estándar de autonomía local que ha querido garantizar el legislador básico estatal. En el presente caso, los preceptos impugnados, al establecer plazos menores, alteran el nivel de autonomía local que asegura el art. 60 LBRL y, con ello, invaden la competencia estatal en materia de bases del régimen local (art. 149.1.18 CE)». Además, de acuerdo con lo establecido en el art. 60 LBRL, el incumplimiento que autoriza a la Administración autonómica a sustituir a los entes locales en el cumplimiento de sus obligaciones debe afectar «al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma». El artículo que regula esta cuestión en la ley andaluza (art. 188.1) no encaja exactamente con este requisito al vincular el ejercicio sustitutivo de las competencias locales a otros criterios, que atienden al nivel de gravedad de la infracción urbanística. Así, según el Tribunal, no puede admitirse que el criterio de la gravedad se ajuste al de la afectación competencial, que es el que impone la legislación básica. Este argumento resulta crucial para declarar la inconstitucionalidad de los preceptos que regulan también la adopción por sustitución de las «medidas necesarias para la reparación de la realidad física alterada (art. 188.3)» y la «demolición de las actuaciones de urbanización o edificación que sean manifiestamente incompatibles con la ordenación urbanística (art. 183.5)». Sobre esta cuestión, es de sumo interés el artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «El gran problema urbanístico de los pequeños municipios: la disciplina urbanística. En particular, la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad», en *RDU*, núm. 302, 2015, pp. 95-180.

### 5.2. *Distribución competencial y régimen de autorizaciones administrativas previas para plazas de alojamiento turístico*

En otro plano, en la *STC 209/2015, de 8 de octubre*, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con los apartados *a)* y *c)* del art. 4.2 de la *Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias*. La cuestión planteada en este caso versa sobre las distribución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas en materias de ordenación general de la economía, ordenación del territorio y del litoral, turismo, urbanismo y vivienda. Pues, el art. 4.2 de la *Ley 2/2013*, establece que solo serán otorgadas autorizaciones previas para plazas de alojamiento turístico en Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife, cuando tengan por objeto la nueva implantación de *a)* establecimientos hoteleros con categoría de cinco estrellas o superior, y *c)* establecimientos extrahoteleros, siempre que el planeamiento territorial no los prohíba expresamente, exigiéndose para los apartamentos la categoría de cinco estrellas o superior. En relación con estas previsiones, el Abogado del Estado alega que los preceptos autonómicos

vulneran la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*, dictada con el carácter de legislación básica al amparo del art. 149.1.13 CE. El Gobierno y el Parlamento de Canarias sostienen, de otro lado, que estos preceptos persiguen la sostenibilidad del modelo turístico canario y por ello pretenden mantener una política de contención de un crecimiento desordenado incompatible con el medio ambiente y con la ordenación del territorio, las cuales considera como razones imperiosas de interés general que permiten mantener el régimen de autorizaciones. No obstante, el TC considera que tal planteamiento no puede acogerse. En palabras del Tribunal, no hay nada en los preceptos impugnados que permita entender que las autorizaciones están vinculadas a objetivos medioambientales o de ordenación territorial. La norma, a juicio del Tribunal, vincula directamente el otorgamiento de las autorizaciones previas para plazas de alojamiento turístico en Lanzarote, Fuerteventura, Gran Canaria y Tenerife a que los establecimientos hoteleros o apartamentos ostenten una determinada clasificación turística, la de cinco estrellas o superior, sin que haya especiales requerimientos ambientales o urbanísticos que diferencien estos establecimientos de otros de inferior categoría. Se constata así que la introducción de esta restricción, que conlleva que no puedan obtener la autorización previa los hoteles y los apartamentos que no tengan la categoría de cinco estrellas o superior, no guarda conexión directa con las razones imperiosas de interés general que se invocan (la protección del medio ambiente o la ordenación urbana). El motivo es que tal razón regiría para todo tipo de establecimientos, cualquiera que fuera su categoría (FJ 5.º). En vista de lo anterior, el Tribunal concluye que el régimen de otorgamiento de autorizaciones previsto en las letras *a)* y *c)* del art. 4.2 de la *Ley 2/2013*, resulta contrario a la regulación contenida en la *Ley estatal 17/2009* en la medida en que impone determinadas limitaciones a la libertad de establecimiento de los prestadores de servicios turísticos. Ahora bien, aunque se acepta que en términos generales podrían ampararse en una razón imperiosa de interés general que justifica su existencia, se conectan en los supuestos previstos en los mencionados apartados con criterios o requisitos de naturaleza económica, en contra de lo que establece la norma estatal. Se produce así, a juicio del Tribunal, la vulneración de las competencias del Estado *ex* art. 149.1.13 CE y la consiguiente inconstitucionalidad y nulidad de los preceptos autonómicos (FJ 6.º).

### 5.3. *Suspensión de ejecución de las sentencias que impliquen la demolición de edificaciones*

Cerrando este informe, debe hacerse, finalmente, referencia en el campo de la disciplina urbanística a la *STC 254/2015, de 30 de noviembre*, que resuelve la cuestión de inconstitucionalidad planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, en relación con el art. 65 *bis*.1 de la *Ley del Parlamento de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de ordenación territorial y de régimen urbanístico del suelo de Cantabria*, introducido por la *Ley del Parlamento de Cantabria 4/2013, de 20 de junio*. La sentencia con una argumentación clara anula el precepto legal autonómico que introduce una causa de suspensión de ejecución de las sentencias que impliquen la demolición de edificaciones tal y como se pone de relieve en el fundamento jurídico tercero de la misma.