

---

# 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. Planeamiento urbanístico y territorial: 1.1. Aprobación, modificación, revisión y relación entre planes: 1.1.1. Clasificación del suelo en planes territoriales y urbanísticos. Distribución competencial, autonomía municipal e intereses supramunicipales. 1.1.2. Trámite de información pública, planeamiento urbanístico provisional y planes territoriales y urbanísticos. 1.1.3. Densidad de vivienda y planeamiento de desarrollo. 1.1.4. Evaluación ambiental estratégica y modificación del planeamiento. 1.1.5. La imposibilidad de legalización de construcciones ilegales a través de la potestad del planeamiento. 1.1.6. La relación entre los modelos urbanísticos establecidos por los planes generales y el planeamiento de desarrollo. 1.1.7. Planes ambientales y urbanísticos: el caso del «Algarrobico». 1.2. Los efectos del Plan financiero. 1.3. La limitación de alturas: a propósito de la STC 170/2016. 2. Ejecución del planeamiento urbanístico: 2.1. Competencias en materia de gestión: el caso de las asociaciones para la ejecución de actuaciones de rehabilitación o reforma urbanas. 2.2. Expropiación forzosa y valoraciones del suelo. 3. Disciplina urbanística: competencias en materia de inspección urbanística de edificios. 4. Valoraciones del suelo y bienes públicos. 5. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico.

## I. INTRODUCCIÓN

Después de varios años en los que se han producido novedades normativas abundantes, tanto a nivel estatal como a nivel autonómico, el año 2016 se ha caracterizado por una cierta estabilidad normativa en las materias de urbanismo y ordenación del territorio con incidencia sobre la actividad municipal. Solamente la Comunidad Autó-

noma de Galicia ha procedido a la adopción de varias normas que renuevan, actualizan y rediseñan, desde una perspectiva holística, el modelo urbanístico implantado en este territorio. Se trata de la adopción de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo y urbanismo*, la *Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés* y el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, del suelo y urbanismo de Galicia*. El impacto de estas novedades normativas sobre la actividad urbanística municipal serán objeto de análisis más detenido en la segunda parte del presente informe (epígrafe II). Por lo demás, las otras Comunidades Autónomas se han ceñido a la adopción de normas que modifican puntualmente —aunque no por eso sean de menor trascendencia— aspectos concretos de su actividad urbanística y territorial (epígrafe II). En cambio, a nivel estatal, este año no se ha aprobado ninguna norma significativa que innove o modifique el ordenamiento jurídico en cuanto a la regulación del suelo.

En cuanto a su *estructura*, el presente informe, que da cuenta de las novedades doctrinales, jurisprudenciales y normativas del año 2016 en los ámbitos de urbanismo y ordenación del territorio, se divide en tres partes. La primera parte, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las *novedades doctrinales de carácter más transversal y general* que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe I). En la segunda parte, se analizan los *cambios normativos* más trascendentes para el urbanismo y la ordenación del territorio con referencias paralelas a las *aportaciones doctrinales* correspondientes a las normas analizadas (epígrafe II). Y la tercera parte se centra en la exposición de los *pronunciamientos jurisprudenciales* más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística con remisiones constantes a las *contribuciones doctrinales* más significativas en estos ámbitos (epígrafe III). Por supuesto, la selección del material para la composición del presente informe se caracteriza por un fuerte componente subjetivo. Sin intención de entablar ningún criterio exclusivo o excluyente, este componente se ha intentado mitigar, en la medida de lo posible, por la consulta de un gran número de fuentes en las materias de interés integrando aquí los elementos identificados en estas fuentes como de mayor relevancia.

En el marco de esta nota introductoria del presente informe del Anuario de Derecho Municipal resulta obligatorio destacar, en primer lugar y por la relación directa que guarda con la organización municipal del urbanismo, la obra de J. ALEMANY GARCÍAS, *Las sociedades mercantiles urbanísticas de capital íntegramente público en el ámbito local*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016. El libro, tomando seriamente en cuenta el contexto de la actual crisis económica y la promulgación de la *Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local* (en adelante, LRSAL), pone de relieve un dato importante que es la proliferación de entidades instrumentales en el campo del urbanismo. A partir de esta realidad, el autor analiza de forma detallada los problemas jurídicos que plantean las sociedades mercantiles urbanísticas y el control exhaustivo que prevé la LRSAL en la creación de entidades instrumentales, con casos prácticos reales y numerosa jurisprudencia de gran utilidad para el lector. El libro concluye enfatizando en que este tipo de entidades debe desarrollarse en la actualidad bajo los

conceptos de rehabilitación, regeneración y renovación urbana introducidos con fuerza al ordenamiento jurídico interno en 2013 a través de la adopción de la *Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas* (en adelante, L3RU). Al hilo de esta última conclusión, el mismo autor ha publicado este año el artículo: el rol de las sociedades urbanísticas locales en la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, en la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en adelante, *RDU*), núm. 309, 2016, pp. 69-94, enfocando su investigación en este aspecto específico de las entidades instrumentales.

De sumo interés para la actividad pública urbanística, el papel del Derecho administrativo en la ordenación de aquella y el problema de la corrupción resulta el libro de O. CAPDEFERRO VILLAGRASA, *El derecho administrativo y la prevención de la corrupción urbanística*, Marcial Pons, Madrid, 2016. El libro, que cuenta con el prólogo del profesor Juli PONCE SOLÉ, pone de manifiesto que la corrupción pública en España ha tendido a concentrarse, en gran medida, en el sector urbanístico. Esta situación ha generado un significativo coste económico y social y ha contribuido a que, en ocasiones, la Administración haya actuado de forma ilegal en el ejercicio de la función urbanística, instaurando un «modelo de desarrollo insostenible». La insostenibilidad manifestada en el libro no se mira, sin embargo, exclusivamente desde la perspectiva económica sino pone también el foco de atención en la producción de serios daños a espacios de gran valor medioambiental, sobre todo en los municipios del litoral. Asimismo, el libro se centra en la falta de efectividad de los instrumentos de Derecho público para acatar el problema. No obstante, la obra no agota su potencial en la identificación de las causas y consecuencias del problema de la corrupción urbanística, sino propone mecanismos concretos para potenciar la gestión efectiva de los riesgos de corrupción. En tal sentido, se analizan técnicas como el refuerzo de la intervención de los funcionarios con habilitación de carácter nacional en determinadas actuaciones y su imparcialidad; el impulso de las medidas cautelares en sede judicial; y la promoción de instrumentos para incrementar el acatamiento de las reglas de la ética pública y de la estricta legalidad en el ejercicio de funciones urbanísticas.

De otro lado, es indudable y plenamente conocido que la crisis financiera, en la que el Estado español se encuentra sumergido en los últimos años, ha golpeado con especial fuerza al sector inmobiliario y urbanístico. Esta situación fáctica ha incitado repetidamente a la doctrina española a la búsqueda de mecanismos y la proposición de soluciones jurídicas para actualizar el Derecho urbanístico y coadyuvar, así, a la reactivación de la actividad urbanística. En este marco, este año destaca el artículo de F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, «Las consecuencias de la crisis en el urbanismo español: la necesidad de reconfigurar sus bases», en *RDU*, núm. 310, 2016, pp. 17-33.

Asimismo, especial interés por las perspectivas desde las que tratan la gestión de las ciudades y su interconexión con las políticas urbanísticas, presentan este año la contribución de M. BELTRÁN RODRÍGUEZ, «La importancia de la vitalidad urbana», en *Ciudades: Revista del Instituto Universitario de Urbanística de la Universidad de Valladolid*, núm. 19,

2016 (ejemplar dedicado a: Historia urbana. Historia urbanística. Europa, siglo XX), pp. 217-235; y el artículo de D. BARRERA FERNÁNDEZ y M. HERNÁNDEZ ESCAMPA, «El impacto de la política urbanística en la gestión de la ciudad histórico-turística: un estudio comparativo», en *Pasos: Revista de turismo y patrimonio cultural*, núm. 3, 2016 (ejemplar dedicado a: *Public action and tourism policy*), pp. 705-724. También, interesante para la actividad municipal en el ámbito resulta la contribución J. GIFREU I FONT, «Reflexiones críticas en torno al control jurisdiccional de la actividad urbanística de los entes locales», en *RDU*, núm. 310, 2016, pp. 35-92.

Por otra parte, como obras dirigidas a todos los especialistas que intervienen en el ámbito del urbanismo y quieren adquirir una visión sistemática y completa del ordenamiento urbanístico con un lenguaje sencillo y claro, deben citarse las últimas ediciones tanto del libro de T. R. FERNÁNDEZ, *Manual de Derecho urbanístico*, Civitas, Madrid, 2016, que ya cuenta con su 24.<sup>a</sup> ed., como de la obra de R. ESTÉVEZ GOYTRE, *Manual de Derecho urbanístico: doctrina, legislación y jurisprudencia*, 8.<sup>a</sup> ed., Comares, Granada, 2016.

## II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

### 1. Nivel estatal

En el año 2016 y en el plano estatal, tal y como se ha adelantado en la introducción del presente informe, no se ha aprobado ninguna norma de transcendencia para la ordenación del territorio y el urbanismo. Este dato puede ser debido, entre otros motivos de índole competencial, a la inestabilidad de la situación política este año en el Estado español por la falta de constitución de nuevo gobierno después de las elecciones celebradas. Ahora bien, la falta de nuevos textos normativos en los campos de análisis del presente informe no ha impedido un tratamiento más exhaustivo y maduro por parte de la doctrina española de las novedades normativas que se adoptaron por el gobierno estatal en los años anteriores (la *Ley de Suelo* y la *Ley de rehabilitación, regeneración y reforma urbanas* refundidas formalmente por el texto 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*).

En este sentido, debe citarse, en primer lugar, el libro *Derecho de la edificación y renovación urbana* [M. FERNANDO PABLO (dir.) y M. A. GONZÁLEZ BUSTOS (coord.)], Tecnos, Madrid, 2016. La obra, dirigida a todos los profesionales que intervienen en este ámbito, estudia con rigor y profundidad las novedades legislativas que se produjeron a finales de 2015, destacando la estrecha conexión entre el tradicional Derecho urbanístico y el más técnico Derecho de la edificación, que había modernizado la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación*. El acento se pone en la redimensión que cobran, ya no solamente la seguridad, higiene, salubridad, ornato o calidad de las edificaciones sino la eficiencia energética, la accesibilidad universal, la sostenibilidad del proceso edificatorio y los desarrollos urbanos. Los autores de la obra se muestran críticos

a otras decisiones normativas (seguramente influidas por un potente *lobby* sectorial), que parecen marchar en dirección opuesta como el *Real Decreto 900/2015, de 9 de octubre, por el que se regulan las condiciones administrativas, técnicas y económicas de las modalidades de suministro de energía eléctrica con autoconsumo y de producción con autoconsumo*. De la misma cuestión se ocupa también D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ en su artículo: «Rehabilitación, regeneración y renovación urbanas: planificación y gestión», en *Revista jurídica de Castilla y León*, núm. 39, 2016 (ejemplar dedicado a: *Hacia un urbanismo sostenible en Castilla y León. Fundamentos jurídicos para un cambio de modelo*), texto en línea. La mayoría de las obras que trata el nuevo régimen de rehabilitación y regeneración urbanas ubica el foco de atención en la necesidad de replanteamiento de la forma tradicional de hacer ciudad, caracterizada por la dispersión incontrolada de los asentamientos urbanos y propone un giro hacia un modelo de ciudad compacta. Sin embargo, resulta interesante este año la lectura de una contribución doctrinal que argumenta en dirección contraria. Se trata del artículo de J. AMENÓS ÁLAMO, «Reflexiones críticas sobre el mito de la ciudad compacta», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 37, 2016, texto en línea.

## 2. Nivel autonómico

Indudablemente, la mayor novedad a nivel autonómico en materia de urbanismo este año se ha producido en la *Comunidad Autónoma de Galicia*. Galicia ha procedido a la aprobación de varias normas reguladoras del uso del suelo y de su gestión con un doble fin. Por una parte, esta Comunidad Autónoma pretende ajustar su normativa a los cambios legislativos estatales que tuvieron lugar en los últimos años en materia de regulación del suelo y rehabilitación y regeneración urbanas teniendo en cuenta tanto la propia evolución de la sociedad gallega como la nueva realidad normativa. Y, por otra parte, el legislador autonómico ha querido abordar una reforma legislativa de manera global que contribuya al desarrollo de la actividad urbanística de forma racional y equilibrada. En este sentido, la nueva *Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo y urbanismo de Galicia* persigue ser un texto normativo ágil que se inspire por los «principios de transparencia, claridad, simplificación administrativa, seguridad jurídica y aplicabilidad práctica». Asimismo, como pone de relieve expresamente la ley, y a efectos de lo que resulta interesante en el marco del presente informe, entre sus objetivos básicos, en aras de la corresponsabilidad pública pretendida, se ha incluido también el reconocimiento de la autonomía local. Para eso, la nueva ley reduce de forma significativa los usos del suelo rústico sometidos a un control urbanístico previo de la Comunidad Autónoma y otorga a los municipios con una población superior a 50.000 habitantes la competencia para la aprobación definitiva de sus planes generales de ordenación municipal. Sin embargo, también es cierto que la ley atribuye a la Administración autonómica competencias para formular y tramitar instrumentos de planeamiento que permitan a los municipios con menos población y recursos disponer de un plan básico que ordene urbanísticamente su término municipal. El legislador basa esta decisión en la pluralidad, heterogenei-

dad y diversidad que caracteriza los municipios del territorio gallego y de sus recursos. Siendo, posiblemente, consciente del posible peligro que puede llegar a suponer esta decisión para la autonomía local, la ley da cuenta de la obligación de la Administración autonómica de respetar de forma estricta la autonomía local en estos casos a través de la participación de la administración afectada en un informe determinante. Finalmente, la ley habilita a los municipios para constituir mancomunidades y desarrollar formas de colaboración interadministrativa con otras entidades locales o con el gobierno autonómico para el ejercicio en común de competencias urbanísticas, la realización de obras y la prestación de servicios públicos.

Entre las novedades más destacadas de la nueva ley, sin ánimo de exhaustividad, pueden incluirse las siguientes: *a)* la supresión de la tradicional categorización del suelo urbanizable en suelo urbanizable delimitado o inmediato y suelo urbanizable no delimitado o diferido; *b)* la categorización del suelo de núcleo rural en tradicional y común, eliminándose la de suelo de núcleo rural complejo; *c)* la modificación del régimen del suelo rústico, que posibilita ciertos usos económicos que hagan viable «la explotación y gestión sostenible de los recursos naturales»; *d)* la aclaración de la categorización del suelo rústico protegido en atención a la protección y afecciones contempladas por la legislación sectorial motivadas por los concretos valores objetivos que encierren, sin perjuicio de que los ayuntamientos puedan ampliar la protección a otros terrenos que contengan valores específicos previa conformidad expresa de la Administración competente; *e)* la supresión de forma general de la exigencia de autorización urbanística autonómica para la implantación de usos y actividades, sin perjuicio de los preceptivos informes sectoriales; *f)* la estipulación de la superficie mínima edificable de las parcelas de 5.000 a 2.000 metros cuadrados, salvo para los usos regulados en el art. 35.1.m) de la nueva ley; *g)* en materia de planeamiento, la integración de la regulación de la evaluación ambiental estratégica de la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental* en la tramitación del procedimiento de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico; la creación del plan básico autonómico y los planes básicos municipales; y la simplificación y flexibilización de las figuras de planeamiento de desarrollo; *h)* en cuanto a la ejecución del planeamiento, la exigencia de la determinación del sistema de actuación en el plan general; la posibilidad de la modificación del aprovechamiento tipo en el momento de la aprobación del instrumento de equidistribución en función de la adaptación del valor de los coeficientes de ponderación de los usos y tipologías a los valores reales vigentes entonces; y la posibilidad de realización, también en suelo de núcleo rural, de operaciones de reorganización de la propiedad y de promoción de actuaciones aisladas encaminadas a la ejecución de elementos previstos por el planeamiento; *i)* con respecto a la edificación, la regulación del Registro de Solares y la previsión de la utilización de la venta forzosa de los inmuebles incluidos en el mismo; y la restricción del control previo de legalidad urbanística por medio de licencia a los supuestos tasados contemplados en la ley y el sometimiento a un simple régimen de comunicación previa en los demás casos; *j)* en cuanto a la disciplina urbanística, la introducción de un plazo de prescripción para las sanciones y la elevación del porcentaje de reducción de la multa a imponer al

infractor del 80 al 90 por 100 en el supuesto de reponer por sí mismo la realidad física alterada antes de la resolución del procedimiento sancionador.

Al hilo de la habilitación expresa que contiene la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia*, el gobierno autonómico ha adoptado también este año el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, del suelo y urbanismo de Galicia*. El Reglamento incorpora íntegramente todas aquellas cuestiones que hasta ahora se aplicaban en la Comunidad Autónoma de Galicia y que estaban contenidas en los reglamentos de planeamiento y gestión estatales. Supone, por tanto, y por primera vez, una regulación global, desde el punto de vista del desarrollo reglamentario de la Ley del suelo de Galicia, de todos los aspectos relacionados con el régimen jurídico del suelo, el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanísticas. Finalmente, es de destacar también, en esta Comunidad Autónoma, la aprobación de la *Ley 3/2016, de 1 de marzo, de medidas en materia de proyectos públicos de urgencia o de excepcional interés*. La presente ley establece los pasos a seguir en los casos de urgente aprobación de proyectos públicos de excepcional interés. La ley ordena, además, el inicio del procedimiento de modificación de la ordenación urbanística correspondiente de modo simultáneo a la aprobación del proyecto declarado urgente o de excepcional interés público por el Consejo de la Xunta.

La reforma integral de su Derecho urbanístico, a la que ha aspirado Galicia con los cambios normativos expuestos, ha desplegado directamente un intenso estudio y debate en la doctrina. En este sentido, el ejemplar núm. 308 del año 2016 de la *RDU* se ha dedicado exclusivamente a dilucidar varios aspectos de las novedades que ha incorporado la nueva Ley 2/2016. En el ejemplar pueden encontrarse varios artículos interesantes de los cuales pueden destacarse, por las rigurosas reflexiones que contienen, los siguientes: J. L. ÁLVAREZ VICENTE, *El nuevo régimen del planeamiento urbanístico en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del Suelo de Galicia*, pp. 63-108; y J. A. CHINCHILLA PEINADO, *La evaluación ambiental estratégica del sistema de planeamiento urbanístico en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, de Suelo de Galicia*, pp. 131-176. Asimismo, debe citarse en este contexto el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, un ejercicio de pragmatismo desde el respeto a los valores del territorio», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 37, 2016, texto en línea.

En la *Comunidad Autónoma de Aragón*, las novedades de este año relacionadas con el urbanismo se han incluido en la *Ley 2/2016, de 28 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas*. La ley modifica puntualmente el *Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, de 8 de julio de 2014*, para adecuarlo a la normativa de evaluación ambiental del planeamiento urbanístico. Además, habilita a los municipios con población inferior a 5.000 habitantes para delegar en supuestos tasados el ejercicio de sus potestades en materia de disciplina urbanística a favor de la Administración autonómica (DA 15).

Con respecto a la *Comunidad Autónoma de Cantabria*, destaca, en un contexto generalizado de intensificación de la intervención en la ciudad consolidada, la aprobación de la *Ley 3/2016 de 28 de octubre, que modifica la Ley 2/2001, de 25 de junio de 2001, de*

*Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria, para la regulación del derecho de realojo y retorno en la Comunidad Autónoma de Cantabria.* El legislador cántabro considera como urgente la regulación del derecho de realojo y retorno de los afectados por las revisiones del planeamiento urbanístico y las actuaciones en tejidos urbanos o suelos consolidados por la edificación. A tal fin y basándose en la regulación vigente, fijada por el legislador estatal en el *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*, se procede a extender la garantía del derecho a toda actuación de ejecución urbanística en la que se requiera el desalojo de los ocupantes legales de inmuebles que constituyan su residencia habitual. Asimismo, la ley atribuye el mismo contenido material al deber de realojo, tanto si se actúa mediante expropiación forzosa, como a través de cualquier otro sistema de ejecución del planeamiento previsto en la legislación autonómica. En este sentido, se obliga a dar cumplimiento al deber de realojo y retorno ofreciendo una vivienda de sustitución a cambio de la que resulta expropiada, sin que deba existir compensación económica adicional. Aunque no esté enfocada exclusivamente en la novedad normativa efectuada en Cantabria, resulta de sumo interés para el derecho de realojo la contribución de J. F. FERNÁNDEZ GARCÍA, «El deber urbanístico de realojo», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 179, 2016, pp. 173-209.

La *Comunidad Autónoma de Islas Baleares*, por su parte, ha procedido a la adopción de dos normas en las materias de interés para el presente informe. Por un lado, se ha promulgado el *Decreto-Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística* y, por otro diez días después, el *Decreto-Ley 2/2016, de 22 de enero, de modificación del Decreto-Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística*. El *Decreto-Ley 1/2016* suspendió con carácter inmediato, la efectividad, entre otros preceptos, de la DF 2.<sup>a</sup> de la *Ley 12/2014, de 16 de diciembre, Agraria de las Illes Balears*. Esta ley había modificado por su parte varios preceptos de la *Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears*. Sin embargo, la suspensión de efectividad contenida en el primer decreto-ley dejó sin regulación vigente los aspectos materiales a los que se referían los preceptos de la *Ley del Suelo rústico*. A estos efectos, el *Decreto-Ley 2/2016* puso de manifiesto la necesidad inaplazable de completar esta regulación de urgencia con el establecimiento de un régimen jurídico transitorio que regule y ordene las situaciones de hecho que eran objeto de dichos preceptos de la *Ley 6/1997*. A tal efecto, se consideró imprescindible recuperar la redacción inicial de los preceptos cuya efectividad se había suspendido. Asimismo, el segundo decreto-ley ha venido a corregir algunos errores materiales e imprecisiones técnicas que se observaron en la primera norma. Un breve comentario sobre las modificaciones observadas en estas dos normas proporciona F. LÓPEZ PÉREZ, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 54, 2016, pp. 57-58.

Por su parte, en la *Comunidad Autónoma de Castilla y León*, se ha observado este año una modificación trascendente operada por la adopción del *Decreto 6/2016, de 3 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León para su adaptación a la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de*



*urbanismo*. Hace dos años, esta Comunidad Autónoma había procedido a una amplia y profunda modificación de su régimen urbanístico que se llevó a cabo por la *Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de medidas sobre rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y sobre sostenibilidad, coordinación y simplificación en materia de urbanismo*. La reforma urbanística importante que se acometió en aquel momento, para ajustarse también a las novedades legales que se habían producido a nivel estatal, exigió la modificación paralela del Reglamento de Urbanismo. En aras, por tanto, de una adecuada efectividad de esa reforma se han trasladado este año al nivel reglamentario las innovaciones legales. Información más detallada sobre las modificaciones llevadas a cabo por el nuevo Reglamento puede encontrarse por F. LÓPEZ PÉREZ, en *Actualidad Jurídica Ambiental*, núm. 56, 2016, pp. 37-38. Asimismo, una reflexión más extendida y rigurosa sobre el nuevo modelo urbanístico implantado por las últimas reformas normativas en esta Comunidad Autónoma proporciona T. QUINTANA LÓPEZ, «Claves normativas para el cambio de modelo urbanístico en Castilla y León», en *RDU*, núm. 303, 2016, pp. 17-50. Del mismo autor debe citarse también la nueva edición actualizada del *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*, 4.<sup>a</sup> ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2016.

Como suele ser frecuente en los últimos años, aunque dudoso desde la perspectiva de la buena técnica legislativa, la *Ley 13/2016, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera, y de organización de la Generalitat Valenciana* (Capítulo XXXII) ha incluido la modificación de varios preceptos de la *Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana* (en adelante, LOTUP). En este sentido, se modifican: el art. 107 LOTUP sobre la ocupación directa de terrenos afectos por el planeamiento urbanístico; el apartado 1 del art. 148 LOTUP sobre la cesión al ayuntamiento de las redes de servicio (agua, gas, electricidad, telefonía, cable óptico y otras análogas) construidas por gestión del urbanizador y sufragadas por los propietarios; y el art. 182 LOTUP sobre órdenes de ejecución de obras de conservación al que se han añadido dos párrafos nuevos con el fin de garantizar de forma más efectiva la función social del derecho de propiedad. En este sentido, el nuevo precepto habilita al alcalde para acordar la declaración de utilidad pública o interés social del inmueble e iniciar el procedimiento de su expropiación; y se añade un nuevo apartado e) al punto 2 del art. 202 LOTUP relativo a los usos y aprovechamientos en el medio rural relativos a las actividades agrarias complementarias. Finalmente la Ley de modificación añade una nueva disposición transitoria a la LOTUP que deja suspendido hasta el 31 de diciembre de 2018 el cómputo de los plazos para advertir a la Administración competente para que presente la hoja de aprecio correspondiente y para que se dirija al jurado provincial de expropiación para fijar el precio justo. El hecho de que hayan pasado únicamente dos años de la promulgación de la ambiciosa LOTUP hace que la doctrina se ocupe intensamente todavía de la labor de arrojar luz y reflexionar sobre el nuevo modelo urbanístico que impone la LOTUP para el territorio valenciano. En este sentido, merecen ser destacados, por la sistematización y claridad explicativa que les caracteriza, tanto el libro colectivo que coordina J. HERVÁS MÁZ, *Nuevo régimen urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016 como

el coordinado por J. E. SERRANO LÓPEZ, *Instituciones del Derecho Urbanístico y Ambiental de la Comunidad Valenciana*, Civitas, Madrid, 2016.

Aunque en la *Comunidad Autónoma de Navarra* este año se ha observado cierta estabilidad normativa en las materias de este informe, no podría obviarse una contribución doctrinal interesante que trata de precisar y reflexionar sobre la *Ley Foral 5/2015, de 5 de marzo, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística* que se aprobó el año pasado (J. M. RAMÍREZ SÁNCHEZ, «Objetivos y novedades introducidas en el suelo urbano por la Ley Foral 5/2015, de medidas para favorecer el urbanismo sostenible, la renovación urbana y la actividad urbanística en Navarra», en *RDU*, núm. 304, 2016, pp. 59-86). En la misma línea, en la *Comunidad Autónoma de Murcia* no se ha producido este año alguna novedad normativa trascendente ligada directamente al régimen urbanístico o territorial. Resulta, sin embargo, importante hacer referencia al libro de J. A. LÓPEZ PELLICER, S. PÉREZ ALCARAZ y A. LÓPEZ CÁNOVAS, *Derecho urbanístico de la Región de Murcia*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2016. La referencia obligatoria a esta obra tiene su causa a la importante norma que se aprobó el año anterior en esta Comunidad Autónoma (la *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la región de Murcia*) y el tratamiento teórico y práctico que ofrecen los autores sobre ella.

En la *Comunidad Autónoma de País Vasco*, la novedad más trascendente para el año 2016 se ubica en el ámbito material de la ordenación del territorio con la aprobación del *Decreto 4/2016, de 19 de enero, de modificación del Decreto por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, en lo relativo a la cuantificación residencial*.

Por su lado, en la *Comunidad Autónoma de Madrid*, como no podría ser de otra manera, debe hacerse referencia a la derogación de la controvertida *Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles* que tanto debate a nivel doctrinal y político había suscitado. Pues, la *Ley 1/2016, de 29 de marzo, por la que se deroga la Ley de Viviendas Rurales Sostenibles de la Comunidad de Madrid* priva a los propietarios de nuevo del derecho a edificar viviendas unifamiliares aisladas de hasta 900 metros cuadrados por cada seis hectáreas en terrenos clasificados como suelo no urbanizable con protección sectorial. Además, según la DT única de la Ley, se ha ordenado la paralización de las licencias que, al amparo de la *Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles*, estuvieran presentadas y en tramitación. Sobre el Derecho urbanístico autonómico de Madrid se recomienda, por su análisis sistemático y a la vez detallado de las particularidades del régimen urbanístico en este territorio, la lectura de la obra de F. VELASCO CABALLERO, *Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid*, Instituto de Derecho Local, Madrid, 2016.

Hasta este punto se han expuesto las novedades más trascendentes en materia urbanística y de ordenación territorial para el año 2016. Sin embargo, hay un ámbito estrechamente vinculado a estas actuaciones administrativas a las que también debe hacerse una referencia sintética en cuanto este año se han observado algunas novedades significativas. Se trata de la materia de la vivienda que ha sido muy presente en muchos

pronunciamientos normativos y doctrinales. En este sentido, se dará cuenta tanto de algunas nuevas normas en materia de evaluación de edificios, en las que los ayuntamientos participan activamente, como de los planes de rehabilitación y otras normas relacionadas con la regulación de este ámbito.

En cuanto a la regulación del nuevo informe de evaluación de edificios, destaca la aprobación del *Decreto 17/2016, de 8 de abril, por el que se crea y regula el Registro de Informes de Evaluación de Edificios de las Islas Baleares* y del *Decreto 103/2016, de 24 de octubre, que regula el informe de evaluación de los edificios en la Comunidad de Madrid y crea el Registro Integrado Único de Informes de Evaluación de los Edificios de la Comunidad de Madrid*. Por su parte, en la línea generalizada de fomento de la gestión de la ciudad consolidada, para la reducción de emisiones de GEI y el aumento de la eficiencia energética en la edificación, son de subrayar el *Decreto 57/2016, de 3 de mayo, por el que se modifica el Decreto 137/2013, de 30 de julio, por el que se 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 38/2016, de 27 de julio, por el que modifica el Decreto 71/2014, de 24 de julio, por el que se regula el Plan de Fomento del Alquiler de Viviendas, la Rehabilitación Edificatoria, y la Regeneración y Renovación Urbanas 2013-2016 de Castilla-La Mancha*.

En materia de vivienda, las novedades han sido varias y giran en torno a la materialización del derecho a una vivienda digna (art. 47 CE), al régimen de viviendas vacías y las viviendas vacacionales y turísticas. En esta línea, merecen ser destacadas las siguientes normas: en la Comunidad Autónoma de Navarra, la aprobación de la *Ley Foral 22/2016, de 21 de diciembre, que adopta medidas de apoyo a los ciudadanos y ciudadanas en materia de vivienda*, así como el *Decreto Foral 2/2016, de 27 de enero, que modifica el Decreto Foral 142/2004, de 22 de marzo, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas en la Comunidad Foral de Navarra y el Decreto Foral 61/2013, de 18 de septiembre, por el que se regulan las actuaciones protegibles en materia de vivienda*; en la Comunidad Autónoma de Madrid, el *Decreto 52/2016, de 31 de mayo, por el que se crea el Parque de Viviendas de Emergencia Social y se regula el proceso de adjudicación de viviendas de la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid*; en Cataluña, el *Decreto 183/2016, de 16 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del impuesto sobre las viviendas vacías*; en Asturias, el *Decreto 48/2016, de 10 de agosto, de viviendas vacacionales y viviendas de uso turístico*; en Andalucía, el *Decreto 28/2016, de 2 de febrero, de las viviendas con fines turísticos y de modificación del Decreto 194/2010, de 20 de abril, de establecimientos de apartamentos turísticos*; en Canarias, la *Ley 2/2016, de 27 de septiembre, para la modificación de la Ley 6/2002, de 12 de junio, sobre medidas de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma*; y en Galicia, el *Decreto 17/2016, de 18 de febrero, por el que se crea y se regula el Censo de viviendas vacías de la Comunidad Autónoma de Galicia*. La doctrina, siempre muy activa en la búsqueda de soluciones jurídicas para el ámbito de la vivienda que suscita un intenso debate social, también este año ha elaborado varios artículos y libros a los que debe aludirse en el marco del presente informe. En este sentido, puede subrayarse, porque justamente estudia la interrelación entre las normas urbanísticas y la actividad comercial

que ha sido objeto de novedades normativas, el artículo de J. M. SERRANO ALBERCA, «Urbanismo, turismo y defensa de la competencia: a propósito de las restricciones de la apertura de nuevos establecimientos hoteleros y del funcionamiento de pisos turísticos», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 37, 2016, texto en línea. Asimismo y, dada la norma catalana de este año que establece el impuesto sobre viviendas vacías, resulta interesante la perspectiva que adopta en la materia en general el libro de Y. GARCÍA CALVENTE, M. RUIZ GARIJO y M. SOTO MOYA, *Innovaciones sociales en materia de vivienda: perspectiva tributaria*, Aranzadi, Pamplona, 2016. En esta obra se analiza la vivienda habitual desde el punto de vista de la innovación social. A estos efectos, son objeto de estudio distintas iniciativas que pueden incluirse en tal concepto, incidiéndose en su tratamiento tributario y en cómo este puede servir para potenciarlas. En la misma línea, se recomienda la lectura de la obra de tres expertos en el ámbito M. VAQUER CABALLERÍA, J. PONCE SOLÉ y R. ARNAIZ RAMOS, *Propuestas jurídicas para facilitar el acceso a la vivienda*, Fundación Coloquio Jurídico Europeo, Madrid, 2016. Finalmente, una reflexión sugerente, en el actual contexto de renovación de las ciudades, de crisis de la vivienda y de desempleo, proporciona en su artículo G. ROGER FERNÁNDEZ, «Necesidad de una reorientación recuperadora de las políticas públicas de vivienda para todos los ciudadanos», en *RDU*, núm. 307, pp. 77-92.

### III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

#### 1. Planeamiento urbanístico y territorial

Indudablemente una de las obras más pioneras en materia de planeamiento urbanístico durante los últimos veinticinco años ha sido la escrita por J. DELGADO BARRIO, *El control de la discrecionalidad del planteamiento urbanístico*. Este año, la obra vuelve a publicarse actualizada por la editorial Civitas (Madrid, 2016). El autor, magistrado del Tribunal Supremo, estudia los controles que se ejercen sobre la discrecionalidad administrativa en la que se basa el planeamiento urbanístico. Entre otros, en el libro se examina la necesidad de la motivación del plan que ha de aparecer en su Memoria con minucioso detalle y la doctrina jurisprudencial relativa al control por los principios generales del Derecho.

##### 1.1. *Aprobación, modificación, revisión y relación entre planes*

##### 1.1.1. Clasificación del suelo en planes territoriales y urbanísticos. Distribución competencial, autonomía municipal e intereses supramunicipales

La decisión sobre la clasificación del suelo da lugar cada año a numerosos pronunciamientos judiciales que intentan trazar líneas claras entre aquella y los límites legales

que rigen en la materia. En la *STS de 10 de febrero de 2016 (rec. cas. 809/2014)*, el TS confirma en casación la STSJ de Andalucía que había estimado el recurso contencioso-administrativo presentado por dos sociedades mercantiles propietarias de unas fincas, anulando el *Plan de Ordenación Territorial de la Aglomeración Urbana de Málaga* en cuanto que el Plan había calificado como Zona de Protección Territorial las fincas. A juicio del TSJ (y del TS), el planificador goza, por supuesto, del margen de discrecionalidad necesario y puede, en principio, adscribir determinadas categorías del suelo a la Zona de Protección. Sin embargo, esto debe hacerse por superficies suficientes y no por parcelas individualmente consideradas que además disten demasiado (aquí, 6 km) de la Zona. Es más, el planificador debe justificar la clasificación teniendo en cuenta las características necesarias para este tipo de clasificación (condiciones de la flora, fauna, valores ecológicos, paisajísticos o medio ambientales) y, en el caso concreto, el Tribunal no considera que estas concurrían para que se clasificasen las fincas específicas como Zona de Protección Territorial «Montes de Málaga» (FJ 3.º).

En cuanto a la clasificación de terrenos por el planeamiento general, destaca este año la *STS de 25 de febrero de 2016 (rec. núm. 2754/2014)*. En esta sentencia, el TS confirma en casación la sentencia del TSJ de Castilla y León sobre una parcela afectada por la modificación del Plan General de Ordenación Urbana (en adelante, PGOU) de Segovia para adaptarlo al Plan Especial de las Áreas Históricas y otras zonas de Segovia. Según el TSJ (y el TS), en el caso concreto no concurren los requisitos para la categorización de la parcela como suelo rústico de especial protección, tal y como se estipulaba en el planeamiento, pero sí los del suelo urbano consolidado. La parcela formaba parte del núcleo de población y contaba con todos los servicios urbanísticos (acceso rodado, alcantarillado, red de saneamiento municipal, abastecimiento de agua, suministro de energía eléctrica y alumbrado público). En cuanto a este aspecto, el Tribunal ordena la anulación de la nueva clasificación. Sin embargo, el TSJ no reconoce la condición de solar a la parcela, como solicitaba la recurrente. Ante la anulación de la clasificación del planeamiento, el Tribunal apunta que desconoce la clasificación que el planificador en el ejercicio del *ius variandi* reconocería a dicho suelo y, por esta razón, tiene que ser el ayuntamiento la Administración competente que daría este estatus a la parcela (FJ 4.º).

En sentido contrario, en la *STS de 25 de mayo de 2016 (rec. núm. 814/2015)*, el TS —aunque estima parcialmente el recurso de casación por otro motivo— confirma en cuanto a lo que aquí interesa —que es la desclasificación de terrenos— la sentencia de instancia. Para el Tribunal, según el informe del perito designado, los terrenos que han quedado desclasificados en suelo rústico por el Plan Territorial de Protección carecían de sistema evacuación de aguas residuales, mediante alcantarillado o fosa séptica. Esta decisión no es arbitraria y responde al criterio que rige las reglas de la sana crítica. Se basa en que el referido perito reconoce en su dictamen que no existe red alguna de alcantarillado y se supone que (en las parcelas no edificadas) no existen fosas sépticas ya que no hay ninguna edificación que necesita sanear a conducto alguno, debiéndose de instalar a la par que la edificación (FJ 5.º).

Asimismo, en la *STS de 9 de marzo de 2016 (rec. núm. 2214/2014)*, el TS desestima el recurso de casación y confirma la sentencia de instancia que tenía como objeto la desclasificación de un suelo de suelo urbanizable a suelo no urbanizable en la fase de aprobación definitiva del PGOU. Los recurrentes en este caso consideraron que esta decisión autonómica vulneraba el principio de autonomía local (arts. 137 y 140 CE). La Sala rechaza este motivo reconociendo, por una vez más, que, en el ejercicio de sus competencias, las Comunidades Autónomas, al resolver sobre la aprobación definitiva de los planes generales, deben pronunciarse no solo sobre las cuestiones de legalidad, sino también sobre los aspectos relativos a la defensa de los intereses supramunicipales; y, desde esta perspectiva, pueden introducir directamente modificaciones al plan (FJ 5.º). Y en este caso es lo que había sucedido. A la misma conclusión llega también la *STS de 29 junio de 2016 (rec. núm. 1570/2015)* sobre el Plan Director urbanístico de sistema costero de Cataluña que constituye un plan territorial de ámbito supramunicipal. El Tribunal considera que la queja de vulneración del principio de autonomía local debe rechazarse porque las alteraciones a la urbanización «Eucaliptus» y en el núcleo poblacional de Poble Nou del Delta afectan a intereses supramunicipales y no únicamente a ámbitos de competencia municipal. Suponen determinaciones sobre desarrollo sostenible, medidas de protección del suelo no urbanizable y criterios para la estructura orgánica de ese suelo que corresponden a la Comunidad Autónoma (FJ 8.º).

Sobre la distribución competencial entre el Estado y las CCAA y el principio de autonomía local en materia de urbanismo ordenación del litoral y del territorio son de destacar dos pronunciamientos nuevos del TC que se mueven, sin embargo, en la línea de la *STC 233/2015, de 5 de noviembre*, del año anterior. Se trata de las *SSTC 28/2016, de 18 de febrero y 57/2016, de 17 de marzo*. El Tribunal en ambas sentencias acude a la técnica de interpretación conforme para determinar la compatibilidad de los preceptos legales estatales que excluyen determinados núcleos de población del dominio público marítimo terrestre e imponen a las Comunidades Autónomas el deber de elaborar un plan sobre la posible incidencia del cambio climático en el dominio público marítimo-terrestre. En cuanto a la posible vulneración de la autonomía local, el TC rechaza de forma contundente este motivo de inconstitucionalidad. Considera que el art. 119.2 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*, defiende claramente intereses supralocales, como son los relativos a la protección y defensa de la integridad del dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal y, por tanto, puede incidir legítimamente en la esfera de actuación urbanística local.

Desde la perspectiva de la distribución competencial en materia urbanística debe citarse, también, la *STC 157/2016, de 22 de septiembre*. En este pronunciamiento, el TC pone de relieve que los preceptos autonómicos que prohíben, de forma casi absoluta, la implantación de determinados centros de distribución comercial en la trama urbana consolidada suponen una medida restrictiva de la libertad de establecimiento. Como tal, y para que la limitación pudiera justificarse con base en razones imperiosas de interés general, debería fundarse en datos concretos que justifiquen la producción de daños al

entorno urbano y al medio ambiente (FJ 7.º). En vista de lo anterior y la ausencia de la justificación pertinente, el Tribunal estimó el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y, en consecuencia, declaró la inconstitucionalidad y nulidad del *Decreto-ley 7/2014, de 23 de diciembre, de la Generalitat de Cataluña, cuyo artículo único deroga la letra b) del apartado 3 y el segundo párrafo del apartado 4 del art. 9 del Decreto-ley 1/2009, de 22 de diciembre, de ordenación de los equipamientos comerciales.*

#### 1.1.2. Trámite de información pública, planeamiento urbanístico provisional y planes territoriales y urbanísticos

La necesidad de celebración del trámite de información pública cuando se procede a la suspensión del planeamiento urbanístico en vigor y se aprueba la ordenación urbanística provisional, que modifica sustancialmente la anterior, parece ser un requisito procedimental ineludible. Así se desprende del pronunciamiento del Tribunal Constitucional este año en su Auto *RTC 104/2016, de 10 de mayo*. Aunque el Tribunal inadmite la cuestión de inconstitucionalidad por falta de requisitos procesales, sí que proporciona en el Auto los criterios materiales para resolver el fondo de asunto. Más en concreto de lo que se trataba en la cuestión planteada era de si el art. 96 de la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, que regula el procedimiento del acuerdo de suspensión del planeamiento urbanístico —pero no el de la ordenación urbanística provisional— es contrario a la legislación básica del suelo en cuanto al requisito de exigibilidad del trámite de información pública en la materia. El Tribunal considera que el silencio del legislador gallego en cuanto al procedimiento especial de la elaboración de la disposición normativa —la ordenación urbanística provisional— y la obligatoriedad del trámite de información pública exigido por otras normas de rango legal no es insalvable por vía interpretativa (FJ 3.º). Según el Tribunal, por tanto, no se observa una contradicción efectiva entre los preceptos estatal y autonómico indicados, siempre que en el procedimiento de ordenación urbanística provisional —que no determina detalladamente el legislador autonómico— no se omita el trámite de información pública al amparo de varios preceptos legales estatales.

Sobre la necesidad de celebración del trámite de información pública en determinados casos, se ha pronunciado también la *STS de 3 de febrero de 2016 (rec. cas. 2345/2014)*. El Tribunal, que en el presente supuesto desestimó el recurso de casación, considera que en el caso planteado no había necesidad de celebrar un nuevo trámite de información pública sobre el Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar —plan territorial— para su aprobación definitiva, tras la introducción de alteraciones. El primer motivo de casación se basaba en la ausencia de este trámite de información pública en el procedimiento concreto y la posible infracción del art. 4.e) del *Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008* (en adelante, *TRLS08*). El TS pone de manifiesto que la norma básica no establece la forma y modo de regulación de este derecho de participación, dejando ese margen al legislador autonómico. Pero el hecho de que la ley autonómica urbanística no prevea este trámite para este caso no quiere decir que no deba producirse. Esta afir-

mación está en plena consonancia con la argumentación llevada a cabo en el Auto del TC que se ha expuesto anteriormente. Concretando ahora lo anterior y aplicándolo al presente caso ante el TS, que se refiere a un plan territorial, el Tribunal considera que de una interpretación sistemática de la normativa estatal y la autonómica se desprende que este trámite debe practicarse cuando haya alteraciones en el curso de la tramitación de los planes territoriales. El fin es, naturalmente, el aseguramiento de la eficacia del derecho a la participación ciudadana en los instrumentos de planeamiento [art. 4.º) TRLS08]. Y ello porque la legislación autonómica no lo prohíbe. Sin embargo, se supedita tal trámite a dos condiciones: que el planeamiento territorial tenga un contenido materialmente urbanístico; y que las alteraciones tengan carácter sustancial y afecten al modelo territorial inicialmente configurado. Así, el TS (junto con el TSJ) señala que el Plan Territorial tiene, en este caso, un contenido claramente urbanístico, porque contiene un mandato al planificador urbanístico que le priva de margen alguno de discrecionalidad. En su caso, aquí es donde procedería el trámite de información pública, porque es el único momento donde cabe abrir el debate a la participación ciudadana. No obstante, la Sala no reconoce el carácter sustancial de las modificaciones operadas. Para el Tribunal, no resulta determinante a tal efecto la importante dimensión de la finca afectada, puesto que el Plan de Ordenación Territorial comprende siete términos municipales completos (FJ 5.º).

El mismo criterio de la modificación sustancial del planeamiento, para la obligatoriedad de celebración de un nuevo trámite de información pública, se ha seguido también por la *STSJ de Cantabria, de 23 de febrero de 2016 (rec. núm. 114/2014)* proyectada aquí sobre un PGOU. El TSJ de Cantabria estima parcialmente el recurso interpuesto por omisión del trámite de información pública porque considera que en algunos casos se han producido modificaciones o alternaciones entre la aprobación inicial y la definitiva de los instrumentos del planeamiento. El Tribunal señala que la existencia o no de modificación sustancial del planeamiento es un concepto jurídico indeterminado que se identifica con que los cambios introducidos supongan «una alteración del modelo de planeamiento, que lo hagan aparecer como distinto o diferente en tal grado que pueda estimarse como un nuevo planeamiento». Además, el Tribunal pone de relieve que este concepto exige una interpretación restrictiva y una actividad probatoria de quien pretenda sostener ese cambio de modelo territorial que justifique una nueva información pública (FJ 5.º). En el caso concreto, el Tribunal llega a la conclusión de que a algunas de las modificaciones introducidas no se les puede atribuir el carácter de sustanciales por no alterar el modelo tradicional de planeamiento ni afectar a sus elementos estructurales. Algunas de las modificaciones realizadas se introdujeron por aplicación de criterios de legalidad y otras derivadas de las determinaciones del *Real Decreto 9/2008* en cuanto a la servidumbre del dominio público hidráulico. Sin embargo, para algunas otras modificaciones —la modificación realizada del suelo rústico de protección ordinaria a protección agropecuaria y a especial protección de ríos, así como el cambio relativo al suelo en el que destinado a vivienda unifamiliar pasa a ser de especial protección agropecuaria—, el Tribunal sí que contempla su consideración como de modificación sustancial, lo que le conduce a la estimación parcial del recurso planteado (FJ 6.º).



Por su parte, en la *STS de 7 de septiembre de 2016 (rec. núm. 2127/2015)*, el TS confirma la sentencia de instancia que había procedido a la anulación parcial del POUM de Vic. El Programa de Infraestructuras Hidráulicas, que se había incorporado al procedimiento después de la aprobación provisional del planeamiento, implicó, a juicio del Tribunal, modificaciones sustanciales del mismo. Estas modificaciones sustanciales se debían a que la ejecución del planeamiento derivado y/o la obtención de aprovechamiento se subordinaban ahora a la ejecución de infraestructuras hidráulicas importantes. El Tribunal considera que la introducción de estas modificaciones esenciales afectaban de dicho plan a la clasificación urbanística de terrenos de titularidad de la recurrente en su declaración de zonas inundables. Al haber sido, por tanto, introducidas sin la celebración de un nuevo trámite de información pública, debería derivarse la nulidad del conjunto del plan y no solo de las determinaciones causantes de la modificación efectuada (FJ 5.º).

Finalmente, desde la perspectiva local de la interrelación del urbanismo con el Derecho de aguas interesante, debe hacerse referencia a la *STS de 21 de diciembre de 2016 (rec. núm. 3977/2015)*. En la presente sentencia, la Sala confirma en casación la sentencia de instancia que había desestimado el recurso contra la Ordenanza Municipal de Vertido y Tratamiento de Aguas Residuales de un municipio. Dicho municipio, en el marco de sus competencias —como lo constata la Sala—, había adoptado una Ordenanza en consonancia con el PGOU para dar solución temporal y provisional a la falta de alcantarillado de unas urbanizaciones. Este tipo de asentamientos habían surgido al margen del planeamiento municipal agravando la situación urbanística del mismo sin contar con el alcantarillado pertinente. En este sentido, el TS considera que la regulación transitoria, que preveía la instalación de depuraciones individuales desarrollada por el PGOU —y la Ordenanza—, informada favorablemente por la Confederación Hidrográfica, era una decisión municipal correcta hasta la regularización de la situación (FFJJ 1.º y 4.º).

### 1.1.3. Densidad de vivienda y planeamiento de desarrollo

Una de las sentencias más interesantes de este año, por la variedad de cuestiones que se tratan y la argumentación detallada y precisa que se acomete en ella, es la *STSJ de Madrid, de 4 de marzo de 2016 (rec. núm. 187/2015)*. La sentencia resuelve el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación para la Promoción del Urbanismo Responsable contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid por el que se aprueba definitivamente el Plan Especial para la modificación de la ordenación pormenorizada de la «Ciudad aeroportuaria de Valdebebas». Indirectamente, también se impugna la Revisión Parcial del PGOUM de 1985 y la Modificación del Plan General de Madrid de 1997. En primer lugar, el Tribunal despeja cualquier duda sobre la intención de la revisión parcial de eludir los efectos de varias sentencias anteriores en relación con este ámbito urbanístico y la posible incurrancia de la Administración en desviación del poder. En este sentido, señala el Tribunal, que justamente la Memoria y el Informe de Sostenibilidad de los planes son claves para conocer los motivos para la

nueva ordenación y que el deber de motivación en el caso concreto se había cumplido sobradamente. La Asociación también estima que se ha aplicado retroactivamente la DA 6.<sup>a</sup> de la *Ley madrileña 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas*. El Tribunal acepta que la DA 6.<sup>a</sup> tiene transcendencia directa para la revisión parcial, pero no entiende que deba elevar cuestión de inconstitucionalidad sobre la misma. Es más, la Sala señala que no resultan de aplicación a la revisión parcial las limitaciones de alturas establecidas posteriormente en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid. A la alegación de la Asociación de rotura de la coherencia de la ordenación de todo el municipio, por la desclasificación pretendida de más de 33 millones de metros cuadrados, el TSJ rechaza la posible incongruencia. Considera que la nueva ordenación tiene que asentarse necesariamente en la realidad física y también jurídica que es la ordenación existente y en este caso eso sucede. Finalmente, la Asociación entiende que la finalidad del Plan Especial es la alteración de la calificación de tres parcelas para convertirlas en residenciales, estando establecidas anteriormente como barrera frente a la infraestructura aeroportuaria. Con esta alteración de calificación se pretende construir 1.200 viviendas. El TSJ, en primer lugar, admite que el Plan Especial puede introducir modificaciones específicas respecto a lo establecido en el PGOU, cuando sean necesarias para el cumplimiento de sus fines. En este caso, la modificación afecta a la densidad de vivienda y a esta densidad debe ajustarse el coeficiente de edificabilidad según los usos. Aunque en el presente caso no se aumenta la edificabilidad lucrativa, no es cierto que no se vea alterada la red de equipamientos del conjunto, puesto que se produce un considerable aumento poblacional. El Tribunal considera que tal aumento no justifica en modo alguno la coherencia de este cambio con la ordenación estructurante. Además, aunque admite que el hecho de que los espacios públicos o cesiones para redes se establezcan por encima del mínimo y eso puede suponer un incremento de la calidad ambiental, señala la Sala que la capacidad del ámbito en términos de población no constituye un expediente de mejora ambiental. El incremento de dotaciones no requiere en absoluto un aumento de las unidades de vivienda. Y en el presente caso, no hay justificación alguna de la necesidad de este aumento, sin que conste un estudio razonado sobre su coherencia. Por estas razones, el TSJ estima parcialmente el recurso y anula el Plan Especial (FJ 4.º).

#### 1.1.4. Evaluación ambiental estratégica y modificación del planeamiento

Una de las preocupaciones constantes de la doctrina y la jurisprudencia en los últimos años ha sido la determinación del alcance, de los efectos y del ámbito de aplicación de la técnica de evaluación ambiental estratégica de planes y programas. En este sentido este año, puede destacarse la *STS de 13 de abril de 2016 (rec. núm. 3288/2014)* que, por una vez más, constata la necesidad de la evaluación ambiental estratégica para la modificación puntual de un PGOU y confirma la sentencia de instancia que había anulado la modificación puntual del Plan. La Sala señala que, aun cuando se tratase la modificación puntual del Plan General de una modificación menor y comprenda una escasa superficie, podría afectar significativamente al medio ambiente al recalificarse suelo no urbanizable

común y suelo no urbanizable de Protección de Espacios de Interés Paisajístico a suelo urbanizable. Por lo anterior, se considera necesaria la evaluación ambiental estratégica, tal y como lo establece la *Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente* (ahora, *Ley 21/2013*) (FJ 4.º). Sobre algunas cuestiones puntuales relativas a relación entre evaluación ambiental y planeamiento urbanístico y el estado actual de los problemas que suscita, puede consultarse este año el artículo de A. M. MORENO MOLINA, «El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática», en *Práctica Urbanística: Revista Mensual de Urbanismo*, núm. 143, 2016, texto en línea.

#### 1.1.5. La imposibilidad de legalización de construcciones ilegales a través de la potestad del planeamiento

Otra cuestión conflictiva en el urbanismo español es la relativa a la intención de legalización de construcciones ilegales a través de la potestad del planeamiento. Sobre esta cuestión, entre otras, ha tenido la ocasión de pronunciarse el TS en su *STS de 17 noviembre de 2016 (rec. núm. 1431/2015)* que estimó parcialmente el recurso de casación planteado y ha ordenado la anulación de la Revisión del PGOU de Marbella. El Tribunal en su sentencia señala la imposibilidad de legalizar lo ilegalmente construido a través de la potestad de planeamiento puesto que esta en ningún caso se considera como su función (FJ 5.º). Más en concreto, la Sala pone de manifiesto que no está en manos del planificador alterar o desfigurar el concepto de suelo urbano consolidado. Asimismo, considera que no resulta jurídicamente posible proceder a la alteración por el planificador de los mecanismos legales de responsabilidad por el incumplimiento de los deberes urbanísticos, considerando la atribución de la misma a los promotores de las construcciones contraria a lo previsto en el art. 19 del TRLS08. Finalmente, la Sala señala que carece de apoyo la exigencia de nuevas prestaciones que alteran el equilibrio del derecho de propiedad y que además dependen de la modulación del nivel de legalización realizado por el propio planificador. En este sentido anula también la imputación de cargas y gravámenes individuales a través de la imposición de coeficientes de normalización con la finalidad de proceder a la financiación de dotaciones, equipamientos y sistemas. El Tribunal considera que esta vía encubre la intención de regularizar los resultados de actuaciones ilegales y anula la revisión por falta de amparo normativo (FJ 5.º). En la misma línea, y con argumentación parecida, se mueven las *SSTS de 4 de octubre de 2016 (núm. rec. 3190/2015)* y de *20 de julio de 2016 (núm. rec. 1880/2015)*.

#### 1.1.6. La relación entre los modelos urbanísticos establecidos por los planes generales y el planeamiento de desarrollo

En cuanto al deber de motivación de las decisiones discrecionales del planeamiento urbanístico debe hacerse referencia este año a la *STS de 19 de mayo de 2016 (rec.*

núm. 632/2015). En este caso, el TS confirma la STSJ de Cataluña que había estimado parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la denegación del Programa de Actuación Urbanística y un Plan Parcial. La sentencia de instancia había anulado tan solo, por ser disconformes a derecho todos los fundamentos de los Acuerdos hechos valer por la Administración, a excepción del relativo al rechazo del denominado modelo urbanístico de la nueva ordenación y que conllevó la denegación de la aprobación provisional de la figura de planeamiento propuesta a iniciativa privada. El TS considera que la Administración urbanística municipal goza de discrecionalidad para diseñar la ciudad y no cabe sustraer de su potestad la definición del modelo de ciudad por el que opta. Solamente esto sería posible si se justificase debidamente que el modelo elegido por la Administración, al tiempo de desarrollar urbanísticamente un ámbito territorial concreto, sea ilógico, impropio o imposible. Algo que en este caso consideró el Tribunal que no sucedía.

#### 1.1.7. Planes ambientales y urbanísticos: el caso del «Algarrobico»

En la muy esperada *STS de 10 de febrero de 2016 (rec. cas. 1947/2014)*, el TS zanja de forma definitiva la cuestión que ha sido objeto de varios pronunciamientos judiciales en los últimos años, casa la STSJ de Granada y confirma que «El Algarrobico» es «área natural de interés general». Las partes recurrentes alegaban la vulneración de la cosa juzgada formal y material, porque en el año 2012 se había dictado sentencia firme declarándose una zona del mismo, según el PORN, como «área natural de interés general» y otra zona como «suelos urbanizables». La Sala parte de la consideración del sector ST-1 «El Algarrobico» como «área natural de interés general», según el PORN de 1994 (tras la anulación en 2012 del PORN de 2008). En este sentido, para el Tribunal, la clasificación de una parte del sector como suelos urbanizables supondría una desprotección ambiental del suelo que requiere un especial rigor y motivación, en virtud del «principio de no regresión». Apunta igualmente el TS que la inclusión de estos terrenos en el PORN se justifica por las características naturales de los terrenos. En este sentido, los propietarios de «El Algarrobico» pueden ver limitados su derecho de propiedad y el aprovechamiento urbanístico por los PORN, sin perjuicio de las posibles compensaciones que puedan proceder. Asimismo, el Tribunal pone de relieve que en una posible incompatibilidad entre planes ambientales y urbanísticos, prevalecen claramente los primeros (FJ 31). Un comentario extenso sobre la citada sentencia puede encontrarse por J. V. GONZÁLEZ GARCÍA, «Algarrobico (V): camino de su derribo. Comentario a la STS 272/2016, de 10 de febrero», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 37, 2016, texto en línea.

#### 1.2. Los efectos del Plan financiero

En cuanto a la obligación de someter a los planes urbanísticos a un control económico-financiero debe hacerse referencia este año a la *STS de 11 de febrero de 2016 (rec.*

núm. 1576/2014). El caso trataba de un PGOU y su estudio económico financiero que había sido objeto de pronunciamiento por el TSJ de Cataluña. El TS declara haber lugar al recurso de casación, casa y revoca la sentencia recurrida estimando el recurso contencioso-administrativo y declara la nulidad del Plan impugnado. El TS considera que las previsiones económicas para atender las necesidades de gasto e inversión que el desarrollo del Plan comporta, eran insuficientes. Así, no había quedado acreditada la justificación de la viabilidad económica y financiera del instrumento urbanístico. Es más, el Tribunal señala que el contenido del Plan financiero equivalía a una ausencia del estudio. Además, lo relevante de la sentencia es también que el TS rechaza que la carga de la prueba de acreditar la inviabilidad económica recaiga por entero sobre la parte recurrente, eximiendo de cualquier actividad probatoria a la Administración (FFJJ 14 y 15). En relación con la virtualidad y los efectos del plan económico sobre la distinta tipología de planeamiento, es recomendable la aportación de H. M. HERNÁNDEZ GIMÉNEZ, «El informe de sostenibilidad económica en los instrumentos de planeamiento», en *Actualidad administrativa*, núm. 9, 2016, texto en línea.

### 1.3. La limitación de alturas: a propósito de la STC 170/2016

En una de las sentencias más trascendentales de este año (*STC 170/2016, de 6 de octubre de 2016*), el Pleno del Tribunal Constitucional ha desestimado el recurso de inconstitucionalidad que se había interpuesto contra la disposición adicional de la *Ley 4/2015, de 18 de diciembre, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid*. La *Ley 4/2015* contiene, además de la norma recurrida —la disposición adicional—, un artículo único que dispone 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 de las tres alturas»—. Sin embargo, este artículo no fue impugnado en el marco del presente recurso de inconstitucionalidad, cuyo único objeto consistió en resolver la presunta inconstitucionalidad de la disposición adicional de la norma. La disposición adicional impugnada afirmaba que la limitación de tres alturas, derogada por el artículo único de la *Ley 4/2015* e introducida en su momento por la *Ley 3/2007*, no será, en ningún caso, de aplicación a tres supuestos tasados: *a)* a los planes generales y de sectorización vigentes o aprobados provisionalmente en el momento de la entrada en vigor de la *Ley 3/2007* (31 de julio) ni a su respectivo planeamiento de desarrollo tanto si se ha aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley 3/2007*, como con posterioridad; *b)* al suelo clasificado como urbanizable sectorizado o como urbano, consolidado o no, antes de la entrada en vigor de la *Ley 3/2007*, ni tampoco a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos o a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que les afecten, lo que significa proyectar la aplicación de la norma cuestionada a futuras actuaciones, y *c)* a la modificación o revisión del plan general que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la *Ley 8/2012* (1 de enero de 2013), ni a sus futuras modificaciones o planes de desarrollo que pudieran aprobarse siempre que se dé una condición: que «no resul-

tara de aplicación la *Ley 3/2007* por aplicación de la DA 6.<sup>a</sup> de la *Ley 8/2012, de 28 de diciembre*.

Antes de entrar al análisis del contenido de los supuestos que regula la disposición impugnada, el Tribunal deja constancia de que en el preámbulo de la ley impugnada —que carece de valor normativo pero se le reconoce valor interpretativo— se pone de manifiesto que la finalidad de la disposición adicional es la aclaración y no la innovación de la regulación contenida en la disposición transitoria de la *Ley 3/2007*, de 26 de julio. Afirmación que, como se verá más adelante, no comparte el Tribunal.

En cuanto al primer supuesto, el Tribunal considera que la disposición adicional impugnada va más allá de la norma que pretende aclarar, por cuanto extiende la no aplicación de la limitación de alturas introducida por la *Ley 3/2007* no solo al planeamiento general y de sectorización ya vigente o aprobado provisionalmente con anterioridad al 31 de julio de 2007, sino también a su planeamiento de desarrollo en todo caso, con independencia del momento de su aprobación.

Con respecto al segundo supuesto de exención, a juicio del Tribunal, el criterio viene a coincidir, en lo sustancial, con lo previsto en la DA 7.<sup>a</sup> de la *Ley 3/2013 de patrimonio histórico*, si bien ahora se aclara que se refiere a la totalidad del suelo urbano, sea consolidado o no, y se extiende con carácter novedoso al suelo urbanizable sectorizado.

Finalmente, en cuanto al tercer supuesto, el Tribunal considera que se trata de otro aspecto innovador de la disposición adicional impugnada, ya que con él se esta dando efecto retroactivo a la previsión contenida en la *Ley 8/2012*: la exención de la limitación de alturas se aplica a todos los eventuales supuestos de modificaciones o revisiones de planes generales afectados por una declaración judicial de nulidad parcial, antes y después del 1 de enero 2013, siempre que estén aprobados el plan de sectorización o el instrumento de desarrollo, así como a sus futuras modificaciones y eventuales instrumentos de desarrollo.

En este sentido y como pone de manifiesto el Tribunal, «al margen de nominalismos y de la deficiente técnica legislativa —que titula como aclaratoria en el preámbulo de la ley una disposición adicional de carácter transitorio— lo cierto es que la disposición adicional es una norma innovativa que modifica la disposición transitoria que dice aclarar». Lo hace ampliando los ámbitos de exención de la limitación de alturas para las situaciones pendientes y en el marco de una ley, la *Ley 4/2015*, cuyo único objeto es derogar para el futuro la limitación en aras a un nuevo modelo de desarrollo urbano (FJ 3.<sup>o</sup>).

De lo anterior, el Tribunal deduce que el examen realizado del contenido de la disposición adicional revela de forma clara que no se trata, como manifiesta el legislador autonómico, de una norma meramente aclaratoria de un texto legal previo —el previsto en la disposición transitoria de la *Ley 3/2007*—, limitándose a precisar o despejar las dudas sobre cuál es el régimen jurídico aplicable a los instrumentos de planeamiento atendiendo a la fecha de su aprobación o del tipo de suelo. Bien al contrario, la norma impugnada constituye, atendiendo a su contenido, una nueva norma transitoria —que

el Tribunal califica de «impropia»—, por cuanto su objetivo real no es tanto solucionar la colisión temporal de las leyes como facilitar la aplicación de la ley nueva; esto es, la implantación del nuevo modelo urbanístico que inspira a la *Ley 4/2015* y su derogación de la limitación de alturas.

En conclusión, la disposición adicional recurrida tiene como finalidad someter a una serie de situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad, pero aún pendientes, a la misma regla de derecho que con carácter general se establece a partir de la entrada en vigor de la *Ley 4/2015* que deroga la limitación de alturas. En otras palabras, la disposición impugnada pretende la inaplicación de la limitación de alturas a determinadas situaciones jurídicas pendientes para facilitar la implantación del nuevo modelo urbanístico. Y lo hace con una regulación diferenciada de la recogida por el antiguo art. 39.8 de la *Ley 9/2001* —que establecía la limitación— y de la disposición transitoria de la *Ley 3/2007* —que fijaba su alcance— (FJ 3.º).

Basándose exactamente en este carácter innovador de la regulación de la disposición adicional de la *Ley 4/2015*, el Tribunal desestima los tres motivos de inconstitucionalidad que habían alegado los recurrentes. Los recurrentes consideraban, en primer lugar, que la norma cuestionada vulneraba el art. 9.3 CE al tratarse de una ley singular que participa al mismo tiempo de los caracteres de una norma legal autoaplicativa y de una ley de supuesto de hecho concreto, que no aparece motivada suficientemente, no esta justificada e incluye una solución desproporcionada. En segundo lugar, a juicio de los recurrentes, se vulneraba el art. 117.3 CE en relación con el art. 9.3 CE, por tratarse de una norma meramente interpretativa que tenía por finalidad imponer al poder judicial, con efecto retroactivo, una única interpretación de una ley anterior. Y en tercer y último lugar, se alegaba la vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva ex art. 24.1 CE, al impedir el acceso a la justicia de los titulares de derechos e intereses legítimos, incumplir el requisito de equivalencia material del control judicial y privar de efectividad a las resoluciones judiciales recaídas en conexión con la materia objeto de la norma cuestionada. El Tribunal no recoge ninguno de estos motivos al no considerar que se trataba de una Ley singular en este caso (FFJJ 4.º y 5.º) ni tampoco de una norma interpretativa (FJ 6.º).

## 2. Ejecución del planeamiento urbanístico

### 2.1. *Competencias en materia de gestión: el caso de las asociaciones para la ejecución de actuaciones de rehabilitación o reforma urbanas*

Desde la perspectiva de la distribución competencial con incidencia en el ámbito de la ejecución urbanística, importante resulta este año una parte de la *STC 5/2016, de 21 de enero*. El TC —que, como se verá más adelante en el epígrafe de la disciplina urbanística, estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad por otros motivos—, interpreta como conforme con el orden constitucional establecido el art. 19.2 del *Real*

*Decreto-ley 8/2011, de 1 de julio, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y de simplificación administrativa.* Este precepto establece la participación de las asociaciones administrativas que constituyan los sujetos legitimados en la ejecución de las actuaciones de regeneración urbana. A juicio del Tribunal, este precepto encaja en el ámbito de la competencia estatal sin invadir la competencia sobre regulación de los correspondientes sistemas o técnicas de ejecución de los instrumentos urbanísticos autonómicos (FJ 4.º).

## 2.2. Expropiación forzosa y valoraciones del suelo

En la *STS de 5 de febrero de 2016 (rec. núm. 4042/2014)*, el TS estima parcialmente uno de los dos recursos contencioso-administrativos que se habían interpuesto, anulando la sentencia de instancia. La Sala considera que ha habido error en el cálculo del aprovechamiento aplicado para la expropiación de unos terrenos. El error consistió en que se tomó como aprovechamiento aplicable el índice de edificabilidad que el Plan atribuye al suelo o en otras palabras el volumen de edificabilidad de los equipamientos a construir en dicho suelo, que es dotacional público. El Tribunal Supremo corrige tal interpretación, puesto que el aprovechamiento que debería haberse tomado en cuenta en aplicación de la legislación vigente en el momento era el aprovechamiento lucrativo. Como tal, la Sala señala el índice de edificabilidad susceptible de apropiación privada (el denominado «aprovechamiento medio» en la legislación urbanística anterior) o número de metros cuadrados edificables por metro cuadrado de superficie que, una vez realizada la equidistribución de beneficios y cargas, deberían corresponder a cada propietario (FJ 2.º).

En el mismo marco pero con respecto a la valoración de suelos en situación rural después de la entrada en vigor del *TRLS08*, el TS en la *STS de 12 febrero de 2016 (rec. núm. 1695/2014)* confirma la sentencia de instancia que había estimado parcialmente el recurso promovido por un particular en relación con la fijación de justiprecio correspondiente a la expropiación de una finca afectada por el proyecto de «Ampliación del Centro de Transporte de mercancías de interés autonómico». La recurrente expropiada alega la vulneración de la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo relativa a la obtención de suelo para *crear ciudad* y al principio de equidistribución de beneficios y cargas. Para la parte recurrente el proyecto expropiatorio crea ciudad y sirve a una función estructurante de comunicación que es la de construir un acceso al municipio de Sevilla. El Tribunal Supremo, por su parte, considera que después de la entrada en vigor del *TRLS08* no puede invocarse la doctrina de los sistemas generales destinados a crear ciudad. El *TRLS08* ha creado nuevos criterios de valoración del suelo, desvinculando su tasación de la clasificación urbanística de los suelos, para atender exclusivamente a su situación. Este cambio también afecta a las propiedades que, como en el caso planteado, se destinen o por los que vayan a discurrir infraestructuras y servicios públicos de interés general supramunicipal (FFJJ 3.º y 4.º).



La aportación doctrinal más relevante este año ligada con los métodos de valoración del suelo es, sin duda, el libro A. M. DE LA ENCARNACIÓN, *Las expectativas urbanísticas*, Aranzadi, Pamplona, 2016. La obra se ciñe al análisis de la cuestión, que ha ocupado gran parte del esfuerzo legislativo, doctrinal y jurisprudencial en el ordenamiento jurídico español, y versa sobre si se debe o no reconocer a los propietarios del suelo la integración en su patrimonio actual de las expectativas de revalorización. Asimismo, resulta de sumo interés para la actividad municipal, la obra de A. ROSELLÓ VILA, *Las Expropiaciones Forzosas en el Ámbito Municipal*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016. La obra ofrece una visión práctica de las expropiaciones forzosas en el ámbito local que puede servir de orientación para resolver problemas y dudas a todos que están interesados en el estudio de esta materia. Destaca la tesis mantenida por la autora de que es posible la expropiación de bienes de dominio público. Finalmente, es recomendable el libro de P. RUBIO ESCOBAR, *La defensa judicial frente a una expropiación forzosa*, Aranzadi, Pamplona, 2016. La obra sistematiza y analiza los principales bloques de cuestiones sobre los que se articula fundamentalmente la defensa frente a una expropiación: la *causa expropriandi*, la reversión, el justiprecio expropiatorio e intereses de demora, el deslinde entre la expropiación como potestad y la expropiación por mandato legal, y la confusión planteada entre responsabilidad patrimonial del Estado legislador y la expropiación misma.

### 3. Disciplina urbanística: competencias en materia de inspección urbanística de edificios

En el epígrafe anterior se hizo referencia a la *STC 5/2016, de 21 de enero*, en lo relativo a la competencia estatal para determinar los sujetos que pueden llevar a cabo las actuaciones de regeneración urbana. En este punto, se volverá sobre la misma sentencia que ha declarado inconstitucionales los arts. 21 y 22 del *Real Decreto-ley 8/2011*, así como de la DA 3.<sup>a</sup> y de las DDTT 1.<sup>a</sup> y 2.<sup>a</sup> del mismo. Lo dos preceptos estatales se enmarcaban en el régimen de inspección urbanística de los edificios. Tenían como finalidad la prevención y control de irregularidades o ilegalidades urbanísticas y cumplimiento del deber de conservación que corresponde a los propietarios. Con este contenido, el TC consideró que se trataba de la regulación de ámbitos materiales urbanísticos de competencia autonómica que no podrían encuadrarse en los objetivos de política económica general o preservación del medio ambiente urbano que justificarían una intervención por parte del Estado (FJ 4.º).

En este punto debería destacarse el libro que se ha publicado este año por M. MORENO LINDE, *El régimen jurídico de la regulación urbanística*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2016. El presente libro aborda la problemática de la edificación irregular de una manera integral y desde la perspectiva del Derecho urbanístico, al tiempo que trata ofrecer respuestas a la cuestión a la luz los principios generales del Derecho. En el marco del presente epígrafe es importante enfatizar también en la obra colectiva que muestra claramente un enfoque práctico, *Las licencias urbanísticas tras la directiva de servicios 2000*

[M. GARCÍA GARCÍA *et al.* (dirs.)], Letras de Autor, Madrid, 2016. La obra pone de relieve la disparidad y la gran diferencia de criterios, sobre todos a la hora de establecer parámetros para clasificar los diferentes tipos de licencias y sus formas de tramitación y lo que es importante desde el punto de la oficina técnica de ingeniería, la documentación a aportar y los criterios de aplicación de la normativa de carácter técnico.

#### 4. Valoraciones del suelo y bienes públicos

En la *STC 17/2016, de 4 de febrero de 2016*, el Pleno del Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Presidente del Gobierno en relación con varios preceptos de la *Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto*. El Abogado del Estado reprocha al art. 59 de la *Ley 3/2012*, que permita que los bienes que integran el patrimonio público de suelo puedan cederse gratuitamente o enajenarse por un precio inferior al de su valoración, para fines distintos a los previstos en la legislación básica estatal. Más concretamente, le reprocha que permita que aquellos bienes puedan destinarse a la generación de actividad económica en áreas deprimidas, destino no incluido entre las finalidades previstas en la norma estatal vigente en el momento de interposición del recurso. El Tribunal salva la supuesta inconstitucionalidad mediante la interpretación conforme de este precepto. A su juicio, parece fácil llegar a este tipo de interpretación de la *Ley 3/2012*, que prevé la cesión gratuita o la enajenación por precio inferior al de su valoración de bienes integrantes del patrimonio público del suelo, para atender necesidades de vivienda de carácter social o de equipamiento comunitario, para generar actividad económica en áreas deprimidas o para formar reservas para proteger y tutelar el suelo no urbanizable. Y también parece fácil llegar a la conclusión de que, a diferencia de la norma estatal básica existente en el momento de interposición del recurso, que solo preveía dos finalidades o destinos para esos patrimonios, la nueva redacción contenida en el art. 52.1 del *Real Decreto Legislativo 7/2015* amplía dicha previsión.

A juicio del Tribunal, la base estatal establece una serie de exigencias específicas adicionales cuando se trata de destinar patrimonio público de suelo a fines de carácter socio-económico. Ello solo puede realizarse, ex art. 52.1 del *Real Decreto Legislativo 7/2015*, «de acuerdo con lo que dispongan los instrumentos de ordenación urbanística». Esto es dentro de ordenación y con exclusión de cesiones o enajenaciones individualizadas que no vayan recogidas en un plan, así como «para atender las necesidades que requiera el carácter integrado de operaciones de regeneración urbana». A este carácter integrado se refiere el art. 2.1 del *Real Decreto Legislativo 7/2015* cuando señala que «las actuaciones de regeneración y renovación urbanas (aquellas que según el propio precepto afectan tanto a edificios, como a tejidos urbanos) tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria». Se debe, por tanto, subrayar que la previsión autonómi-

ca, que, sin ninguna otra especificidad, se limita a disponer, entre otros fines, el destino del patrimonio público de suelo a la generación de actividad económica en áreas deprimidas, solo podrá desplegarse cuando se cumplan el resto de las condiciones previstas en la normativa básica estatal (FJ 4.º).

## 5. Responsabilidad patrimonial en el ámbito urbanístico

Culminando el presente informe, debe aludirse sintéticamente a algunos pronunciamientos judiciales de este año en el ámbito de la responsabilidad patrimonial en materia urbanística. En primer lugar, destaca la *STS de 17 de febrero de 2016 (rec. cas. 1321/2014)*, que confirma la sentencia de instancia que, por su parte, había estimado parcialmente una reclamación de responsabilidad patrimonial por limitación singular del derecho de propiedad. El Tribunal de instancia entendió que concurrían los requisitos de la responsabilidad patrimonial por vinculación o limitación singular: que la finca sufra una restricción del aprovechamiento urbanístico; que esta se traduzca en un beneficio para el resto de usuarios; y que la limitación sea susceptible de distribución equitativa. Ahora bien, la Junta recurrió en casación porque entendió que el TSJ aplicaba de forma errónea al art. 35.b) TRLS08, puesto que este se refiere a vinculaciones o limitaciones singulares derivadas del planeamiento. En el caso presente, a juicio de la recurrente, la limitación derivaba de la normativa de protección del patrimonio histórico. El TS confirma la argumentación de la Sala de instancia y coincide en que de lo que realmente se trataba era de una limitación de naturaleza igualmente urbanística. En cualquier caso, el TS sostiene que procedería igualmente la indemnización con arreglo al art. 139.1 LRJPAC (FJ 5.º).

La relación entre, en primer lugar, la patrimonialización y, luego, la pérdida de aprovechamiento urbanístico por decisiones urbanísticas públicas como requisito para poder exigir la responsabilidad patrimonial de la Administración han ocupado la argumentación de varias sentencias este año [*SSTS de 28 de junio de 2016 (rec. cas. 3574/2014 y 3654/2014)*]. En estos pronunciamientos judiciales, para identificar el daño efectivo que da lugar a responsabilidad, se ha considerado que el efecto de la falta de publicación de la normativa de los planes urbanísticos era el no despliegue de los requisitos necesarios para poder exigir la indemnización en el marco de la institución de la responsabilidad patrimonial. Asimismo, la Sala del TS reforzando la jurisprudencia sentada en este ámbito, ha vuelto a insistir en que la mera clasificación del suelo como urbanizable no supone la automática patrimonialización de los aprovechamientos que la ordenación urbanística añade a tal contenido. Para que la Administración incurra en responsabilidad, es condición necesaria que el aprovechamiento urbanístico se haya patrimonializado y las meras expectativas no dan lugar a indemnización [*FJ 5.º, STS de 22 de enero de 2016 (rec. núm. 3632/2013)*].

De otro lado, en la *STSJ de Madrid, de 20 de enero de 2016 (rec. núm. 1/2015)*, que resuelve el recurso de apelación contra dos conceptos de responsabilidad patrimonial, el Tribunal confirma una de las indemnizaciones y revoca la derivada del demérito patri-

monial de la parcela del caso concreto. La indemnización que ha confirmado el TSJ se había concedido, en el marco de la institución de la responsabilidad patrimonial, para cubrir el coste oficial de los proyectos presentados para la obtención de licencia con anterioridad a la publicación de su suspensión debida a la modificación del planeamiento. Por otra parte, en cuanto a la pérdida de valor de la parcela, considera la Sala que la modificación del planeamiento introducida no supone una vinculación singular en cuanto afecta a todas las áreas reguladas por una misma zona destinadas a la implantación de una actividad económica. Además, tampoco se ha sustraído con dicha modificación la implantación de la actividad de hospedaje, puesto que se sigue permitiendo el uso pero en la única modalidad de hotel en edificio exclusivo junto con la de terciario. El Tribunal recuerda que para la procedencia de la indemnización por la causa que se examina —distinta a la concerniente a la conservación de edificios— es necesaria la concurrencia de tres requisitos: *a)* una restricción en el aprovechamiento urbanístico; *b)* una limitación singular, y *c)* la imposibilidad de distribución equitativa.

Constatada por la Administración que el terreno no es apto para ser edificado al estar afectado por serios peligros de movimientos gravitacionales, la decisión de no mantener el aprovechamiento anteriormente establecido no se encuentra comprendida entre los supuestos que, según la legislación urbanística, resultan indemnizables por entrañar una vinculación singular. En consecuencia el Tribunal estima parcialmente el recurso de apelación y revoca parcialmente la sentencia impugnada y en concreto, en cuanto al pronunciamiento de condena al ayuntamiento de la indemnización por demérito o minusvalía ocasionada en la parcela por la alteración del planeamiento por importe de 3.161.939,7 euros (FFJJ 3.º y 4.º).

Antes de culminar el presente informe, resulta imprescindible en el marco del epígrafe que trata de las novedades jurisprudenciales en materia de responsabilidad patrimonial y urbanismo, destacar dos publicaciones que pretenden arrojar luz y ofrecer respuestas y soluciones a la variedad de casos que pueden surgir en este ámbito. En primer lugar, la obra J. E. CANDELA TALAVERO, *La responsabilidad de la administración en el urbanismo*, Fundación Asesores Locales, Málaga, 2016, tras abordar sintéticamente la institución jurídica de la responsabilidad patrimonial, analiza los distintos supuestos generadores de derecho e indemnización ante determinadas decisiones urbanísticas que provocan un daño al ciudadano. De otro lado, concretada en un aspecto más específico de la interrelación entre urbanismo y responsabilidad, resulta interesante la contribución de D. ORDÓÑEZ SOLÍS, «La responsabilidad patrimonial por la nulidad de los planes urbanísticos en clave judicial», en *RDU*, núm. 309, 2016, pp. 17-68.