

# Ordenación del territorio y urbanismo

Sofía SIMOU

Investigadora del Instituto de Derecho local  
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.—III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES: 1. Competencias en materia urbanística: 1.1. *Grandes superficies comerciales destinadas al suministro de combustible a vehículos (licencias, exclusión del cómputo de edificabilidad y obligación de costear las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores)*. 1.2. *Deberes urbanísticos de los propietarios en suelo urbano no consolidado, valoraciones, patrimonio público del suelo y sistema de ejecución del planeamiento*. 2. Planeamiento urbanístico: 2.1. *Aprobación e impugnación de planes*: 2.1.1. Aprobación definitiva del planeamiento supeditada a determinadas condiciones. Audiencia a organismos interesados e informe hidrológico. 2.1.2. Jurisdicción contencioso-administrativa y planes urbanísticos. 2.1.3. Plazo para la formulación del planeamiento urbanístico. 2.1.4. Aprobación de planes por silencio administrativo positivo. 2.2. *Clasificación y calificación del suelo, modificación y revisión de planes*: 2.2.1. Patrimonio municipal del suelo, calificación urbanística y uso de interés social. 2.2.2. Evaluación ambiental estratégica y modificación puntual. 2.2.3. Desafectación de vías pecuarias. 2.2.4. Desclasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido. 2.2.5. Fijación del aprovechamiento urbanístico en el subsuelo del suelo urbano. 2.2.6. Estudios de detalle. 3. Ejecución urbanística. Sistema de expropiación y determinación del justiprecio. 4. Disciplina urbanística. Licencia municipal y proyectos supramunicipales. Autonomía local.

## I. INTRODUCCIÓN

En materia de ordenación territorial y urbanística, a diferencia del año 2011, que nos dejó con dos textos normativos de procedencia estatal de suma importancia para el ámbito urbanístico —el *Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo* (en adelante, RVLS), y la *Ley 2/2011, de*

4 de marzo, de *Economía Sostenible*—, en 2012 se ha observado una intensa promulgación de normas a nivel exclusivamente autonómico. Esta situación no es de extrañar. La adopción de normas de procedencia únicamente autonómica, que configuren el régimen del suelo y ordenen el modelo territorial, es el resultado natural de la distribución competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la materia. Tal distribución se efectúa, de un lado, en la Constitución (art. 148.1.3 CE), y de otro lado, en los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, donde se ha asumido por estas últimas la competencia exclusiva al respecto. Como es esperado, además de todas las novedades normativas autonómicas de rango legal y reglamentario —a cuya exposición se procederá en el segundo epígrafe del informe—, la jurisprudencia y la doctrina, con sus respectivas resoluciones y aportaciones, han contribuido, este año también, a la construcción del sistema urbanístico español.

La falta de promulgación de normas estatales con incidencia urbanística o territorial en 2012 no significa en absoluto una ausencia completa de debates sustanciales sobre las normas adoptadas por el poder central en años anteriores. En esta línea destacan naturalmente el libro de J. C. ALLI ARANGUREN, *Estudio sistemático del Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio)*, con el prólogo de R. PARADA VÁZQUEZ, Dykinson, Madrid, 2012, y el libro de A. CAPARRÓS NAVARRO, *Valoración de suelos: análisis práctico comparativo de las decisiones empresariales, las normas de valoración y el nuevo reglamento de valoración de la Ley del Suelo*, Aranzadi, Pamplona, 2012. El primero, con una brillante y rigurosa exposición, afronta la temática de la vivienda digna, las condiciones básicas de la igualdad de los ciudadanos en materia urbanística, el régimen del suelo y la participación de la comunidad en las plusvalías, las valoraciones de los terrenos, la expropiación forzosa y responsabilidad, y, en fin, toda la problemática jurídica que se deriva de la función social de la propiedad en la gestión del suelo (venta y sustitución forzosa, patrimonios públicos del suelo y la nueva regulación del derecho superficie). El segundo tiene como objetivo principal acometer el tema de valoración de suelos, desde un nuevo punto de vista: realizando un análisis comparativo entre las decisiones de las empresas, cuya materia prima es el suelo, comparándolas con los criterios de las normas de valoración de suelos existentes en España y con especial referencia a la nueva norma de valoración, el RVLS. El libro, por el lenguaje utilizado, está dirigido y abierto a todos: empresas tasadoras, arquitectos e ingenieros que se dedican al urbanismo y a los interesados en Derecho urbanístico y fiscal. En relación con todas las cuestiones referentes al régimen de valoraciones del suelo que ha suscitado el nuevo RVLS es necesario destacar también los dos artículos del primer autor, J. C. ALLI ARANGUREN, «Régimen de valoraciones de la Ley del Suelo conforme al *Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre* (partes 1 y 2)», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núms. 277 y 278, 2012, pp. 29-138 y 13-56 respectivamente.

Asimismo, en el marco de esta parte introductoria de la exposición de las principales novedades del año 2012 en la materia de nuestro interés, es imprescindible hacer especial referencia al libro de A. J. ALONSO TIMÓN, *Introducción al Derecho urbanístico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012. El libro trata el urbanismo desde la perspectiva de la

crisis financiera y defiende su naturaleza no solamente como problema sino más bien como solución en el proceso de transformación y modernización del país. El objetivo de este libro, escrito de forma sintética y clara, es acercar la materia a aquellas personas que se quieren familiarizar con ella para que, una vez sentados los conocimientos fundamentales, se pueda luego proceder a un estudio más profundo. La posibilidad de estudiar la materia urbanística de forma más analítica se ofrece, sin duda, por el libro de R. SANTOS DÍEZ y J. CASTELAO RODRÍGUEZ, *Derecho urbanístico: manual para juristas y técnicos*, 7.<sup>a</sup> ed., La Ley Actualidad, Madrid, 2012. Se trata de un manual que en sus ediciones anteriores, por la especialidad de sus autores y la sistematización extraordinaria de sus contenidos, se ha visto agotado y ahora se ha modernizado y actualizado para convertirse en una propuesta excelente a efectos de profundización en una materia tan compleja como el urbanismo. Por último, por la perspectiva desde la que se trata la realidad jurídica urbanística y la propuesta teórica de un cambio de paradigma en la materia, se recomienda la lectura del artículo de M.<sup>a</sup> R. ALONSO IBÁÑEZ, «De la política urbanística a la política urbana: los retos actuales del Derecho urbanístico», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277, 2012, pp. 13-28.

En materia de vivienda, las aportaciones doctrinales han sido también este año abundantes. Destacan, en todo caso, el artículo dividido en dos partes de A. DOMÍNGUEZ VILA, «El Derecho Constitucional a la vivienda. Teoría y práctica» (partes 1 y 2), en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núms. 271 y 272, 2012, pp. 93-136 y 101-128, respectivamente, y el artículo de J. A. ÁLVAREZ MARTÍN, Urbanismo, suelo y vivienda. Problemas vigentes (partes 1 y 2), en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núms. 272 y 275, 2012, pp. 13-62 y 172-212 respectivamente. Asimismo, el artículo de G. FERNÁNDEZ-RUBIO HORNILLOS, «Una visión jurisprudencial sobre las viviendas de protección oficial: la denegación de la calificación definitiva», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 274, pp. 125-160, constituye una buena propuesta para estudiar la evolución jurisprudencial en esta cuestión de gran interés. En la misma línea, por las claves que puede proporcionar el estudio comparado con el fin de mejorar el sistema propio, es de recalcar el artículo de N. A. GUILLÉN NAVARRO, «Políticas públicas de vivienda en los Estados Unidos: de la gran depresión al gobierno Obama», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 25, 2012, pp. 413-440. Finalmente, en materia de vivienda y edificación merecen citarse los libros de Á. CARRASCO PERERA, *Derecho de la Construcción y la Vivienda*, Aranzadi, Pamplona, 2012, y J. C. MARTÍNEZ ORTEGA (dir.), *Urbanismo, Edificación y propiedad horizontal*, Bosch, Barcelona, 2012.

En otras materias de lógica jurídica distinta, pero interconexas y muy cercanas conceptualmente al urbanismo, como son el medioambiente y la contratación pública, son de necesaria mención el libro de J. A. RAMOS MEDRANO, *Urbanismo, obra pública y medio ambiente: 100 resoluciones judiciales contra la Administración Pública*, Dykinson, Madrid, 2012, y la obra colectiva de M. FERNANDO PABLO, M.<sup>a</sup> Á. GONZÁLEZ BUSTOS, M. Á. GONZÁLEZ IGLESIAS y D. FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, *Contratos públicos, urbanismo y ordenación del territorio*, Ratio Legis, Salamanca, 2012. En este sentido, es

imprescindible también la lectura de la aportación de V. M. ESCARTÍN ESCUDÉ, «Urbanismo y sector ferroviario», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 156, 2012, pp. 87-118. En este artículo el autor se ocupa de la compleja y problemática incorporación de los bienes que integran el dominio público estatal en la trama urbana de nuestras ciudades, dando como ejemplo la normativa sobre el sector ferroviario. Este sector ofrece una serie de mecanismos que permiten la compatibilidad de las competencias que ejerce el Estado respecto a las infraestructuras ferroviarias con las competencias, urbanísticas y territoriales que ejercen las Comunidades Autónomas y entidades locales. El citado artículo analiza el problema desde la perspectiva jurídica, con una metodología que pretende aparejar el tratamiento sistemático con la sencillez expositiva.

Finalmente, en relación con el papel de los gobiernos locales en la gestión del urbanismo, es sin duda clarificador el artículo de M. DOMÍNGUEZ MARTÍN, «La gestión municipal del urbanismo: las sociedades urbanísticas», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 275, 2012, pp. 89-126.

En este punto, antes de seguir a la exposición más analítica de las principales novedades normativas, jurisprudenciales y doctrinales en materia de urbanismo y ordenación del territorio, se considera imprescindible justificar la estructura del presente informe que ha servido como base para la exposición del material coleccionado. Por razones de sistematización expositiva el informe se divide en dos partes. En la primera parte se procede a la exposición de la *normativa más relevante de rango* legislativo y reglamentario adoptada en 2012 a nivel autonómico con incidencia sobre la competencia urbanística local. Aunque este informe se refiere a las novedades a nivel local, en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda los nuevos elementos que modifican el régimen municipal vigente provienen en gran medida del nivel de gobierno autonómico. En la segunda parte del informe se efectúa el análisis de la *jurisprudencia* más relevante al respecto. Las referencias a las *aportaciones doctrinales* correspondientes a las normas y sentencias tratadas recorren todo el texto del informe dependiendo del ámbito de la actividad pública urbanística que se trate. Por un año más, se considera oportuno explicar, en el marco de esta nota metodológica, que la selección del material considerado como más relevante en la materia, a la que se dedica el presente informe, para el año 2012 exige un fuerte componente subjetivo. No obstante, eso no significa en ningún caso que entabla un criterio exclusivo, excluyente o universal. Eso sí, se ha intentado objetivar el elemento subjetivo en la medida en que la selección de todos los datos reseñados en este trabajo como los más trascendentes del año se comparan y contrastan con las opiniones de un número importante de expertos en los temas tratados.

## II. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

La crónica narrativa de las novedades normativas relativas a la ordenación urbanística y territorial más trascendentes en el año 2012 empieza por la **Comunidad Autónoma de Madrid**. Bajo varias leyes de aprobación y modificación de presupuestos, de medidas

fiscales y administrativas, de dinamización del sector económico y la nueva Ley de Viviendas Rurales Sostenibles, esta Comunidad Autónoma ha promovido algunos cambios importantes en los temas de tratamiento de este informe. En primer lugar, la *Ley 4/2012, de 4 de julio, de modificación de la Ley de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2012 y de medidas urgentes de racionalización del gasto público e impulso y agilización de la actividad económica*, en su título VI (art. 24) ha incitado la modificación del art. 33 de la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*. La modificación tiene la finalidad, como pone de manifiesto el propio preámbulo de la Ley, de impulsar el crecimiento económico de la región. A estos efectos, la Ley establece un procedimiento para que los promotores privados puedan solicitar la aplicación del régimen previsto para los Proyectos de Alcance Regional a aquellos proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que comporten una inversión relevante e impliquen creación de empleo y riqueza en la región. Asimismo, en la *Ley 7/2012, de 26 de diciembre, de Presupuestos de Madrid para 2013*, se establecen como objetivos la configuración de un modelo territorial equilibrado con posibilidades de desarrollo a través del planeamiento, la elaboración y revisión de la normativa urbanística y la programación y gestión de actuaciones públicas de suelo. A estos fines, según la distribución funcional de los gastos consolidados, se destinan 345.708.945 euros a las materias objeto de este informe (la ordenación del territorio, el urbanismo y la vivienda). La *Ley 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial de Madrid*, y la *Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Madrid para 2013*, también han modificado varios aspectos de la configuración jurídica territorial y urbanística de esta Comunidad Autónoma. Tanto estas leyes como las anteriormente citadas deben ser objeto de un estudio conjunto para poder determinar el alcance del cambio en el régimen de los Proyectos de Alcance Regional y en las cuestiones encuadradas en el ámbito de la disciplina urbanística. La primera Ley, pues, supone un cambio importante en el régimen jurídico actual de la disciplina urbanística, puesto que para determinadas actividades económicas (recogidas en el Anexo de la Ley) suprime la necesidad de obtención de las pertinentes, hasta el momento, licencias urbanísticas (capítulo II), sustituyéndolas por la figura jurídica de la declaración responsable. La segunda Ley, modificando parcialmente la primera, aclara a las entidades locales la cuestión de inexigibilidad de licencias que se introdujo con la *Ley de Dinamización* y les otorga un plazo de tres meses para la adaptación de sus ordenanzas (art. 13). La otra novedad que inserta la *Ley de Medidas Fiscales* modificando, igual que la de Presupuestos, la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, consiste en la flexibilización en el desarrollo de los Proyectos de Alcance Regional regulando, como una nueva categoría, los Centros Integrados de Desarrollo. Esta categoría —que para muchos ha sido el producto de creación de una normativa a medida, dado que bajo este concepto se encuentra el conocido proyecto de «Eurovegas»— está pensada para complejos de promoción privada de dimensiones considerables. Estos complejos pueden tener por objeto la prestación integrada de actividades de muy diverso signo (industriales, turísticas, de convenciones y congresos, de ocio, juego, culturales, comerciales, sanitarios) o cualquier

otro uso. Su especial configuración determina la aplicación a éstos de especialidades en el procedimiento para su elaboración, aprobación y efectos (título IV). Por último, la *Ley de Medidas Fiscales* adopta medidas en relación con las fincas situadas en suelos no urbanizables de protección y en suelos urbanizables no sectorizados. Bajo algunos requisitos la Ley permite en estas clases de suelo usos vinculados a la celebración de actos sociales y eventos familiares, así como los usos caninos y ecuestres en edificaciones existentes, al considerarse que favorecen el desarrollo rural sostenible (art. 9). En esta última línea, la aprobación de la *Ley 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles*, parte de la premisa que no toda presencia humana en el suelo rural es perjudicial para el medio ambiente, sino que contrariamente a esta tesis, ésta puede resultar beneficiosa. La presente Ley regula el régimen de las viviendas rurales sostenibles, estableciendo un homónimo uso que podrá implantarse en todo suelo no sujeto a protección sectorial, abriendo la vía de establecimiento de usos residenciales en suelo no urbanizable. A efectos de la Ley, se entiende por vivienda rural sostenible la edificación unifamiliar aislada destinada a residencia de su titular edificada bajo los límites y requisitos establecidos en el anexo de la misma Ley (art. 2).

En la **Comunidad Autónoma de Cataluña**, la novedad más trascendente del año 2012 pasa, sin duda, por la aprobación de la *Ley 3/2012, de 22 de febrero, de Modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto de 2010*. Más que un cambio conceptual, la modificación de la Ley introduce un cambio instrumental y técnico en el hasta ahora marco normativo vigente en materia de ordenación territorial y urbanística. Esta modificación se enmarca en el contexto de medidas legislativas impulsadas últimamente en otros ámbitos de la actividad de la Administración de Cataluña (Plan de Gobierno 2011-2014) de agilidad y reestructuración de la Administración, de simplificación de la regulación administrativa y de promoción de la actividad económica. En materia de planeamiento urbanístico, la reforma concentra en la legislación urbanística toda la regulación del procedimiento de evaluación ambiental de los planes urbanísticos. Por otra parte, con la modificación se establecen mecanismos más ágiles para la transformación urbanística del suelo con el fin de facilitar la ejecución de sectores que se deseen desarrollar de forma inmediata. En este sentido, el plan de ordenación urbanística municipal podrá establecer la ordenación detallada con el nivel y la documentación propios de un plan parcial urbanístico sin necesidad de tramitar un plan parcial para desarrollar el sector. En esta línea, se dispone también que, mediante la formulación de planes directores urbanísticos promovidos por la Generalidad, puedan delimitarse sectores de interés supramunicipal y ordenarlos detalladamente para implantar actividades de especial relevancia social o económica. También, en materia de planeamiento urbanístico se introducen medidas para abreviar los plazos de los trámites, se sistematiza la figura del plan especial urbanístico, se amplían los usos provisionales susceptibles de ser autorizados en edificios fuera de ordenación en suelo urbano y se introducen modificaciones en las reservas para los pequeños municipios. En materia de intervención de la edificación, cabe destacar la reducción de las cargas administrativas que conlleva la sustitución de la licencia de primera ocupación por un

régimen de comunicación previa. Además de esta norma de rango legal, la Comunidad Autónoma de Cataluña ha procedido en 2012 a la aprobación del *Decreto 53/2012, de 22 de mayo, de la Comunidad Autónoma de Cataluña, por el que se modifica el Decreto 369/2004, de 7 de septiembre, por el que se desarrolla la Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial*. En la Ley de 2004 se estableció un fondo de fomento para el programa de barrios. El Decreto amplía excepcionalmente el plazo de la prórroga inicial de acceso a la financiación gestionada por el fondo hasta un máximo de cuatro años más. La prórroga tiene el fin de garantizar que los Ayuntamientos, que han agotado la prórroga ordinaria de dos años o que no pueden finalizar las actuaciones propuestas dentro de este plazo de prórroga ordinaria, puedan concluir la totalidad de las actuaciones previstas y satisfacer plenamente los objetivos que se proponía inicialmente el proyecto de intervención integral. Finalmente, en materia de vivienda destaca la aprobación del *Decreto 141/2012, de 30 de octubre, de Regulación de las Condiciones Mínimas de Habitabilidad de las Viviendas y la cédula de Habitabilidad*. El objeto de este Decreto es establecer las condiciones mínimas que tienen que reunir las viviendas, tanto de nueva construcción como preexistentes. Como no podría ser de otra manera, para todos los que quieran indagar en el Derecho urbanístico de esta Comunidad Autónoma, la obra de J. M. TRAYTER es, igual que en años anteriores, la mejor solución a estos efectos (*Derecho Urbanístico de Cataluña*, 3.<sup>a</sup> ed., Barcelona, 2012). La tercera edición de este libro viene provocada, fundamentalmente, por los cambios legislativos producidos en los últimos tiempos a nivel estatal y autonómico, pero aún más por los cambios de mayor calado que se contienen en la mencionada anteriormente *Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, aprobado por Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto*.

En una de las Comunidades Autónomas más activas normativamente en España, en la **Comunidad Autónoma de Andalucía**, las normas que se adoptaron en 2012, con incidencia directa sobre el urbanismo municipal, son varias. En primer lugar, destaca la *Ley 2/2012, de 30 de enero, de Modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, que adapta su articulado en aquellos elementos necesarios para hacer comprensible en su integridad la normativa urbanística de esta Comunidad con la legislación básica estatal de aplicación (*el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008*). Por su parte, *el Decreto 2/2012, de 10 de enero, de Regulación del Régimen de las Edificaciones y Asentamientos Existentes en Suelo No Urbanizable*, tiene como objetivo principal clarificar el régimen aplicable a las distintas situaciones en que se encuentran las edificaciones existentes por su origen, características, ubicación, uso, etc., en suelo no urbanizable. A estos efectos, el Decreto establece los requisitos esenciales para su reconocimiento por el Ayuntamiento y su tratamiento por el planeamiento urbanístico. El Decreto procede a una diferenciación de estas situaciones en las que se encuentran las edificaciones tanto por su forma de implantación (aisladas, asentamientos urbanísticos, hábitat rural diseminado) como por su adecuación o no a las determinaciones establecidas por la ordenación territorial y urbanística. En materia de ordenación del territorio, el *Decreto-Ley 5/2012, de 27 de noviembre, de Medidas urgentes en Materia Urbanística*

y para la Protección del Litoral de Andalucía, crea la figura del Plan de Protección del Corredor Litoral de Andalucía con el objetivo de salvaguardar los intereses autonómicos presentes en esta zona. A través de este nuevo instrumento se pretende garantizar la protección y puesta en valor de la franja más próxima a la costa y mantener libres de urbanización los espacios no edificados que no sean necesarios para la normal expansión de los pueblos y ciudades, propiciando un desarrollo urbanístico sostenible adecuado a la capacidad de acogida del territorio. Finalmente, en materia de vivienda, es necesario aludir al *Decreto 1/2012, de 10 de enero, que aprueba el Reglamento Regulador de los Registros Públicos Municipales de Demandantes de Vivienda Protegida y modifica el Reglamento de Viviendas Protegidas*.

Desde la perspectiva doctrinal es, sin duda, interesante la lectura de los artículos de J. ZAMORANO WISNES, «Notas para el debate sobre el urbanismo español y, en particular, andaluz», y V. GUTIÉRREZ COLOMINA, «Modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía y el régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos urbanísticos existentes en el suelo no urbanizable», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 272, 2012, pp. 63-100 y pp. 129-206 respectivamente. Asimismo, no puede obviarse el artículo de S. MARTÍN VALDIVIA y J. CUESTA REVILLA, «La adaptación de la LOUA a la legislación estatal de suelo: un nuevo e inoportuno giro de tuerca hacia lo público. A propósito de la Ley 2/2012 de Andalucía» (primera y segunda parte), en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núms. 25 y 26, 2012, pp. 81-114 y 77-118 respectivamente. Además, para una visión más completa y profunda del Derecho urbanístico en esta Comunidad Autónoma, como no podría ser de otra manera, recomendaciones excelentes constituyen los libros de R. SANTOS DÍEZ, *Derecho Urbanístico en Andalucía*, Fundación FYDU, Málaga, 2012, y el libro de V. GUTIÉRREZ COLOMINA, *Urbanismo y territorio en Andalucía*, 3.<sup>a</sup> ed., Aranzadi, Pamplona, 2012. Los dos libros, totalmente actualizados, incorporan los cambios que ha supuesto la aprobación de la *Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía*, anteriormente mencionada, que pretende la finalización de un proceso de modificaciones legislativas estatales y andaluzas, que ha culminado con la adaptación a la legislación estatal vigente (TRLS08) de la legislación autonómica.

A diferencia del año anterior, en el que la **Comunidad Valenciana** se caracterizó por una intensa promulgación de normas en las materias de interés del presente informe, este año la norma con más relevancia que se ha aprobado en esta CA es la *Ley 1/2012, de 10 de mayo, de Medidas Urgentes de Impulso a la Implantación de Actuaciones Territoriales Estratégicas*. Esta Ley tiene como finalidad aprobar, con carácter urgente, una serie de medidas de impulso a los procesos de planificación y gestión urbanística y territorial con las que contribuir a la dinamización de la actividad económica y la creación de empleo. Para eso facilita nuevos instrumentos adecuados a este fin, desarrollando a la vez procedimientos ágiles y simplificados y eliminando cargas burocráticas para las iniciativas empresariales. A estos fines, el título I de esta Ley establece un régimen legislativo novedoso para facilitar la implantación de las denominadas actuaciones territoriales estratégicas, entendidas como aquellas intervenciones singulares de carácter supramunicipal que con-

tribuyen a la dinamización de la actividad económica y a la creación de empleo en el marco de la Estrategia Territorial de la Comunidad Valenciana.

Sin duda, las novedades de rango legal más trascendentes en la **Comunidad Autónoma de Galicia** en materia de vivienda, ordenación del territorio y urbanismo son de forma directa la *Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia*, y de forma más indirecta la *Ley 4/2012, de 12 de abril, de Normas Reguladoras del Área Metropolitana de Vigo*. La primera Ley incluye regulaciones orientadas a garantizar el acceso a la vivienda a quien realmente lo necesita, y parte de los principios de igualdad y transparencia en el acceso a las viviendas protegidas y a las ayudas públicas. Al mismo tiempo pretende establecer medidas que aportan seguridad jurídica al mercado inmobiliario y garantías a las personas adquirentes y usuarias de las viviendas, constituyendo así un instrumento que puede proporcionar estabilidad y dinamismo al sector, así como un estímulo para la promoción y rehabilitación de las viviendas en general. La segunda Ley dota al área metropolitana de una competencia capital en las materias que se tratan en este informe, como es la formulación del plan territorial integrado metropolitano (PTIM), como segundo nivel de ordenación territorial por debajo de las directrices de ordenación del territorio. Además, establece que el Área Metropolitana de Vigo prestará asistencia a los municipios integrados en ella, a efectos del correcto cumplimiento de las determinaciones urbanísticas correspondientes. Por último, también se debe subrayar la aprobación del *Decreto 156/2012, de 12 de julio, de la Comunidad Autónoma de Galicia, por el que se crea la Comisión de Seguimiento de las Directrices de Ordenación del Territorio de Galicia*.

Interesantes modificaciones de rango legal y reglamentario han tenido lugar en este año 2012 en la **Comunidad Autónoma de Cantabria**. En primer lugar, se ha aprobado la *Ley 3/2012, de 21 de junio, de Modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*. La presente reforma, en la línea de la que ha tenido lugar en este mismo año en la Comunidad Autónoma de Madrid, responde, tal y como se pone de manifiesto en su propio preámbulo, a la necesidad de atender a una demanda social consistente en conceder al suelo rústico una serie de usos. Esta atribución de usos pretende, sin embargo, respetar a la vez la necesaria protección de esta clase de suelo, permitiendo su puesta en valor y haciendo posible darle un destino que coadyuve tanto a un desarrollo sostenible, como a la dinamización de los núcleos rurales tan necesaria en un contexto de crisis. En segundo lugar destaca, indudablemente, la *Ley 5/2012, de 11 de diciembre, de Reforma del Régimen Transitorio en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. La *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*, buscó en su momento una rápida adaptación de los instrumentos de planeamiento urbanístico preexistentes al nuevo régimen jurídico por ella instaurado, estableciendo por ello el plazo máximo de cuatro años para que se procediera a la adaptación del planeamiento. Transcurrido ese plazo, sólo excepcionalmente se permitían las modificaciones puntuales de los instrumentos de planeamiento preexistentes. Once años después de la entrada en vigor de esta Ley el objetivo no se ha conseguido. A estos efectos y sin perder de vista que el objetivo se mantiene, el legislador ha decidido flexibilizar el régimen transitorio y a través de la

nueva Ley permitir con carácter general las modificaciones puntuales del planeamiento. Asimismo, y dada la actual coyuntura económica que obligó a replantearse las técnicas de concesión de subvenciones, se procedió a la aprobación del *Decreto 42/2012, de 2 de agosto, que deroga el Decreto 136/2005, de 18 de noviembre, sobre medidas de financiación para actuaciones en materia de redacción de planeamiento urbanístico*. La derogación del Decreto vino impuesta por la necesidad de limitar el crédito disponible para las ayudas al planeamiento urbanístico, eliminando estas últimas y procediendo a regular el régimen de ayudas por los mecanismos ordinarios de concurrencia competitiva.

Trasladándonos al ámbito territorial de la **Comunidad Autónoma de les Illes Balears**, donde en 2012 se ha observado una intensa promulgación de normas de rango legal de interés para este informe, destacan la *Ley 7/2012, de 13 de junio, de Medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible*, y la *Ley 6/2012, de 6 de junio, por la que se modifica la Ley 23/2006, de 20-12-2006 (LIB 2006/381), de Capitalidad de Palma de Mallorca*. La primera Ley para dar cumplimiento a un principio jurídico, puesto en duda muy a menudo en el ámbito urbanístico y de la ordenación del territorio, el de seguridad jurídica, fija una nueva regulación del suelo urbano y urbanizable, definiendo claramente ambas clases de suelo y fijando un nuevo régimen de cargas a partir de la normativa estatal. Asimismo, hace referencia a medidas dirigidas a facilitar las innovaciones en la ordenación urbanística y a aquellas que deben permitir una mejora en la eficacia de las administraciones competentes y una mejor utilización del suelo, compatibilizando el desarrollo social y económico con la sostenibilidad ambiental. La segunda Ley, en lo que respecta al planeamiento urbanístico, modifica la anterior en la materia para incorporar el regreso de las competencias de la aprobación definitiva del planeamiento general, así como de otros instrumentos, al municipio de Palma. Para completar las novedades jurídicas urbanísticas y territoriales en esta Comunidad Autónoma, también se pueden citar la *Ley 5/2012, de 23 de mayo, de Medidas urbanísticas para la ejecución del Centro Internacional de Tenis Rafael Nadal*, y la *Ley 14/2012, de 19 de diciembre, de Ordenación Urbanística de la Universidad de las Illes Balears*.

Una de las Comunidades Autónomas más activas normativamente este año en las materias del tratamiento de este informe ha sido, sin lugar a dudas, la **Comunidad Autónoma del País Vasco**. Una serie de aprobación de normas de rango reglamentario ha supuesto un cambio importante en el régimen jurídico urbanístico y territorial vigente hasta ahora. En este sentido, destaca el *Decreto 123/2012, de 3 de julio, de Estándares urbanísticos*. El presente Decreto atiende al desarrollo de los estándares urbanísticos derivados de la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*, con la introducción de los ajustes y mecanismos precisos para dar respuesta a las necesidades reales detectadas en relación a los mismos. Por su parte, el *Decreto 211/2012, de 16 de octubre, por el que regula el Procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas*, supone, como es natural, una modificación muy relevante del régimen de aprobación de los instrumentos urbanísticos. Asimismo, el *Decreto 193/2012, de 2 de octubre, de Conservación y fomento del uso del suelo agrario en la Comunidad Autónoma de Euskadi*, trata de garantizar la protección especial de los suelos de alto valor agrológico y la cesión obli-

gatoria del uso del suelo a los fondos de suelo en caso de incumplimiento de la función social de la propiedad por infrautilización reiterada de los mismos. Finalmente, merece ser subrayado el *Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se Regula la Inspección Técnica de Edificios*. Una visión muy sistemática y renovada del régimen urbanístico en esta Comunidad Autónoma ofrece el libro de R. B. GARCÍA MAZA y J. I. IZETA BERAETXE, *Manual básico de Derecho urbanístico vasco*, Instituto Vasco de Administraciones Públicas, Bilbao, 2012.

Con respecto a la **Comunidad Autónoma de Canarias**, la novedad normativa más trascendente con incidencia municipal se reduce en la aprobación de la *Ley 2/2012, de 8 de mayo, de Ampliación Temporal de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas Urgentes en Materia de Ordenación Territorial para la Dinamización Sectorial y la Ordenación del Turismo, en cuanto a los límites que establece al otorgamiento de las autorizaciones turísticas*.

En relación a la **Comunidad Foral de Navarra** merece citarse la *Ley Foral 16/2012, de 19 de octubre, de Modificación del art. 42 de la Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal se regulan actualmente entre los instrumentos de ordenación territorial en los arts. 42 y ss., de la *Ley Foral 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Según el mismo preámbulo de la Ley, la regulación allí contenida ha posibilitado un uso extensivo de estos instrumentos que, además de desnaturalizarlos, permite invadir de modo claro el ámbito de la autonomía local, que abarca como uno de sus contenidos más típicos la ordenación urbanística del territorio municipal. A estos efectos, la nueva modificación permite restringir la aplicabilidad de estos instrumentos devolviendo su cuota de autonomía a los municipios en materia urbanística.

Finalmente, tanto en el ámbito territorial de la **Comunidad Autónoma de La Rioja** como en **Extremadura** y la **Región de Murcia**, las novedades normativas relativas a las materias de este informe se concentran en el ámbito de la vivienda. Ahora bien, antes de exponer aquéllas, es pertinente hacer referencia al artículo de J. C. ALLI ARANGUREN, «Régimen del suelo urbanizable en la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo, de la Comunidad Autónoma de La Rioja», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271, 2012, pp. 59-92, cuya lectura arrojará luz a algunos aspectos del régimen de este tipo de suelo en esta Comunidad Autónoma. Pues bien, en la primera Comunidad Autónoma, desde la perspectiva normativa, destacan el *Decreto 66/2012, de 26 de noviembre, por el que se regula la Descalificación de las Viviendas de Protección Pública a Instancia de los Promotores*, y el *Decreto 10/2012, de 4 de abril, por el que se Revisan y Actualizan las Cuantías de las Multas por Infracciones Administrativas en Materia de Vivienda Previstas, en la Ley 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda de la Comunidad Autónoma de La Rioja*. En la misma línea, en la Comunidad Autónoma de Extremadura merecen ser mencionados el *Decreto 90/2012, de 25 de mayo, por el que se Adaptan las Bases Reguladoras de las Subvenciones de la Junta de Extremadura en materia de vivienda, rehabilitación y suelo reguladas en el Decreto 114/2009, de 21 de mayo*, así como el *Decreto 53/2012, de 4 de abril, por el que se Regula el Registro de Demandantes y el Pro-*

*ceso de Comercialización de Viviendas Protegidas de Extremadura.* Por último, la Región de Murcia ha procedido a la promulgación del *Decreto 157/2012, de 30 de noviembre, por el que modifica el Decreto 321/2009, de 2 de octubre, modificado por el Decreto 169/2010, de 25 de junio, por el que se regula el Plan Regional de Vivienda de la Región de Murcia para el cuatrienio 2009-2012.*

Como siempre, algunas modificaciones puntuales de instrumentos urbanísticos y territoriales también se incluyen en algunas de leyes de medidas, cuya descripción, no obstante, por la relevancia que ostentan, excedería ahora mismo del objetivo y de la extensión permitida de este informe. Solamente, a efectos informativos, se puede mencionar, la *Ley 4/2012, de 16 de julio, de Medidas de Castilla y León 2012*; la *Ley 10/2012, de 21 de diciembre, de Medidas de la Comunidad Valenciana 2013*; la *Ley 10/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria 2013*; la *Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas de Aragón 2012*, y la *Ley 5/2012, de 20 de marzo, de Medidas de Cataluña 2012.*

### III. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DOCTRINALES

#### 1. Competencias en materia urbanística

##### 1.1. *Grandes superficies comerciales destinadas al suministro de combustible a vehículos (licencias, exclusión del cómputo de edificabilidad y obligación de costear las infraestructuras de conexión con los sistemas generales exteriores)*

Dos Sentencias del Tribunal Constitucional se han dedicado este año a arrojar un poco más de luz a la conflictiva cuestión de la distribución competencial en materia urbanística y la posible incidencia estatal sobre ella mediante algunas regulaciones basadas en varios títulos competenciales distintos del urbanismo. Se trata de las *Sentencias del Tribunal Constitucional 233/2012, de 13 de diciembre, y 170/2012, de 4 de octubre*, que resuelven los recursos de inconstitucionalidad interpuestos, en el primer caso, por el Consejo de Gobierno de las Illes Balears y, en el segundo, por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña contra varios artículos del *Real Decreto-ley 6/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Intensificación de la Competencia en Mercados de Bienes y Servicios* por invasión de las competencias autonómicas en materia de régimen minero, energético y urbanismo. El Tribunal se pronuncia, principalmente, sobre dos cuestiones: *a)* sobre la competencia del Estado a regular un régimen de silencio positivo para el otorgamiento de las licencias municipales necesarias para la construcción y puesta en funcionamiento de instalaciones para el suministro de productos petrolíferos, y *b)* sobre la exclusión del cómputo de edificabilidad y de ocupación de los espacios ubicados en grandes superficies comerciales destinadas al suministro de combustible a vehículos, así como sobre la obligación a costear las infraestructuras de conexión de estos espacios con los sistemas generales exteriores. En cuanto a la primera, el Pleno llega a considerar

que esta previsión excede del sector urbanístico y la considera como una especialidad procedimental *ratione materiae* vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate. Aquí, la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo no autoriza a desconocer las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (así, STC 148/2012, de 5 de julio, FJ 3.º), declarando, así, la conformidad de este precepto estatal con el orden constitucional. En cuanto a la segunda cuestión, no obstante, el Tribunal, por la naturaleza detallada y netamente urbanística del cálculo de edificabilidad y la determinación del obligado a costear las infraestructuras de conexión de la instalación con los sistemas generales exteriores, como por su remisión a los requisitos y condiciones que establezca el planeamiento, ha decidido en sentido contrario. Considera que existe una vulneración de las competencias autonómicas en materia urbanística y en concreto, en materia de planeamiento, estimando, así, el recurso en cuanto a esta cuestión se refiere.

1.2. *Deberes urbanísticos de los propietarios en suelo urbano no consolidado, valoraciones, patrimonio público del suelo y sistema de ejecución del planeamiento*

Otro pronunciamiento judicial, relativo a la posibilidad de que el Estado basado en títulos constitucionales legítimos regule de forme incidente algunas materias urbanísticas, proporciona la *Sentencia del Tribunal Constitucional 148/2012, de 5 de julio*, donde se enjuicia el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno estatal en relación con diversos preceptos de la *Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura*. En este caso, el Tribunal estima la nulidad de los preceptos legales autonómicos que extienden al agente urbanizador el tratamiento fiscal de las juntas de compensación, establecen el régimen de indemnización en los proyectos de reparcelación de determinados actos de uso del suelo incompatibles con el planeamiento y permiten el pago del justiprecio expropiatorio prescindiendo del acuerdo del expropiado (FFJJ 10 y 14). En cuanto a otras diversas disposiciones legales, el Tribunal acude a la técnica de interpretación conforme para enjuiciarlas salvándolas del juicio de inconstitucionalidad.

## 2. Planeamiento urbanístico

Sin duda, uno de los comentarios jurisprudenciales más completos de este año en materia de planeamiento urbanístico, es el realizado por J. M. ALEGRE ÁVILA, «Discrecionalidad del planificador, reclasificaciones urbanísticas y control judicial. Comentarios de jurisprudencia», en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 153, 2012, pp. 111-130. De imprescindible lectura en esta materia de interés resultan tanto el artículo de M.ª J. ROMERO ALOY, «Equipamientos, dotaciones y zonas, por una necesaria clarificación conceptual», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276,

2012, pp. 13-36, como la contribución de H. NOGUÉS GALDÓN y M. T. YÁSSER-HARBI, «La evolución del sistema de planeamiento urbanístico general y su integración en otros sectores de la acción pública: el ejemplo de las directrices definitorias de la estrategia de evolución urbana y ocupación del territorio», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 25, 2012, pp. 115-163.

### 2.1. *Aprobación e impugnación de planes*

#### 2.1.1. Aprobación definitiva del planeamiento supeditada a determinadas condiciones. Audiencia a organismos interesados e informe hidrológico

En materia de aprobación definitiva de los instrumentos del planeamiento, indudablemente, la Sentencia más completa desde la perspectiva de la argumentación analítica llevada a cabo es la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 3135/2009), de 25 de septiembre de 2012*. Dos son las cuestiones más trascendentes que se analizan allí. Por una parte, se examinan los efectos de una aprobación definitiva del planeamiento supeditada al cumplimiento de determinadas condiciones. Para el Tribunal el cumplimiento de estas condiciones no priva de su carácter definitivo a la aprobación. El Plan, a juicio del Tribunal, no necesita ser sometido a nueva aprobación una vez constado el cumplimiento de las condiciones. Su carácter es ya desde el principio de acto definitivo. Ahora bien, en relación con la posibilidad de la impugnación del acto de aprobación definitiva, el Tribunal matiza que en el caso concreto ésta era totalmente admisible además porque la impugnación no se refería a los aspectos a que se ceñía el ámbito de las condiciones a cumplimentar (FJ 3.º). Por otra parte, la Sentencia trata también la cuestión de la audiencia a organismos interesados durante la tramitación del planeamiento y la receptividad del informe a emitir por el organismo de cuenca en relación a la existencia de recursos hídricos suficientes para la actuación urbanística. Como ya es suficientemente sabido, a tal informe se le ha atribuido el carácter preceptivo y vinculante. En este caso, la Generalidad valenciana abogaba por la inexistencia de la necesidad de la emisión de este informe por que no existían actuaciones urbanísticas que supusieran un aumento de la edificabilidad y por tanto de los recursos hídricos. No obstante, a juicio del Tribunal, tal argumento quedaba desmentido y la no emisión del informe conllevaba la nulidad de la aprobación del planeamiento (FJ 7.º). No cabe duda que en lo que se refiere a la interrelación entre recursos hídricos y urbanismo, el artículo más completo de este año es el de J. A. CHINCHILLA PEINADO, «Disponibilidad de agua para nuevos desarrollos urbanos», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276, 2012, pp. 37-68.

#### 2.1.2. Jurisdicción contencioso-administrativa y planes urbanísticos

Sobre la extensión del ámbito de facultades del órgano jurisdiccional que revisa la aprobación de un plan urbanístico se debe citar la *STS (Sala de lo Contencioso-Adminis-*

*trativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 3827/2008), de 30 de marzo de 2012.* En el fundamento jurídico 3.º, el Tribunal recuerda su doctrina, que establece que los órganos jurisdiccionales no pueden determinar la forma en la que han de quedar redactados los preceptos de una disposición general como son los planes urbanísticos. Según una de las partes en el litigio, la anulación jurisdiccional de la desestimación del recurso de reposición que se había interpuesto en vía administrativa, realizaba efectivamente esta acción. No obstante, la Sala defiende en este punto la sentencia recurrida sosteniendo que aquella no ha redactado el contenido de la disposición general al anular la estimación de la reposición, sino que la consecuencia natural de la anulación era la retroacción de las acciones a la aprobación definitiva del plan (FJ 3.º). Ahora bien, el Tribunal Supremo estimó el recurso de casación con respecto al otro punto conflictivo que trató la Sentencia de instancia, que abogaba por la posibilidad de interponer recursos en vía administrativa contra la aprobación definitiva de disposiciones de carácter general como son los planes urbanísticos. El Supremo considera que la Sala de instancia ha incurrido en error al haber estimado que el recurso administrativo era válido en lo que se refería al examen de los aspectos de legalidad —pero no con respecto a los aspectos discrecionales— (FFJJ 5.º y 6.º). Para el Supremo, en la interposición de estos recursos administrativos pueden esgrimirse generalmente cualquier tipo de cuestiones, pero en este caso ya por definición no cabía tal recurso ni con respecto a las cuestiones de legalidad ni en relación a las discrecionales.

### 2.1.3. Plazo para la formulación del planeamiento urbanístico

En cuanto a la cuestión del plazo de formulación de un Plan de Ordenación Urbánística establecido en un año, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 2305/2008), de 8 de marzo de 2012*, puso de relieve la inexistencia de supuesto de caducidad del procedimiento administrativo ni de vulneración de requisito de carácter esencial en lo que se refiere a este tipo de disposiciones generales. Según el Tribunal, la institución de la caducidad del procedimiento administrativo se circunscribe a los procedimientos de producción de actos o resoluciones administrativas, no a los de aprobación de disposiciones de carácter general. Por esa razón, los efectos que generan la demora o inactividad de la Administración en la tramitación de un instrumento de ordenación no son los de la caducidad del procedimiento, sino los del silencio administrativo positivo o negativo según los casos (FJ 5.º).

### 2.1.4. Aprobación de planes por silencio administrativo positivo

Interesante en relación con la controvertida cuestión de la aprobación de planes urbanísticos por silencio administrativo positivo resulta la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 1616/2009), de 7 de junio de 2012*. El caso versa sobre la anulación por la Sala jurisdiccional del Tribunal Superior de Justi-

cia de Andalucía del Acuerdo de un Ayuntamiento por el que se declaraba aprobado por silencio el PGOU. El Tribunal de instancia procedió a la anulación de dicho Acuerdo por incurrir en la nulidad radical de falta de competencia para adoptarlo. El Tribunal Supremo, por su parte, declara que en ningún caso se podía entender aprobado dicho Plan por silencio al haberse incumplido la exigencia de remitir el expediente completo a la Consejería competente para su aprobación definitiva. No obstante, en relación al eventual silencio, en cuanto se trata de instrumentos de planeamiento en los que, por la aprobación bifásica del procedimiento para su aprobación, el silencio opera en un plano interadministrativo, el Tribunal Supremo matiza. Sostiene que para valer el silencio producido no debe negarse en general al Ayuntamiento la posibilidad de adoptar alguna clase de Acuerdo declarativo pero nunca constitutivo sobre la aprobación. Éste no será, naturalmente, un acuerdo de aprobación sino dirigido a hacer valer el silencio. Ahora bien, como en este caso faltó un trámite tan esencial como la remisión del expediente administrativo completo al órgano competente para otorgar la aprobación definitiva, esta posibilidad no existía.

## 2.2. *Clasificación y calificación del suelo, modificación y revisión de planes*

### 2.2.1. Patrimonio municipal del suelo, calificación urbanística y uso de interés social

Una de las sentencias más completas del año desde la perspectiva urbanística y por la polivalencia de las cuestiones que allí se plantean es la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 2379/2010), de 20 de diciembre de 2012*. La primera cuestión, que aunque no se caracteriza por la novedad que supone sino por la consolidación aún más profunda de la jurisprudencia que en torno a ella se ha desarrollado, versa sobre la improcedencia de interponer recursos administrativos contra los actos aprobatorios de los planes, con independencia de cuanto puedan establecer al respecto normas de ámbito autonómico. Como consecuencia de esta visión del Tribunal la posibilidad de basar los recursos en vía jurisdiccional en cuestiones que no se hallaban contenidas en los precitados recursos administrativos resulta más que natural (FJ 3.º). No obstante, lo que más curioso resulta es la cuestión relativa a la modificación de los planes para otorgar una calificación urbanística a bienes municipales que se integrarán en el patrimonio municipal del suelo. El Tribunal, acogiendo la argumentación del Ayuntamiento de Salamanca y estimando el recurso de casación interpuesto, sostiene que el control de tal calificación se puede hacer perfectamente en la fase de ordenación sin tener que esperar a la de ejecución del planeamiento. Asimismo, la Sala entiende que el interés social al que obligan a destinarse los bienes de patrimonio municipal se mantiene aún cuando el destino a servicios sociales consiste en que el uso del suelo se disponga para la gestión del mercado mayorista de una unidad alimentaria a través de una empresa municipalizada y no a la realización de viviendas sociales. Además, tal conclusión, a juicio del Tribunal, no queda desvirtuada porque la previsión del planeamiento aluda al uso el terciario intensivo, puesto que es la propia Memoria del

Plan la que indica que es en esta calificación en la «que puede considerarse englobado el comercio mayorista propio de la empresa municipal» (FJ 6.º). En materia de patrimonio municipal, resulta interesante el libro de E. ORERO PARDO, «La gestión del patrimonio inmobiliario municipal. Instrumentos de control», *El Consultor de los Ayuntamientos y los Juzgados*, Madrid, 2012.

### 2.2.2. Evaluación ambiental estratégica y modificación puntual

Tanto el Derecho urbanístico como el Derecho medioambiental regulan, entre otros, el mismo bien de relevancia jurídica: el suelo. La irradiación medioambiental intensa del Derecho urbanístico, por tanto, no es una necesidad sino, más bien, una realidad. Así lo confirma también la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 3946/2008), de 9 de junio de 2012*, que apoya el casamiento de las dos ramas jurídicas a través de la aplicación de la Evaluación Ambiental Estratégica (en adelante, EAE) en las modificaciones puntuales del planeamiento con efectos significativos sobre el medio ambiente. La sentencia pone de manifiesto la necesidad de sometimiento a EAE de la modificación puntual del Plan General de Valladolid con respecto a la habilitación, como uso compatible con el residencial del uso de «servicios urbanos». Esta habilitación facilitaba o, mejor dicho, tenía la finalidad de permitir la instalación en las cubiertas de edificios residenciales de estaciones base de telefonía móvil y de otros elementos de telecomunicación. El Tribunal entiende que las instalaciones que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente deben obligatoriamente someterse a la normativa de EAE al haberse adoptado el primer acto preparatorio formal de la modificación puntual del planeamiento con posterioridad a la entrada en vigor de dicha norma. Contrariamente, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 6211/2008), de 17 de febrero de 2012*, y con respecto a la revisión del planeamiento para la ampliación de las instalaciones funerarias municipales (que se considera como debidamente justificada y motivada), el Tribunal defiende la no necesidad de su sometimiento a EAE, puesto que los actos de formación y aprobación del planeamiento son anteriores a los plazos establecidos en dicha normativa. Un análisis minucioso sobre la primera sentencia se ha realizado por Á. JIMÉNEZ BUESO, «Evaluación ambiental estratégica del planeamiento urbanístico que habilita el uso del suelo para la implantación de estaciones base de telefonía móvil: reflexiones en torno a la STS de 9 de junio de 2012», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 26, 2012, pp. 151-180.

En relación con la EAE y su aplicación a las instalaciones de producción de energía eólica en la Comunidad Autónoma de Aragón resulta muy útil la lectura del artículo de P. CORVINOS BASECA, «Ejecución de instalaciones eólicas en la Comunidad Autónoma de Aragón: evaluación ambiental estratégica, control urbanístico e ingresos municipales», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271, 2012, pp. 137-175.

### 2.2.3. Desafectación de vías pecuarias

Interesante desde la perspectiva de la desafectación de los bienes de dominio público en general, como de su relación con los instrumentos del planeamiento urbanístico en especial, se muestra la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 4434/2008), de 17 de febrero de 2012*. En esta Sentencia, relativa al procedimiento y competencia para la modificación del trazado de una vía pecuaria, se pone de manifiesto la insuficiencia del planeamiento urbanístico o, mejor dicho, la inadecuación de la integración de la vía pecuaria dentro del proceso urbanístico, pretendiendo su ordenación, desarrollo y ejecución a través de un plan parcial y la exigencia de empleo de un procedimiento de carácter especial de naturaleza medioambiental a este efecto. Para un análisis completo de la sentencia y la jurisprudencia relativa se puede consultar el comentario de J. GONZÁLEZ GARCÍA, «Desafectación de vías pecuarias y planeamiento urbanístico», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 25, 2012, pp. 265-274.

### 2.2.4. Desclasificación del suelo no urbanizable especialmente protegido

Consolidando la línea jurisprudencial seguida hasta el momento, pero con una motivación clara e integral, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 2092/2011), de 28 de septiembre*, trata la cuestión de la desclasificación de suelo no urbanizable especialmente protegido derivada de la revisión del planeamiento general. La revisión se declaró en su momento nula por falta de justificación del planificador. Pues a partir de esta nulidad se pretendió subsanar tal deficiencia en ejecución de sentencia mediante la adopción de actos administrativos que complementarían la memoria de la citada revisión. Sin embargo, el Tribunal en casación entiende que el efecto de la nulidad declarada de las disposiciones generales se extiende al conjunto de las mismas y en este caso a la revisión del PGOU. Lo que no se puede salvar en vía judicial tampoco se puede hacer a través de actos administrativos que busquen una justificación, que pretende paliar la ausencia de explicación en el procedimiento de elaboración de la disposición general. Estas acciones no pueden considerarse cumplidoras y ejecutoras de la sentencia que declara la nulidad de una parte del plan general, por tanto tampoco pueden subsanar, enmendar o convalidar el plan nulo (FJ 6.º). La Sentencia, además, despeja cualquier duda sobre la naturaleza de la falta de justificación de la desclasificación de este tipo de suelo, descartando la hipótesis que ese cambio de clasificación urbanística se pueda percibir como un mero defecto formal que puede subsanarse «a posteriori» tras la nulidad declarada judicialmente. El Tribunal sostiene que esa carencia reviste un carácter esencial y sustantivo que afecta a la comprensión e impugnación del propio cambio normativo. Además, para la Sala, estos trámites tienen un carácter medial o instrumental al servicio de una finalidad que en este caso se conecta con las garantías del ciudadano y la relevancia del medio ambiente, atendida la naturaleza del cambio de la clasificación

realizado (FJ 9.º). Exactamente en la misma línea se mueve también la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 1009/2011), de 28 de septiembre de 2012*. En este caso, no obstante, la falta de justificación de la desclasificación no se enmarcaba en la revisión de un Plan General sino en la aprobación un Plan Parcial de Reforma Interior.

Siguiendo en el marco de la jurisprudencia relativa al suelo no urbanizable de protección, merece, en todo caso, ser destacada la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 2483/2009), de 10 de julio de 2012*. La Sentencia, citando el principio de no regresión respecto de la protección especial de los terrenos que forman parte de los montes preservados y de los que integran la Red Natura 2000, pone de relieve la necesidad de fomentar su protección y conservación frente a las potestades de gestión del suelo a adoptar por el planificador urbanístico en los momentos de la revisión de los planes (FJ 7.º). El carácter reglado del suelo no urbanizable de protección y la especial protección de los terrenos mencionados los hacen incompatibles con las actuaciones de transformación urbanística. Cualquier desclasificación que no justifique debidamente la pérdida de los valores especiales de estos suelos será naturalmente nula.

#### 2.2.5. Fijación del aprovechamiento urbanístico en el subsuelo del suelo urbano

Por el desarrollo argumental allí efectuado y la pluralidad de las cuestiones tratadas, merece, por supuesto, mención la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 878/2008), de 31 de enero de 2012*. Por un lado, la Sentencia trata el tema del cómputo del plazo para impugnar la aprobación definitiva y si éste se inicia desde la fecha de la publicación aun cuando hubiere existido notificación personal no necesaria. Para el Tribunal, si la fecha de la notificación fuese anterior a la fecha de la publicación, el plazo empieza por esta última, y si es posterior habrá de computarse a partir de la de notificación (FJ 4.º). Por otro lado, la Sala aborda la cuestión de la modificación de los planes urbanísticos y en concreto una determinación genérica en relación a la fijación de aprovechamiento urbanístico en el subsuelo del suelo urbano. El Tribunal de instancia consideró que la atribución genérica de tal potestad no se acomoda debidamente al exigible grado de pormenorización en la regulación propia de la previsión normativa de que se trata, y también defendió que no existe la cobertura legal suficiente que la justificaría. El Tribunal Supremo considera que esta cuestión pertenece a la interpretación y aplicación del Derecho autonómico que no constituye una simple reproducción de la normativa estatal y, por tanto, su tratamiento corresponde al Tribunal Superior de Justicia de Galicia (FJ 5.º). Al ámbito concreto del régimen del subsuelo, este año se ha de dedicar el artículo de F. J. VÁZQUEZ MATILLA, «La insuficiencia de la regulación del subsuelo en la nueva Ley del Suelo», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 271, 2012, pp. 29-58.

### 2.2.6. Estudios de detalle

Con respecto a la figura planificadora de los Estudios de detalle, su naturaleza como planes de iniciativa privada, sus determinaciones y vinculación a las demás figuras del planeamiento y realidad ordenadora, clarificadora resulta la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 6123/2009), de 12 de julio de 2012*.

## 3. Ejecución urbanística. Sistema de expropiación y determinación del justiprecio

En materia de ejecución urbanística, la jurisprudencia durante el 2012 presenta una continuidad en relación con los criterios asentados en los años anteriores. Sin embargo, en lo que se refiere a la determinación del justiprecio en el marco de una expropiación forzosa en el ámbito urbanístico, se puede citar la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª, recurso de casación núm. 4201/2010), de 22 de octubre de 2012*. En el caso planteado, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación en cuanto dos puntos tratados erróneamente por la Sentencia de instancia a la hora de fijar los criterios estimativos del justiprecio. Por una parte, la Sala del Supremo sostiene que al tratarse de proyectos expropiatorios seguidos por el sistema de tasación conjunta, el momento de referencia para la valoración habrán de ser el de exposición al público del proyecto de expropiación y, en concreto, su publicación en anuncios de los diarios oficiales. Al ser así, por otra parte, los valores aplicables que han de tomarse en consideración en dicho momento son los correspondientes al precio máximo legal de venta de las Viviendas de Protección Oficial, que constituye el elemento objetivo básico del que parte el método de valoración de creación jurisprudencial y que era el establecido por la Comunidad de Madrid en este caso (FJ 8.º).

En la misma línea, con respecto a los criterios estimativos para la fijación del justiprecio en el marco del sistema de gestión de la expropiación forzosa y su relación con la clasificación del suelo, destaca la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, recurso de casación núm. 1746/2009), de 9 de abril de 2012*. Este caso trataba de una finca expropiada para la ampliación de un cementerio en el casco urbano de Valencia. El Tribunal, reiterando su jurisprudencia al respecto, sostiene que aun cuando se trata de un sistema general como es un cementerio, eso no supone automáticamente que se halle destinado a crear ciudad ni que se tenga que valorar necesariamente como suelo urbanizable. Su valoración depende, entre otras cosas, de la localización precisa del sistema general y, en concreto aquí, del cementerio. Así, si se trata de un cementerio muy alejado del casco urbano, no podrá decirse que está destinado a «crear ciudad» y posiblemente si así está clasificado, se tendrá que valorar como suelo no urbanizable. Si por lo contrario, como era el caso, la actuación se sitúa dentro del caso urbano de

Valencia, ha de valorarse como suelo urbanizable aunque estuviera clasificada la parcela como suelo no urbanizable (FJ 2.º). Exactamente en el mismo sentido, se puede aludir también a la STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 6.ª, recurso de casación núm. 877/2009*), de 12 de marzo de 2012. La sentencia trataba del expediente de las nuevas cocheras de la Línea 10 del Metro de Madrid y de su valoración como suelo urbanizable. El Tribunal recuerda también aquí que para la determinación del justiprecio es regla general en el ordenamiento jurídico español que los terrenos se tasen conforme a su clasificación urbanística con excepción de los terrenos destinados a sistemas generales clasificados como no urbanizables o los que carezcan de clasificación que se destinen a «crear ciudad». Estos últimos, según las circunstancias, se pueden valorar como suelo urbanizable (FFJJ 2.º y 4.º). Sobre estas cuestiones se deben, naturalmente, citar los artículos de M. Á. RUIZ LÓPEZ, «Reflexiones sobre los criterios de determinación del justiprecio en las expropiaciones ordinarias», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 26, 2012, pp. 119-150, y en el mismo tomo de la revista el escrito por A. CAPARRÓS NAVARRO y J. FERNÁNDEZ CAPARRÓS, «En busca de un valor razonable del suelo», pp. 309-320.

Por último, con respecto a la elección del sistema de gestión y la justificación del sistema de expropiación al objeto de ejecutar una unidad de actuación asistemática destinada a la construcción de viviendas de protección para el realojo de los afectados por una actuación urbanística, tiene interés la STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 2103/2009*), de 28 de junio de 2012.

En cuanto a la doctrina, que siempre está dispuesta a poner su propio esfuerzo para vislumbrar algunos de los aspectos más nublados de las múltiples cuestiones que eleva el ámbito de la gestión urbanística, resulta útil el estudio de las contribuciones de R. M.ª GONZÁLEZ RUIZ, «Los efectos de la localización en la valoración del suelo rural: análisis de los factores de corrección», y G. ROGER FERNÁNDEZ, «Expropiación urbanística versus facultad de participar en la vigente Ley de Suelo estatal», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 273, 2012, pp. 13-74 y 75-90 respectivamente. Asimismo, es imprescindible la recomendación del artículo de F. IGLESIAS GONZÁLEZ y M. MAGIDE HERRERO, «El coste de urbanización de los sistemas generales», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 274, 2012, pp. 13-64. Finalmente, el libro de J. J. TORRES FERNÁNDEZ NIETO, *Código expropiación forzosa y expropiaciones urbanísticas*, Aranzadi, Pamplona, 2012, constituye una buena recomendación para que de forma sistemática se proceda al estudio de la materia.

#### **4. Disciplina urbanística. Licencia municipal y proyectos supramunicipales. Autonomía local**

En materia de disciplina urbanística, los pronunciamientos judiciales intensos de los años anteriores han dado este año su lugar a un abundante número de contribuciones doctrinales. En este sentido, destaca, por una parte, el libro de J. F. GRANADOS RO-

DRÍGUEZ, *Directiva de servicios, licencias urbanísticas y ejercicio de actividades*, Comares, Granada, 2012, por el análisis transversal de las cuestiones que ofrece. En el mismo tema merece mención, también, el comentario de T. R. FERNÁNDEZ, «Directiva de servicios y licencias municipales», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 25, 2012, pp. 11-19. Por otra parte, por el análisis interconexo que el artículo desarrolla es imprescindible consultar la contribución de C. ALONSO GARCÍA, «¿Hacia una articulación de licencias urbanísticas y ambientales?», en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 25, 2012, pp. 19-54.

En cuanto a las licencias municipales, y por el tratamiento del principio de autonomía local que allí se lleva a cabo, es interesante la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª, recurso de casación núm. 6216/2008), de 26 de abril de 2012*. En este pronunciamiento del Tribunal Supremo se estima el recurso de casación interpuesto y se anula el acuerdo recurrido en cuanto el proyecto sectorial (Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal) incluía una fábrica de papel tisú a la que hacía extensiva la exención de la licencia y otros actos de control preventivo municipal, vulnerando así el principio de autonomía local. Aunque inicialmente la Sala del Supremo percibe como justificada la exención de licencias municipales en cuanto algunas de las obras públicas incluidas en el proyecto supramunicipal por mandato legal autonómico, entiende que la fábrica de papel tisú no se encuentra en la lista de las instalaciones exentas en el texto legal y, por tanto, la extensión de la exención a ella vulneraría los arts. 137 y 140 CE (FJ 5.º). Asimismo, el Tribunal Supremo procede a la declaración de la ineficacia del mencionado proyecto sectorial en tanto no se proceda a la publicación de su contenido normativo en el diario oficial de la Comunidad Autónoma, a diferencia de lo expuesto por la Sala de instancia (FJ 6.º).