

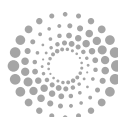
THOMSON REUTERS

LA LEY

TRATADO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PERUANO Y DE DERECHO COMPARADO

Germán Cisneros Farías • Orlando Vignolo Cueva
(Coordinadores)

Roberto Baca Merino • Allan R. Brewer-Carías • Baudelio Castillo Flores • Germán Cisneros Farías • Jesús del Olmo Alonso • Rosa María Díaz López • José Esteve Pardo • Myrna Elia García Barrera • Talía Garza Hernández • Víctor Rafael Hernández-Mendible • Javier Junceda • Daniel H. Lago • Marta Llorens Ferrer • Mirko Maldonado-Meléndez • Henry Alexander Mejía • Julián Andrés Pimiento Echeverri • Gustavo Quintero Navas • Luis Gerardo Rodríguez Lozano • Juan Ángel Salinas Garza • José Luis Sardón • Leopoldo Tolivar Alas • Joan Manuel Trayter • Orlando Vignolo Cueva



THOMSON REUTERS

Germán Cisneros Farías • Orlando Vignolo Cueva
(Coordinadores)

TRATADO DEL RÉGIMEN MUNICIPAL PERUANO Y DE DERECHO COMPARADO

Consideraciones teóricas y comentarios a la jurisprudencia

Roberto Baca Merino
Allan R. Brewer-Carías
Baudelio Castillo Flores
Germán Cisneros Farías
Jesús del Olmo Alonso
Rosa María Díaz López
José Esteve Pardo
Myrna Elia García Barrera
Talia Garza Hernández
Víctor Rafael Hernández-Mendible
Javier Junceda
Daniel H. Lago
Marta Llorens Ferrer
Mirko Maldonado-Meléndez
Henry Alexander Mejía
Julián Andrés Pimiento Echeverri
Gustavo Quintero Navas
Luis Gerardo Rodríguez Lozano
Juan Ángel Salinas Garza
José Luis Sardón
Leopoldo Tolivar Alas
Joan Manuel Trayter
Orlando Vignolo Cueva

ECB EDICIONES



THOMSON REUTERS

© ECB Ediciones S. A. C.
Año 2014
Derechos reservados
D. Leg. 822 (22.04.96)
web: www.revistajuridica.com.pe
correo electrónico: cb.publicaciones@thomsonreuters.com

© Germán Cisneros Farías
© Orlando Vignolo Cueva
Año 2014
Derechos reservados
D. Leg. 822 (22.04.96)

Líder del Área Legal
Xaviera Pérez Benazar

Editor
Christian Ávalos Sánchez

Prohibida la reproducción total o parcial
sin la autorización expresa de la editorial.
Depósito legal - Ley 26905 (20.12.97)

Editorial: ECB Ediciones S. A. C.
Domicilio: Av. San Borja Sur 1170
San Borja, Lima - Perú
Año 2014 - 300 ejemplares
Hecho el depósito legal en la
Biblioteca Nacional del Perú 2014-08691
Registro ISBN: 978-612-4240-03-4
Registro del Proyecto Editorial: 11501301400518
Primera edición - año 2014

Artistas gráficos:
Patricia Cruzado, José Lizano,
Elvis Soto, Nora Villaverde

Impresión y encuadernación:
Editorial Tinco S. A.
Talleres Gráficos de Editorial Tinco S.A.
Calle Arquímedes 114
Urb. La Campiña - Chorrillos
Teléfono: 719-1137 • 719-1139

ÍNDICE

Introducción.....	9
-------------------	---

I

Bases constitucionales de las municipalidades

La posición constitucional de la administración local y su sistema de relaciones interadministrativas. Los conceptos básicos del derecho europeo <i>José Esteve Pardo</i>	19
La elección de las autoridades municipales en el derecho municipal de Nuevo León <i>Talia Garza Hernández</i>	35

II

Organización administrativa local y relaciones de las administraciones locales con otras organizaciones administrativas territoriales

El municipio en el estado de Nuevo León y su organización jurídica <i>Baudelio Castillo Flores</i>	65
Las municipalidades de centros poblados de la provincia de Trujillo. Naturaleza jurídica administrativa <i>Mirko Maldonado-Meléndez</i>	105
El gobierno municipal en Nuevo León <i>Luis Gerardo Rodríguez Lozano</i>	127
Las relaciones de coordinación y cooperación en el ámbito municipal. El régimen de las mancomunidades <i>Roberto Baca Merino</i>	153

III

Las potestades, ordenamiento y actividades diversas de las municipalidades

La posible responsabilidad penal de la autoridad municipal en la no recolección de la basura <i>Germán Cisneros Farías</i>	185
Las competencias ambientales de las municipalidades en la República Argentina <i>Daniel H. Lago</i>	209
¿Cómo se protege desde la intervención municipal al medio ambiente urbano? <i>Javier Junceda</i>	231

Régimen jurídico del municipio en El Salvador <i>Henry Alexander Mejía</i>	239
El derecho a la participación ciudadana ante los gobiernos y administraciones públicas locales <i>Víctor Rafael Hernández-Mendible</i>	257
Municipio saludable. El derecho a la protección a la salud <i>Rosa María Díaz López</i>	283
Responsabilidad extracontractual de la administración municipal. Visión comparatista <i>Gustavo Quintero Navas</i>	305
Transparencia municipal <i>Myrna Elia García Barrera</i>	333

IV

Ciudad, suelo y ordenación del territorio nacional

El modelo urbano de la ciudad colonial y su implantación en Hispanoamérica, con especial referencia al poblamiento del virreinato del Perú <i>Allan R. Brewer-Carías</i>	377
Régimen General del ejercicio de las competencias urbanísticas por los Municipios españoles <i>Jesús del Olmo Alonso</i>	463

V

Función pública municipal

¿Existen particularidades o elementos de diferenciación en el régimen discipli- nario de los empleados públicos municipales? <i>Joan Manuel Trayter y Marta Llorens Ferrers</i>	583
Los principios de la función pública municipal aplicables en el área metropo- litana de Monterrey <i>Juan Ángel Salinas Garza</i>	613
La función pública local: particularidades <i>Leopoldo Tolivar Alas</i>	633

VI

Bienes municipales

Las vías urbanas y el transporte de pasajeros en las ciudades peruanas <i>Orlando Vignolo Cueva</i>	675
Los bienes públicos de las entidades territoriales en el derecho colombiano. Aportes para su clarificación <i>Julián Andrés Pimiento Echeverri</i>	701
Autonomía municipal y acceso al mercado <i>José Luis Sardón</i>	721

RÉGIMEN GENERAL DEL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS URBANÍSTICAS POR LOS MUNICIPIOS ESPAÑOLES

Por *JESÚS DEL OLMO ALONSO* *

SUMARIO:

Abreviaturas 1. Presentación. 2.- La distribución competencial prevista en la Constitución de 1978. 2.1 La evolución normativa del urbanismo y el modelo vigente de competencias administrativas. 2.2 Urbanismo y ordenación del territorio. 3. La regulación general del Estado: en especial el estatuto de la propiedad del suelo. 3.1 El derecho a la propiedad del suelo. 3.2 Situaciones básicas del Suelo. 3.3 Los deberes inherentes a las actuaciones de transformación urbanística. 3.4 Urbanismo y Registro de la Propiedad. 3.5 Hacia un urbanismo sostenible. 4. El planeamiento urbanístico como técnica de ordenación de los suelos del municipio y de delimitación del contenido urbanístico del derecho de propiedad. 4.1 El planeamiento urbanístico. Naturaleza de los planes. 4.2 La actividad de planeamiento y las determinaciones de los planes. 4.3 Clases de instrumentos municipales de planeamiento urbanístico. 4.4 El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes. 4.5 Efectos de la entrada en vigor de los Planes. 4.6 Los elementos reglados y la discrecionalidad en la planificación. 4.7 Breve mención a la ejecución del planeamiento. 5. El deber de edificar y el régimen de conservación de terrenos, edificios y construcciones. 5.1 El deber de edificar. 5.2 El deber de conservación de terrenos, edificios y construcciones. 5.3 El deber especial de conservación de la propiedad monumental. 5.4 El Informe de Evaluación del Edificio como mecanismo de control indirecto del deber de conservación. 5.5 La declaración de ruina. 6. El control de la legalidad urbanística y su protección. 6.1 El control de la legalidad urbanística. 6.1.1 El control de la legalidad urbanística y sus modalidades. 6.1.2 En especial la licencia urbanística. 6.1.3 La declaración responsable y la comunicación previa. 6.1.4 El visado urbanístico colegial como técnica adicional de control. 6.2 La protección del orden jurídico urbanístico. 6.2.1 La protección de la legalidad urbanística y la Administración competente. 6.2.2 La legalización de actuaciones ejecutadas sin licencia. 6.2.3 Obras, construcciones y usos sin o contra licencia u orden de ejecución. 6.2.4 Obras realizadas al amparo de licencias u órdenes de ejecución ilegales. 6.2.5 Obras y licencias en zonas verdes y espacios libres. 7.- Régimen urbanístico sancionador: la concurrencia del Derecho Penal y

* Profesor Contratado Doctor de Derecho Administrativo Universidad de Alcalá

del Derecho Administrativo. 7.1 La potestad sancionadora de la Administración y sus principios generales. 7.2 Infracciones y sanciones urbanísticas. 7.2.1 Reglas sobre determinación de infracciones e imposición de sanciones. 7.2.2 Régimen general de infracciones y sanciones. 7.2.3 Régimen específico. 7.3 Personas responsables y prescripción. 7.4 La acción pública en materia urbanística y las garantías judiciales. 7.5 Responsabilidad administrativa y penal. El delito urbanístico. 8.- Bibliografía.

ABREVIATURAS

BIC	Bien de Interés Cultural
C.P.	Código Penal
C.E.	Constitución Española de 1978
CTE	Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo
IEE	Informe de Evaluación del Edificio
ITE	Inspección Técnica del Edificio
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local
LOE	Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación
LOTSU	Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha
LPH	Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal
LRJ-PAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LOUA	Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía
LRRR	Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LUCyL	Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León
LSCAM	Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid
LSUPV	Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio
RP	Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
TRLS	Texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio
TRLUC	Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña
TR76	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana, de 9 de abril de 1976.

1. Presentación

Recibida la gentil invitación para participar en este importante “Tratado del Régimen Municipal Peruano” me sumo a las aportaciones de excelentes juristas y académicos hispanoamericanos con un trabajo sobre el ejercicio de las competencias urbanísticas por los municipios en España. Con ello, pretendo dar una visión general del régimen jurídico existente en la materia, con el fin de que el lector pueda extraer ideas comparativas respecto al ordenamiento peruano o de cualquier otro país hermano de Latinoamérica.

Dadas las características de esta obra y de la enorme dimensión que ha cobrado el Derecho Urbanístico dentro del ordenamiento jurídico español, me limitaré a dar una visión de conjunto que se centre en aquellos aspectos de mayor interés desde un punto de vista municipal: el régimen de la propiedad del suelo, el planeamiento urbanístico, el control y la protección de la legalidad urbanística y el régimen urbanístico sancionador. Por su complejidad y porque su tratamiento desbordaría el contenido de este trabajo sólo haré mención a otras cuestiones también cruciales como son las expropiaciones urbanísticas, el régimen de valoraciones, las reglas del cálculo de indemnizaciones para supuestos de responsabilidad patrimonial de la Administración, o los distintos sistemas de ejecución del planeamiento. He querido, sin embargo, dedicar una especial atención al control por los municipios del deber de conservación de los edificios, habida cuenta de la importancia práctica del tema, no sólo para la Administración, sino en especial para todos los administrados que cuenten con propiedades inmobiliarias en el término municipal.

España es un país con un alto grado de descentralización. Por ello, en el marco de las competencias del Estado, plasmadas fundamentalmente en el Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, son las Comunidades Autónomas las que ejercen importantes competencias normativas en la materia. Habida cuenta de que resulta imposible analizar los contenidos de las distintas normativas autonómicas, trataremos de dar una explicación conceptual y general de los distintos instrumentos jurídicos que nos ocupan. No obstante, nos veremos obligados a realizar referencias normativas específicas, para lo que utilizaremos principalmente, y sin perjuicio de que podamos hacer alusión a otras, la legislación de la Comunidad de Madrid, en la que se encuentra la Universidad de Alcalá, a la cual tengo el honor de pertenecer. En todo caso, con algunas singularidades, el esquema conceptual y los sistemas o mecanismos previstos son similares en la mayor parte de las Comunidades Autónomas.

El urbanismo es una rama especial del Derecho Administrativo, donde intervienen distintas administraciones públicas y donde se regulan con precisión las garantías de los ciudadanos ante la Administración en los procesos urbanísticos. Cada Administración ejerce, siempre con el objetivo último de servir con eficacia los intereses generales (art. 103.1 C.E.) las distintas potestades que el ordenamiento le confiere para poder llevar a cabo su misión: la potestad de planeamiento, las potestades de ordenación y control, la potestad sancionadora o la expropiatoria, etc. Precisamente, en el marco de la elaboración de los planes urbanísticos, la Ley atribuye a la Administración un alto grado de discrecionalidad administrativa de carácter mixto, pues en la elaboración de los instrumentos de planeamiento junto a la discrecionalidad

política existe un alto grado de discrecionalidad técnica. La jurisprudencia de los Tribunales, en especial del Tribunal Supremo, ha ido perfilando los límites de esa discrecionalidad y, también, se ha ido pronunciando sobre las distintas controversias jurídicas consecuencia de los innumerables conflictos urbanísticos que se han producido en las últimas décadas.

Se incluye al final unas referencias bibliográficas que persiguen, además de mostrar la bibliografía utilizada, presentar aquella bibliografía de carácter general a la que el lector puede acudir para profundizar en el estudio de aquellas cuestiones que le puedan resultar de interés, incluyendo aquí aquellas que, como hemos dicho, no pueden ser tratadas por razones de espacio. Por esta misma razón no se incluye, sin embargo, la importante bibliografía existente sobre el tratamiento del régimen urbanístico de distintas Comunidades Autónomas. A ella se hace referencia en las obras de contenido general recogidas en dicha selección bibliográfica.

2. La distribución competencial prevista en la Constitución de 1978

2.1. La evolución normativa del urbanismo¹ y el modelo vigente de competencias administrativas

A lo largo de la historia el hombre ha vivido en sociedad y se ha visto obligado a hacer frente a los problemas derivados de la organización de esta vida en común. Con el desarrollo de las distintas civilizaciones, se llegaron a desarrollar grandes urbes cuya ordenación era obligada. Así podemos encontrar las ciudades mesopotámicas, pasando por las *polis* griegas, las ciudades egipcias o la *civitas* romana, entre otras. Como ejemplo valioso de este diseño urbano podemos ver la ciudad romana de Itálica, en las proximidades de Sevilla, cuya ordenación en cuadrícula de la ciudad puede dar una idea de este *urbanismo antiguo*, en el que destacan sus amplias calzadas, con dos vías más amplias que permitían atravesar la ciudad de un lado a otro, la ordenación de los espacios públicos, el diseño de redes de distribución y evacuación de aguas, etc.

En muchos casos, estas civilizaciones no sólo realizaban un diseño de la ciudad, sino también del territorio ampliamente considerado, constituyendo un importante precedente de nuestra actual *ordenación del territorio*. Baste como ejemplo la extraordinaria red de infraestructuras de agua y comunicaciones desarrolladas en la época del Imperio Romano.

En la Edad Media, pese al crecimiento caótico *intra muros* de muchas ciudades donde se hacinaba en muchos casos la población, también se mantiene esta ordenación de los espacios urbanos. Llama la atención la ordenación de las ciudades de nueva planta, entre ellas aquellas fundadas por los españoles en algunos países latinoamericanos. Como ejemplo, podemos ver el diseño de la ciudad de Lima en 1687, la cual había sido fundada el 18 de enero de 1535 y que cuenta con un recinto amurallado de protección que rodea la ciudad y dentro del cual existe una cuidada ordenación en cuadrícula.

¹ Sobre la evolución del urbanismo español a partir del Siglo XIX pueden verse, entre otros, BASSOLS COMA, Martín; *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*. Montecorvo. Madrid, 1973. PAREJO ALFONSO, Luciano; *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*. Montecorvo. Madrid, 1979.



© Ministerio de Educación, Cultura y Deporte

Con la Edad Moderna las grandes ciudades continúan con su desarrollo, que se ve condicionado de forma muy importante con la llegada de la revolución industrial, lo que, entre otras muchas cosas, provoca una emigración del campo a las ciudades en busca de trabajo y una transformación del sistema de comunicaciones por ferrocarril. Como consecuencia, el tamaño de las ciudades aumenta de forma más que considerable y ello provoca serios problemas a los que la antigua ciudad medieval no puede dar solución. Las ciudades españolas tradicionalmente se encontraban dentro de recintos amurallados y su crecimiento había provocado una excesiva aglomeración en su interior. Este modelo de ciudad se hace insostenible y los poderes públicos se ven obligados a realizar dos grandes tipos de actuaciones: el ensanche y la reforma interior.

En consecuencia surge en 1864 una nueva legislación de ensanche, que pretende crear nuevas zonas urbanas más allá de los antiguos muros o límites tradicionales de la ciudad. Con anterioridad, en 1860 el Plan Castro para Madrid y el Plan Cerdá para Barcelona, pretenden ordenar el ensanche de ambas ciudades, estableciendo una ordenación que será crucial para su desarrollo posterior y se tendrá muy en cuenta en las legislaciones que van a surgir al respecto.

Por su parte, las normas sobre reforma interior pretenden la rehabilitación urbana de las zonas más deterioradas, abriendo nuevas calles y ensanchando otras. Para ello es fundamental la institución de la expropiación forzosa, regulada por Ley en 1879. La Ley de 1895 sobre saneamiento y reforma interior de grandes poblaciones será también determinante.

Las legislaciones anteriores con sus respectivas modificaciones y la normativa sobre régimen local, entre la que destacamos el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 1924, intentan solucionar los distintos problemas planteados por la ordenación de los espacios urbanos. No hay, sin embargo, hasta 1956 una normativa integral sobre ordenación urbanística.

La primera normativa completa en materia urbanística es la Ley de Suelo y Ordenación Urbana de 1956, y su entrada en vigor da lugar al nacimiento de una nueva rama del Derecho, que será objeto de un importante desarrollo con el paso de los años, el *Derecho Urbanístico*. La Ley configura el urbanismo como una función pública, es decir una materia que debe ser regulada y gestionada por los poderes públicos. Establece la ordenación de los suelos mediante técnicas de planificación, desarrollando el concepto de plan urbanístico. Introduce la configuración de un nuevo estatuto jurídico sobre el derecho de propiedad del suelo, que pasa a verse limitado en su contenido a lo que la Ley y los planes urbanísticos determinen. Condiciona el derecho a edificar al pago de los gastos de urbanización y al cumplimiento de los plazos fijados por el planeamiento. Y, entre otras, introdujo la figura de los patrimonios públicos de suelo para influir en el mercado de solares como mecanismo indirecto de regulación de precios.

El modelo de la Ley del 56 planteó diversos problemas y tuvo que ser mejorado mediante una nueva legislación, que vio la luz el dos de mayo de 1975 y que se vio reformado por el Texto Refundido de 9 de abril de 1976, que contenía la Ley del Suelo y Ordenación Urbana. Esta nueva Ley introdujo la figura de los estándares urbanísticos, como exigencias normativas mínimas de calidad en la ordenación que se imponen al planeamiento urbanístico, y el mecanismo de la cesión obligatoria y gratuita del 10 % del aprovechamiento medio de los propietarios, con lo que pasaban a formarse los terrenos que constituían el Patrimonio Municipal del Suelo, que debía destinarse principalmente a viviendas de promoción pública o a mejorar la distribución de beneficios y cargas. Esta Ley fue desarrollada en 1978 por tres importantes Reglamentos que, a día de hoy, son utilizados como ordenación supletoria por algunas Comunidades Autónomas y como normas aplicables en las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, en las que rige el TR76: el Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

La Constitución Española de 1978, introduce novedades de gran interés que condicionarán la evolución actual del Derecho Urbanístico. Según su artículo 33, la función social de la propiedad determinará su contenido, de acuerdo con las leyes. Esto reafirma un modelo de propiedad relativa al servicio del interés general, lo que permite llegar a su expropiación en materia urbanística cuando sea necesario para el desarrollo de la ordenación establecida por los instrumentos de planeamiento o por el incumplimiento de los deberes de cada propietario. La Ley puede, por tanto, precisar el contenido del derecho de propiedad, indicando las facultades y deberes que lo componen, siempre que se deje a salvo el *contenido esencial* de ese derecho que permita identificarlo como tal. Por otro lado el artículo 47 de la Constitución obliga a los poderes públicos a promover las condiciones para hacer efectivo el derecho de todos los españoles a una vivienda digna y adecuada, regulando, para ello la “utilización racional del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación” y señalando a continuación que “la comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”. Esto último permite la existencia de las cesiones obligatorias y gratuitas de un porcentaje del aprovechamiento urbanístico del propietario en favor de la Administración, precisamente porque la acción

administrativa ha permitido un incremento de valor del terreno y de la plusvalía generada por una acción pública ha de beneficiarse el conjunto de la sociedad.

Pero lo más importante del texto constitucional, es la nueva organización territorial del Estado, que queda dividido en Comunidades Autónomas y éstas, a su vez, en entidades locales. El nacimiento de las Comunidades Autónomas, como entidades dotadas de sus propias instituciones de gobierno y de autonomía para la regulación y la gestión de intereses propios en el ámbito de su territorio, cambia por completo el panorama del Derecho Urbanístico Español. El artículo 148.1.3ª de la Constitución las permite asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, en el marco, eso sí, de las competencias exclusivas que el artículo 149.1 reserva al Estado. Ello ha dado lugar a que en estos momentos cada Comunidad Autónoma tenga su propia normativa en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Tras la entrada en vigor del texto constitucional, las Comunidades Autónomas tardaron un tiempo -unas más que otras- en constituirse y desarrollarse. El texto refundido de 1976 se actualizó y modificó por la Ley 8/1990, que pasó después a formar parte del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio. Esta nueva Ley contenía artículos de aplicación supletoria para las Comunidades que no hubiesen legislado en la materia y otros que hacían referencia a los aspectos que entraban dentro de las competencias cuya regulación reserva la Constitución al Estado, ya sea en sus aspectos básicos o con carácter pleno.

Buscando un modelo urbanístico más liberal, el Gobierno Popular surgido de las elecciones aprobó en su primera reunión el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, que contenía determinadas medidas de liberalización del mercado de suelo, como, por ejemplo, la supresión de la distinción entre el Suelo Urbanizable Programado y el no Programado con la intención de permitir la promoción de desarrollos urbanos en cualquier suelo calificado como urbanizable por el Plan General.

Entre tanto hay que decir que, desde la promulgación del texto constitucional, las Comunidades Autónomas se habían ido constituyendo y habían ido asumiendo en sus Estatutos de Autonomía las competencias permitidas por la Constitución. Algunas de ellas habían promulgado legislaciones en materia de ordenación del territorio y urbanismo y otras estaban trabajando en ello. Llegamos aquí a un punto de inflexión que marcará la evolución actual del Derecho Urbanístico en nuestro país. Algunas Comunidades Autónomas, a las que no satisfacía la regulación prevista en la Ley de 1990 que fue incorporada luego el texto refundido de 26 de junio de 1992, presentaron ante el Tribunal Constitucional varios recursos de inconstitucionalidad, que fueron resueltos por la espectacular STC 61/1997, de 20 de marzo. Como ha manifestado el Prof. Tomás Ramón FERNÁNDEZ², esta sentencia “hizo saltar por los aires, roto en mil pedazos, el ordenamiento urbanístico, al anular, por razones estrictamente competenciales más de doscientos artículos del citado Texto Refundido”. In-

² FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; *Manual de Derecho Urbanístico*. 23ª Edición. Civitas - Thomson-Reuters. Navarra, 2014. Pág. 38.

directamente, el Tribunal Constitucional pretendía forzar a las Comunidades Autónomas a desarrollar esta competencia, puesto que todas la habían asumido en sus Estatutos de Autonomía. Las consecuencias de esta sentencia en el plano práctico fueron varias: la Ley del Suelo de 1976 y sus reglamentos de desarrollo recobraron vigencia como normas supletorias, muchas Comunidades Autónomas se vieron obligadas a aprobar sus legislaciones propias (a día de hoy todas cuentan con una importante normativa propia), y, en fin, el Estado tuvo que reconstruir su legislación en materia urbanística en el ámbito de sus competencias, dictando la Ley 6/1998, de 13 de abril, de régimen del Suelo y Valoraciones. Por tanto, en ese momento, el Estado disponía de la Ley 6/1998³ y de algunos preceptos que quedaban vigentes del texto refundido de 1992. Las Comunidades Autónomas, por su parte, tenían su propia normativa, que podían completar con carácter supletorio con los preceptos del texto refundido de 1976 y de sus reglamentos de desarrollo.

Este esquema de legislación estatal-autonómica se mantiene en la actualidad. La Ley 6/1998 fue derogada y sustituida por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, elaborada por el gobierno del partido socialista. Esta nueva e importante Ley de Suelo, en el uso de las competencias que la constitución reserva al Estado, introdujo una nueva clasificación de los tipos de suelo, un nuevo y cuestionado sistema de valoración de los mismos que atiende a su valor real, y diversas medidas encaminadas a lograr un urbanismo sostenible. El contenido de esta Ley se refundió con los preceptos del texto refundido de 1992 que aún quedaban vigentes, dando lugar al vigente texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. La Ley de Suelo de 2008, ha sido objeto de diversas modificaciones como la llevada a cabo por el Real Decreto-Ley 8/2011, que explicita el carácter negativo del silencio en los procedimientos de declaración de conformidad, aprobación o autorización administrativa de facultades o derechos contenidos en la ordenación territorial o urbanística, y exige la incorporación al Registro de la Propiedad de la situación de fuera de ordenación de los edificios. Más recientemente destaca la operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas⁴, mediante la que, entre otros cambios, se completa en el TRLS la regulación del deber legal de conservación, se añade como actuación de transformación urbanística, dentro de las actuaciones de dotación, las denominadas «actuaciones edificatorias», que engloban, tanto las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente, como las de rehabilitación edificatoria, y, por último, se flexibiliza la regla de garantía del 30 % de la edificabilidad residencial prevista para vivienda asequible.

³ El Tribunal Constitucional por STC 164/2001, de 11 de julio, volvió a pronunciarse sobre la constitucionalidad de esta Ley 6/1998, declarando inconstitucionales una parte muy reducida de sus preceptos.

⁴ Esta importante Ley ha procedido a introducir importantes modificaciones en el texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio; en la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible; en el 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; en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación; en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación; y en la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal.

Por otra parte, la legislación autonómica se encuentra muy desarrollada y en constante evolución. Junto a las normas urbanísticas, las Comunidades Autónomas han regulado la creación en su territorio de instrumentos de ordenación territorial, que constituyen el marco en el que cada municipio debe desarrollar sus planes de urbanismo. Por ello, los planes generales han de aprobarse en última instancia por el órgano competente autonómico, con lo que se trata de garantizar la adecuación del plan a la legislación urbanística y territorial de la Comunidad Autónoma. En muchos casos, también, existen reglamentos de desarrollo de la legislación urbanística autonómica. Sólo en los casos en que éstos no existen o hay lagunas en aspectos de detalle se recurre a los antiguos Reglamentos de Planeamiento Urbanístico, de Gestión Urbanística o de Disciplina Urbanística. Algunos ejemplos de las principales legislaciones urbanísticas de las CCAA son:

- Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.
- Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña.
- Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.
- Ley 2/2006, de 30 de junio, del Suelo y Urbanismo del País Vasco.
- Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

Ahora bien, aunque, como ya hemos dicho, todas las Comunidades Autónomas han elaborado su propia legislación urbanística, sin embargo, como también ha dicho el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (Sentencias 77/1984, 56/1986, 149/1991, 36/1994, 28/1997, 40/1998 y 149/1998, entre otras), la competencia autonómica no es absoluta, sino que debe respetar ciertas competencias exclusivas del Estado que condicionan la ordenación territorial y urbanística que pueda efectuar una Comunidad Autónoma. Entre las más importantes, podemos destacar las siguientes que aparecen recogidas en el artículo 149.1 C.E.: la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales relacionados con el suelo en todo el territorio estatal; la regulación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica; la legislación sobre procedimiento administrativo común y expropiación forzosa; el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas; la legislación básica sobre protección del medio ambiente; puertos y aeropuertos de interés general; ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; montes y vías pecuarias; ordenación de recursos y aprovechamientos hidráulicos de aguas que transcurran por más de una Comunidad Autónoma; legislación de costas; etc. Como consecuencia de todo lo anterior en estos momentos las Comunidades Autónomas disponen de sus propias normas de ordenación del territorio y urbanismo, que conviven junto a la legislación estatal en materia de suelo (recogida principalmente en el TRLS) y junto a diversas normas sectoriales.

Igualmente, hay que recordar que las entidades locales también ejercen autónomamente y dentro de los términos previstos por la legislación del Estado y de la Comunidad

Autónoma en que radiquen, competencias en materia de urbanismo⁵. No en vano, los Ayuntamientos son los principales protagonistas de la gestión y del control de la legalidad urbanística. El artículo 25.2.a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local -modificado por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local-, establece que los municipios tienen competencia en la ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística⁶. Los municipios, en los términos de la legislación estatal y autonómica, elaboran y aprueban provisionalmente, bajo el control de la Comunidad Autónoma que debe aprobarlos de forma definitiva, los instrumentos de ordenación urbanística; gestionan la ejecución material de los mismos; controlan⁷ la ejecución de obras y actividades conforme a la legalidad urbanística; supervisan la conservación y rehabilitación de las edificaciones, y, si es preciso, ejercen su potestad sancionadora para castigar las conductas contrarias a la legalidad. Ello lo ejercen siempre dentro de la tutela de la Comunidad Autónoma y, en su caso, del propio Estado, quienes deben garantizar que las actividades llevadas a cabo por los Ayuntamientos respetan las leyes de su respectiva competencia y tienen, además, facultades de solicitud de información, intervención y control sobre los municipios (véanse en especial los artículos 56, 60 y 63 a 67 LBRL), pudiendo sustituir a la entidad local en casos de inactividad grave o manifiesto incumplimiento de sus obligaciones legales.

Estas competencias urbanísticas de los municipios, en el marco de la legislación estatal y autonómica, tanto urbanística como reguladora de otros sectores específicos de la actividad administrativa, deben poderse ejercer con autonomía. En especial, la ordenación de los suelos del término municipal a través del planeamiento urbanístico no puede quedar impedida o constreñida por las regulaciones estatales o autonómicas, pues ello supondría una vulneración clara de la autonomía local garantizada tanto por la Constitución (arts. 103.1, que recoge los principios de autonomía y descentralización administrativa,

⁵ Véase a este respecto MARTÍN REBOLLO, Luis: *Competencias de los entes locales*. En MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto (Dirs.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. 2 Vols. Aranzadi. Navarra, 2009. Págs. 209 a 222.

⁶ El art. 25 LBRL, en su redacción dada por el art. 1.8 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, comienza diciendo:

- «1.El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover actividades y prestar los servicios públicos que contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal en los términos previstos en este artículo.
- 2. El Municipio ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias:
 - a) Urbanismo: planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación.
 - b) Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos, gestión de los residuos sólidos urbanos y protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.
 - c) Abastecimiento de agua potable a domicilio y evacuación y tratamiento de aguas residuales.
 - d) Infraestructura viaria y otros equipamientos de su titularidad... ».

⁷ Véase el artículo 9 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, de 17 de junio de 1955, que regula el procedimiento de otorgamiento de licencias, y que rige en defecto de lo dispuesto por las legislaciones autonómicas urbanísticas.

137⁸ y 140, en el que la Constitución garantiza la autonomía de los municipios), como por el art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local⁹. El principio de autonomía local, recogido también por el art. 2 de la LBRL¹⁰, ha sido objeto de una amplia jurisprudencia tanto del Tribunal Constitucional, como del Tribunal Supremo, cuyos pronunciamientos entienden que la C.E. ha configurado la autonomía local como una garantía institucional. Esto es, la autonomía local es un componente esencial del orden jurídico-político establecido en la C.E., a través del cual se realiza la distribución vertical del poder (por todas, SSTC 32/1981 y 252/2005). La C.E. garantiza un núcleo o reducto indisponible por el legislador y remite a éste para la determinación del contenido concreto de la autonomía¹¹. Sin perjuicio de la numerosa casuística que aquí podemos encontrar, el Tribunal Supremo, a partir de una importante sentencia de 13 de julio de 1990, ha encontrado un punto de equilibrio entre las exigencias que derivan del principio constitucional de autonomía local

⁸ «Artículo 137. Organización Territorial del Estado:

^{EI} Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses».

⁹ El art. 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local, hecha en Estrasburgo el 15 de octubre de 1985 y ratificada por España el 20 de enero de 1988, dispone: «Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de los entes locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes».

¹⁰ Dice el art. 2 LBRL, cuyo apartado primero ha sido objeto de modificación por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre:

«1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización, proximidad, eficacia y eficiencia, y con estricta sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera.

2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen».

¹¹ Más concretamente, la STC 32/1981, de 28 de julio, ha considerado que la autonomía local ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y en la administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esa participación en función de la relación de intereses locales y supralocales. Consecuentemente, la existencia de controles derivará de la concurrencia de intereses supralocales. Esos controles nunca podrán ser de oportunidad o valoración política sino sólo de legalidad, porque la Administración local está sujeta, como el resto de Administraciones, a la Ley y al Derecho (art. 9.1 C.E.). De acuerdo, entre otras, a las SSTC 32/1981, 27/1987, 40/1998, 104/2000, 48/2004 y 252/2005, lo que garantiza la C.E. no es un elenco de asuntos locales, sino el derecho de todos los entes de ese nivel territorial a intervenir en todos los asuntos que les afecten con independencia del grado de relevancia local o supralocal, intervención que puede ser de distinta intensidad, pues la garantía institucional no asegura un contenido concreto. De acuerdo a la STC 214/1989, el ejercicio por las entidades locales de sus competencias en régimen de autonomía vendrá determinado por la legislación tanto del Estado como de cada Comunidad Autónoma, clasificándose en competencias propias y competencias delegadas. No obstante, muy raras serán las materias exclusivamente locales, pero también pocas serán las materias sectoriales en que no exista interés local. Para la defensa de su autonomía las EELL pueden impugnar disposiciones reglamentarias y actos de otras Administraciones ante los Tribunales del orden contencioso-administrativo (art. 63.2 LBRL y 19.1.e) LJCA). Contra las normas con rango de ley del Estado o de las CC.AA. las EELL pueden plantear un conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional

y de la necesidad inexcusable de respetar por el planeamiento urbanístico municipal los intereses supramunicipales protegidos por las normas sectoriales y de ordenación territorial. No contradice, tampoco, el principio de autonomía municipal la aprobación de los planes urbanísticos por la Comunidad Autónoma, que puede controlar legítimamente los aspectos reglados del plan, en especial los que emanan de la legislación autonómica, y el respeto del principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos a que hace referencia el art. 9.3 C.E. En todo lo demás, la fiscalización del contenido del plan habrá de limitarse a aquellas determinaciones que estén en conexión con intereses supramunicipales vinculados a un modelo territorial superior. Esta doctrina jurisprudencial ha sido respaldada por las SSTC 159/2001, de 5 de julio, y 51/2004, de 13 de abril.

Por otro lado, en la península, en muchos casos los municipios más pequeños no pueden hacer frente a sus competencias en materia de urbanismo. Por ello, las Diputaciones Provinciales (o, en caso de Comunidades uniprovinciales, la Consejería competente de la Comunidad Autónoma), ejercen funciones de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios de su ámbito territorial, especialmente a los más pequeños -art. 36.1.b) de la Ley de Bases del Régimen Local-. Esto se manifiesta en el apoyo técnico y jurídico en la elaboración de instrumentos de planeamiento, en la tramitación de licencias o en la gestión de procedimientos sancionadores. Incluso, en algunas ocasiones, las Diputaciones Provinciales tienen aprobadas unas Normas Subsidiarias Provinciales que, junto a las normas autonómicas y estatales de directa aplicación, constituyen la normativa urbanística de los municipios que ni siquiera tienen instrumentos propios de ordenación urbanística.

2.2. Urbanismo y ordenación del territorio

Antes de avanzar más, conviene sin embargo distinguir lo que es el Urbanismo de lo que se denomina Ordenación del Territorio. Como hemos dicho antes ambas disciplinas han caminado de la mano hasta el desarrollo del sistema de las autonomías, donde las Comunidades Autónomas han desarrollado esta competencia con normativas e instrumentos propios.

El Urbanismo es una disciplina que se ocupa principalmente de lograr la ordenación espacial más eficaz de un municipio de acuerdo con el interés general, con el fin de lograr el mejor nivel de vida posible de sus vecinos. El Urbanismo busca, pues, una óptima gestión del suelo del término municipal, para lo que debe ordenar los usos y actividades que en él se llevan a cabo, y para eso es muy importante el diseño adecuado de los espacios urbanos y rurales.

La Ordenación del Territorio es una disciplina que, ligada al urbanismo, tiene sin embargo un contenido y un alcance mucho más amplio. Se proyecta a nivel autonómico principalmente, aunque las actuaciones del Estado son de alcance nacional e incluso existen determinadas estrategias y políticas de la Unión Europea que inciden sobre la ordenación de sus territorios. La Ordenación del Territorio, además, persigue objetivos mayores que los meramente urbanísticos, como son el desarrollo económico a nivel general, el fomento cultural, la protección ambiental y social, etc. Todas estas actuaciones pretenden introducir medidas eficaces que mejoren significativamente la calidad de vida de todos los ciudadanos que directa o indirectamente reciban sus efectos.

Defino, la OT como *una función pública sobre la que inciden competencias de las distintas administraciones públicas que pretende, a través de una actividad de planificación, la óptima administración de un territorio con la intención de lograr en el mismo un fomento de la economía, el aprovechamiento y protección de los recursos naturales, una mejora de la calidad de vida de sus habitantes, y la disminución de los desequilibrios entre las distintas zonas que lo componen.*

La Ordenación del Territorio, surge ante la necesidad de integrar en el territorio, concebido como espacio físico, las distintas actuaciones administrativas, sociales, económicas, ambientales, culturales y urbanísticas de los entes públicos. Se busca una *ordenación*, que esté *planificada pensando en las necesidades futuras* y donde las distintas acciones estén perfectamente *coordinadas*. Con el desarrollo humano de las últimas décadas del Siglo XX se ha comprobado la insuficiencia de actuaciones aisladas, tanto urbanísticas como sectoriales, para ordenar los problemas que afectan a un mismo territorio. La preocupación por la protección del medio ambiente ha contribuido también a la necesidad de coordinar las distintas medidas públicas. Por ello, en 1978 la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio propuso la elaboración de una *Carta Europea de Ordenación del Territorio*, lo que tuvo lugar en 1983. Esta Carta define la Ordenación del Territorio como la “expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda la sociedad”, y fija entre sus objetivos el desarrollo económico equilibrado de las regiones, mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, administrar los recursos naturales y proteger el medio ambiente, y poner en práctica una política de utilización racional del suelo.

En España, pese a los intentos de la Leyes urbanísticas de 1956 y 1976 por introducir instrumentos de ordenación territorial, la Ordenación del Territorio no tiene un desarrollo significativo hasta la Constitución de 1978. Es una competencia atribuida en exclusiva a las Comunidades Autónomas, sin perjuicio del respeto por éstas de las competencias sectoriales del Estado que también influyen sobre dicho territorio. Para la Constitución nos encontramos, pues, ante una función pública. Por tanto, estamos ante una política pública, en la que cada Administración, en el ejercicio de sus competencias, y teniendo en cuenta intereses económicos, sociales, culturales, urbanísticos y ambientales, persigue mejorar las condiciones de vida de sus ciudadanos y corregir los desequilibrios existentes entre las zonas más desfavorecidas y las más deprimidas del territorio.

Las Comunidades Autónomas, en virtud del artículo 148.1.3 C.E., han asumido en sus Estatutos de Autonomía la competencia exclusiva sobre esta materia. De esta forma existen diversas normas autonómicas que regulan instrumentos por los que las CCAA van a ordenar su territorio.

Sin embargo, el Estado también tiene una serie de competencias que le permiten actuar incidiendo sobre la ordenación de un determinado territorio. Además de las competencias urbanísticas antes reseñadas destaquemos, entre otras, las siguientes: bases y coordinación general de la actividad económica (art. 149.1.13^a); puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20^a); transportes terrestres que transcurren por más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21^a); aguas supracomunitarias (art. 149.1.22^a); legislación

básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23^a); Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 149.1.24^a), etc.

Como no es difícil de adivinar, las políticas estatales o autonómicas en desarrollo de estas competencias muchas veces chocan entre sí. La realización de una línea de alta velocidad, de una autopista del Estado o la localización de un Aeropuerto, acaban muchas veces en los Tribunales. Por ello, el Tribunal Constitucional¹² se ha visto obligado a delimitar el alcance de la competencia autonómica de la Ordenación del Territorio, estableciendo una delimitación positiva y una negativa:

- Delimitación positiva: la competencia de OT abarca “el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador, cuyo objeto consisten la fijación de los usos del suelo y el equilibrio de las distintas partes del territorio mismo”. Incluye no sólo el señalamiento de los objetivos propios de la política territorial, sino el diseño de los instrumentos y procedimientos de ejecución de dichas políticas”, STC 36/1994.
- Delimitación negativa: ahora bien, esta competencia autonómica no puede impedir que el Estado ejerza sus propias competencias exclusivas (STC 56/1986), ni puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia Constitución reserve al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la Ordenación del Territorio (STC 149/1991).

En caso de conflicto, el Tribunal Constitucional en su Sentencia 77/1984, de 3 de julio, afirma que “lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente”, es decir la más importante, la que ha de prevalecer en el asunto controvertido.

Las numerosas legislaciones estatales y autonómicas¹³ que inciden sobre el territorio intentan establecer mecanismos de cooperación y coordinación.

Por otro lado, y esto es muy importante, las legislaciones autonómicas sobre ordenación del territorio y las legislaciones sectoriales del Estado que contienen instrumentos de ordenación o planificación, dejan clara la prevalencia de estos instrumentos de alcance territorial sobre los instrumentos urbanísticos de planeamiento. Es decir, todo planeamiento urbanístico debe someterse a los instrumentos de ordenación territorial o sectorial previamente existentes o adecuar su contenido a los mismos en el caso de que éstos

¹² Un resumen de su jurisprudencia se puede encontrar en las SSTC 40/1998 y 149/1998.

¹³ Entre éstas, cabe citar a modo de ejemplo, la Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco; la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid; la Ley 10/1995, de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia; la Ley 1/1995, de 16 de marzo, del Plan Territorial General de Cataluña; la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria; la Ley 19/2003, de 14 de abril, por la que se aprueban las Directrices de Ordenación General y las Directrices de Ordenación del Turismo de Canarias; o el Decreto 129/2006, de 27 de junio, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía.

últimos sean modificados. Así lo disponen, entre otros, el artículo 14.5 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid; 31.2 de la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes; o los artículos 2.f) y 18.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad.

3. La regulación general del Estado: en especial el estatuto de la propiedad del suelo.

3.1. El derecho a la propiedad del suelo

Según su artículo 33 C.E.¹⁴, la función social de la propiedad determinará su contenido, de acuerdo con las leyes. Asimismo, el art. 128.1 C.E. establece que «toda la riqueza del país en sus distintas formas y sea cual fuere su titularidad está subordinada al interés general». Lejos, pues, de un sistema de propiedad absoluta, la Constitución Española reafirma un modelo de propiedad relativa, siempre al servicio del interés general. Esta vertiente institucional del Derecho de propiedad permite que, siempre por razones de interés público, la propiedad privada pueda verse limitada o condicionada¹⁵, pudiendo incluso llegarse a la expropiación forzosa previa correspondiente indemnización. El derecho de propiedad es, por tanto, un derecho flexible y sometido a una regulación diferente, según el tipo de bien sobre el que recae.

Así debe entenderse el art. 348 del Código Civil, en virtud del cual el derecho de propiedad es el “derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas por las leyes”. Y ello, precisamente porque es la legislación administrativa la que establece una regulación especial de la propiedad sobre determinados bienes, que comporta limitaciones y deberes peculiares para los propietarios, constituyendo lo que se ha venido a denominar una delimitación administrativa del derecho de propiedad. La legislación administrativa (por ejemplo, la relativa a la protección del medio ambiente, de los bienes públicos o del patrimonio-histórico artístico) sobre algunos tipos bienes establece directamente una regulación del contenido del derecho de la propiedad que implica límites y deberes positivos para los propietarios y, con frecuencia, se remite a planes y otras

¹⁴ «Artículo 33. Derecho a la propiedad privada y a la herencia.

1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes».

¹⁵ La STC 37/1987, de 26 de marzo, ha declarado que «la Constitución reconoce el derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores e intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del “contenido esencial” de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente, el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes».

decisiones administrativas para la concreción de esos límites. Las leyes administrativas delimitan así el contenido normal del derecho de propiedad sobre determinados bienes y, por ello, esas limitaciones no son indemnizables, ya que no se priva a ninguna persona de un supuesto derecho absoluto preexistente, pues, en tanto no se hayan adquirido derechos efectivos sobre los terrenos, el valor de éstos es el que se corresponde con su valor natural.

Ahora bien, a veces esos límites legales y su aplicación práctica privan al propietario de toda utilidad sobre sus bienes o le imponen cargas desproporcionadas a sus beneficios o bien un sacrificio especial o particular de su derecho, que no es el mismo que afecta a los demás propietarios en la misma o parecida situación. En tales casos, la jurisprudencia (española y europea) considera que se supera el límite de las facultades del legislador y de la Administración para regular el contenido de la propiedad inmueble y que se produce una *privación o restricción injustificada* del derecho de propiedad privada, que sí debe ser indemnizada.

En este contexto, el supuesto más característico es el del Derecho Urbanístico, que establece un régimen “*estatutario*” de la propiedad del suelo. El art. 3.1 TRLS declara que «la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes». Ello significa que los derechos de desarrollo urbanístico de cada parcela -el *ius aedificandi*- no son simple manifestación o consecuencia de la titularidad del suelo, sino que se atribuyen en su caso por los planes de urbanismo que aprueba cada Administración, con arreglo a las leyes¹⁶. A través de la ordenación urbanística se concreta, pues, el estatuto de la propiedad del suelo a efectos urbanísticos, de manera que cumpla la función social a la que está abocado, que no es otra que la de servir de soporte a la ordenación de las ciudades y del territorio circundante, elemento esencial de la convivencia social y de la calidad de vida de los ciudadanos. Por tanto, son los planes urbanísticos, elaborados en el marco de las leyes de contenido urbanístico y territorial del Estado y de las Comunidades Autónomas, los que definen el contenido concreto del derecho de propiedad del suelo en el municipio y establecen sus precisos límites, a los que habrá que añadir los establecidos por las disposiciones del Código Civil (por ejemplo, las que regulan las servidumbres u otros derechos reales limitativos de la propiedad). Eso significa que, en cada terreno o parcela, los propietarios sólo podrán usar el suelo y las edificaciones que sobre él se construyan, en los términos y con el destino previsto en los planes de urbanismo. El contenido de la propiedad del suelo varía en cada caso de acuerdo con el plan aplicable dependiendo de la clasificación y calificación urbanística del terreno. Por tanto, ese régimen especial de la propiedad del suelo parte de la premisa de que mera titularidad de los terrenos no comprende el derecho a edificar o a urbanizar. Los distintos derechos o facultades sobre los terrenos los confieren los planes, pero a cambio de que los propietarios beneficiados cumplan de manera equitativa (*equidistribución* de beneficios y cargas) una serie de obligaciones que más adelante veremos (entre otras,

¹⁶ En este sentido SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Derecho Administrativo. Parte General*. 9ª Edición. Tecnos. Madrid, 2013. Pág. 726.

cesión gratuita de parte de su propiedad al municipio, realización de las obras de urbanización y edificación, conservación de los inmuebles, etc.). Además, la patrimonialización efectiva, es decir la atribución del valor económico, de los nuevos usos y facultades que confiere al propietario el planeamiento urbanístico sólo se producirá una vez que éste se ejecute materialmente sobre los terrenos. Por ello, el actual art. 7 TRLS viene a decir:

«Artículo 7. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo

1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.
2. La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística».

Los artículos 8 y 9 TRLS concretan el régimen básico del contenido del derecho de propiedad del suelo.

El artículo 8 dispone que el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien. Comprende asimismo la facultad de disposición, siempre que su ejercicio no infrinja el régimen de formación de fincas y parcelas y de relación entre ellas que regula el art. 17 y al que nos remitimos. Entre las facultades de uso, disfrute y explotación del suelo (que alcanzarán también al vuelo y al subsuelo de acuerdo a lo que determinen los instrumentos de ordenación urbanística y la normativa sectorial) se incluyen:

- a) En el suelo rural *preservado* las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales¹⁷.
- b) En el suelo rural *urbanizable*, además de las facultades que acabamos de indicar, el derecho a consulta a las Administraciones competentes sobre los criterios y previsio-

¹⁷ De acuerdo con el art. 8.4 TRLS sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación.

nes de la ordenación urbanística, de los planes y proyectos sectoriales y de las obras que habrán de realizar para la conexión de la urbanización con las redes generales de servicios y, en su caso, para ampliar y reforzar las existentes fuera de la actuación. También el derecho de elaborar y presentar el instrumento de ordenación que corresponda, cuando la Administración no se haya reservado la iniciativa pública de la ordenación y ejecución; el derecho a participar en las operaciones de transformación urbanística en régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas entre todos los propietarios en proporción a su aportación¹⁸; y la realización de usos y obras de carácter provisional que se autoricen por no estar expresamente prohibidos por la legislación territorial y urbanística, o la sectorial y sean compatibles con la ordenación urbanística.

- c) En el suelo *urbanizado*, además del derecho de consulta que acabamos de ver, de la posibilidad de realizar usos y obras provisionales, y del derecho a elaborar y presentar los pertinentes instrumentos de ordenación, los propietarios podrán completar las urbanizaciones de los terrenos para que cumplan con los requisitos y condiciones exigidos para poder proceder a su edificación. También podrán participar en la ejecución de actuaciones de transformación urbanística, siempre en régimen de equidistribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución entre los afectados de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma. Por último, una vez culminadas las operaciones de transformación urbanística, los propietarios podrán edificar sobre una unidad apta para ello en los plazos establecidos por la normativa vigente y realizar las actuaciones necesarias para mantener la edificación, en todo momento, en un buen estado de conservación.

Por su parte, el artículo 9 establece que el derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Más concretamente, en el suelo que sea rural o esté vacante de edificación, el deber de conservarlo supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo. Cuando el suelo en situación rural esté sometido al régimen de una actuación de transformación urbanística,

¹⁸ La redacción actual del art. 8.3 TRLS, tras la reforma realizada por la LRRR, ha vuelto a introducir entre los propietarios de los suelos rurales susceptibles de pasar a la situación de suelo urbanizado el derecho a urbanizar, que no se contemplaba en la redacción inicial del TRLS.

el propietario deberá asumir, como carga real, la participación en los deberes legales de la promoción de la actuación, en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas, así como permitir ocupar los bienes necesarios para la realización de las obras, en su caso, al responsable de ejecutar la actuación, en los términos de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística. En el suelo en situación de urbanizado, el deber de uso supone el de completar la urbanización de los terrenos con los requisitos y condiciones establecidos para su edificación. Cuando la Administración imponga la realización de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, el propietario tendrá el deber de participar en su ejecución en el régimen de distribución de beneficios y cargas que corresponda. Por último, en todo suelo en situación de urbanizado en que así se prevea por la ordenación urbanística y en las condiciones por ella establecidas, el propietario tendrá el deber de edificar en los plazos establecidos en la normativa aplicable.

Aunque la ordenación del territorio y el urbanismo es una materia de competencia autonómica en virtud del artículo 148.1.3ª C.E., el Estado ha procedido a regular mediante el Texto Refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, ciertos aspectos de su competencia que concurren directamente en la ordenación territorial y urbanística (los relativos a las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, las bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica y de protección del medio ambiente, legislación civil, defensa, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas -reglas 1ª, 4ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª del artículo 149.1 C.E.-). Junto al régimen estatutario de la propiedad del suelo, con la regulación de sus situaciones básicas y su tratamiento en el Registro de la Propiedad, el TRLS regula cuestiones de gran importancia que aquí no podemos tratar: el régimen de las expropiaciones urbanísticas, los supuestos que dan lugar a la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública y que se contemplan en su art. 35, y las reglas de valoración de terrenos, edificios y construcciones (arts. 21 a 28, que se han visto desarrollados por el Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley del Suelo).

3.2. Situaciones básicas del suelo

El TRLS establece, con carácter general para todo el territorio nacional, las situaciones básicas en que pueden encontrarse los suelos, así como el régimen jurídico de los derechos y deberes de los propietarios para cada tipo de suelo. Así la actual clasificación distingue entre *suelo urbanizado* y *suelo rural*, distinguiendo en éste último entre *suelo rural urbanizable* (o, como dice la Ley, suelo en situación rural para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado) y *suelo rural preservado*. Los planes urbanísticos redactados de conformidad con la legislación anterior se refieren a suelo urbano, no urbanizable y urbanizable, el cual podía ser programado o no programado. Cada clase de suelo, puede calificarse en función de los usos permitidos. Sobre todo el suelo urbanizado, que se puede calificar en residencial (unifamiliar o en altura), terciario, industrial, docente y cultural, etc. Por tanto, una cosa es la *clasificación* del suelo y otra su *calificación*. Debe tenerse en cuenta que la clasi-

ficación y calificación del suelo determinan los derechos y deberes de cada propietario y las condiciones de su utilización.

De acuerdo con lo que hemos dicho, el art. 12 TRLS regula las situaciones básicas en las que todo suelo se encuentra: el suelo rural o el suelo urbanizado.

Está en la situación de *suelo rural*:

- a) El suelo *preservado* por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.
- b) El suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o *permitan su paso a la situación de suelo urbanizado* (que es el que se ha conocido tradicionalmente como rural urbanizable) hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos para ser considerado suelo urbanizado.

En cambio, se encuentra en la situación de *suelo urbanizado* el que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones:

- a) Haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación.
- b) Tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. Tradicionalmente se ha entendido por las legislaciones urbanísticas autonómicas que la integración en esta red de dotaciones y servicios requiere una urbanización regular y efectiva, para lo que debe contar con: acceso rodado, suministro y evacuación de aguas -alcantarillado-, suministro de energía eléctrica, y, en muchas ocasiones, alumbrado público y encintado de aceras. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado.
- c) Estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente. Este es el suelo tradicionalmente considerado como *suelo urbano consolidado*, por constituir zonas aisladas sin urbanización terminada dentro de zonas urbanas, las cuales conviene integrar en la trama urbana. En estos caso, al afectar a superficies de tamaño reducido y al considerarse que la ciudad ya está terminada, los propietarios no suelen tener el deber

de realizar cesiones gratuitas a la Administración para zonas verdes, espacios libres o dotaciones públicas, sino que deben únicamente completar a su costa la urbanización necesaria para que sus terrenos alcancen, si aún no la tuvieren, la condición de solar, para lo que deberán contar con los servicios que hemos enumerado en la letra anterior.

También se considera suelo urbanizado el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto.

Por otro lado, la legislación estatal de suelo anterior establecía que, en los municipios sin planeamiento general, solo existen dos clases de suelo el urbano y el no urbanizable (es decir, el urbanizado y el rural preservado de su transformación). La nueva Ley de Suelo no se pronuncia al respecto, dejando en manos de las Comunidades Autónomas la posibilidad de que existan municipios sin planeamiento general o no. Así, en la Comunidad de Madrid, la Disposición Transitoria Tercera.5 de la Ley 9/2001 obliga a todos los municipios a formular el Plan General de Ordenación Municipal. En cambio, la legislación de Castilla-La Mancha (artículos 24.5, 25 y 48 LOTAU) permite que los pequeños municipios cuenten con una clasificación de suelo en la que se delimite lo urbano y el resto sea rústico.

3.3. Los deberes inherentes a las actuaciones de transformación urbanística

La Ley de Suelo de 2008 regula en su artículo 14 lo que denomina *actuaciones de transformación urbanística*. Estas actuaciones podrán ser de urbanización, de dotación y de edificación y rehabilitación.

Para que el suelo rural que se conoce como urbanizable, es decir aquél para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, pueda transformarse en esta última categoría, es necesario que se lleve a cabo una actuación de transformación urbanística, que, en este caso será una *actuación de nueva urbanización*, cuya culminación permite considerar al suelo como urbanizado, por haberse creado junto con las correspondientes infraestructuras y dotaciones públicas, una o más parcelas aptas para la edificación o uso independiente y conectadas funcionalmente con la red de los servicios exigidos por la ordenación territorial y urbanística. También serán actuaciones de urbanización las que tengan por objeto *reformular o renovar la urbanización* de un ámbito de suelo urbanizado. Estas actuaciones de urbanización se entenderán iniciadas en el momento en que, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para legitimar las obras de urbanización, empiece la ejecución material de éstas. En cambio, su terminación se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos que las legitiman, habiéndose cumplido los deberes y levantado las cargas correspondientes. La terminación se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras.

Actuaciones de transformación urbanística de dotación serán aquellas que tengan por objeto incrementar las dotaciones públicas de un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste.

Por último se consideran *actuaciones edificatorias*, incluso cuando requieran obras complementarias de urbanización, tanto las de *nueva edificación* y de sustitución de la edificación existente, como las de *rehabilitación edificatoria*, entendiéndose por tales la realización de las obras y trabajos de mantenimiento o intervención en los edificios existentes, sus instalaciones y espacios comunes, en los términos dispuestos por la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, que regula los requisitos de calidad de los edificios y el régimen de los técnicos y agentes que en ellas han de intervenir.

Para cada tipo de actuación, el artículo 16 TRLS concreta una serie de deberes, que se vinculan tanto a la promoción de actuaciones de transformación urbanística como a la realización de actuaciones edificatorias.

De acuerdo con el art. 16.1 TRLS, las actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización comportan los siguientes deberes legales:

- a) Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención¹⁹.
- b) Entregar a la Administración competente, y con destino al *patrimonio público de suelo*, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje a que se refiere el párrafo anterior no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento, aunque la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva que efectúa el art. 10.1.b) TRLS.

¹⁹ En estas cesiones de suelo se incluirá, cuando el uso de la actuación de urbanización sea predominantemente el residencial, la cesión de los suelos que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección, con destino exclusivo al alquiler; tanto en los supuestos en que así se determine por la legislación aplicable, como cuando de la memoria del correspondiente instrumento se derive la necesidad de contar con este tipo de viviendas de naturaleza rotatoria, y cuya finalidad sea atender necesidades temporales de colectivos con especiales dificultades de acceso a la vivienda.

- c) Costear y, en su caso, ejecutar todas las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente, así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas. Entre estas obras e infraestructuras, se entenderán incluidas las de potabilización, suministro y depuración de agua que se requieran, y, además, la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir las infraestructuras de transporte público que se requieran para una movilidad sostenible.
- d) Entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.
- e) Garantizar el realojamiento de los ocupantes legales que se precise desalojar de inmuebles situados dentro del área de la actuación y que constituyan su residencia habitual, así como el retorno cuando tengan derecho a él, en los términos establecidos en la legislación vigente.
- f) Indemnizar a los titulares de derechos sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

Cuando se trate de las actuaciones de dotación, los deberes anteriores se exigirán con las siguientes salvedades:

- a) El deber de entregar a la Administración competente el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística, se determinará atendiendo sólo al incremento de la edificabilidad media ponderada que, en su caso, resulte de la modificación del instrumento de ordenación. Dicho deber podrá cumplirse mediante la sustitución de la entrega de suelo por su valor en metálico, con la finalidad de costear la parte de financiación pública que pudiera estar prevista en la propia actuación, o a integrarse en el patrimonio público de suelo, con destino preferente a actuaciones de rehabilitación o de regeneración y renovación urbanas.
- b) El deber de entregar a la Administración competente el suelo para dotaciones públicas relacionado con el reajuste de su proporción, podrá sustituirse, en caso de imposibilidad física de materializarlo en el ámbito correspondiente, por la entrega de superficie edificada o edificabilidad no lucrativa, en un complejo inmobiliario, situado dentro del mismo, o por otras formas de cumplimiento del deber en los casos y condiciones en que así lo prevea la legislación sobre ordenación territorial y urbanística.

En relación con las actuaciones edificatorias serán exigibles, de conformidad con su naturaleza y alcance, los deberes de realojamiento y retorno de los ocupantes legales que sea preciso desalojar de los inmuebles afectados por la actuación, así como la indemnización a sus titulares por las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas y por las obras, instalaciones, plantaciones y sembrados que no puedan conservarse.

No obstante todo lo anterior, con carácter excepcional y siempre que se justifique adecuadamente que no cabe ninguna otra solución técnica o económicamente viable, los instrumentos de ordenación urbanística podrán eximir del cumplimiento de los deberes de nuevas entregas de suelo que les correspondiesen, a actuaciones sobre zonas con un alto grado de degradación e inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato. La misma regla podrá aplicarse a los aumentos de la densidad o edificabilidad que fueren precisos para sustituir la infravivienda por vivienda que reúna los requisitos legalmente exigibles, con destino al realojamiento y el retorno que exija la correspondiente actuación.

Para garantizar su correcto cumplimiento, los terrenos incluidos en el ámbito de las actuaciones y los adscritos a ellas están afectados, con carácter de *garantía real*, al cumplimiento de los deberes de los apartados anteriores, que se imponen con carácter general por el TRLS. Por tanto, la transmisión del bien o del derecho al aprovechamiento urbanístico no extingue la obligación de cumplir los deberes anteriores, que, siguiendo al bien o al citado derecho, se transmiten a los nuevos adquirentes. Estos deberes se presumen cumplidos con la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización o de rehabilitación y regeneración o renovación urbanas correspondientes, o en su defecto, al término del plazo en que debiera haberse producido la recepción desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación.

3.4. Urbanismo y registro de la propiedad

Debemos tener en cuenta, que las cuestiones registrales relacionadas con las actuaciones urbanísticas han quedado previstas en los artículos 17, 19, 20 y 51 a 54 LS08, los cuales han sido objeto de modificación recientemente por la LRRR y antes por los artículos 24 y 25 del Real Decreto Ley 8/2011, de 1 de julio. Por Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, se aprobaron las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística.

El artículo 17 TRLS se destina a la formación de fincas, parcelas y relación entre ellas. Su número 2 establece que la división o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes sólo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística. Por ello, en la autorización de escrituras de segregación o división de fincas, los notarios exigirán, para su testimonio, la acreditación documental de la conformidad, aprobación o autorización administrativa a que esté sujeta, en su caso, la división o segregación conforme a la legislación que le sea aplicable. Igualmente, los notarios y registradores de la propiedad harán constar en la descripción de las fincas, en su caso, su cualidad de indivisibles. Su número 3 se refiere a la constitución de una o varias fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario.

Como hemos dicho en el epígrafe anterior, los derechos y deberes sobre las propiedades inmobiliarias siguen al bien y no a la persona. Por ello, la transmisión de fincas no modifica la situación del titular respecto de los deberes legales del propietario conforme. En consecuencia, el nuevo titular queda subrogado en los derechos y deberes del anterior

propietario, así como en las obligaciones por éste asumidas frente a la Administración competente y que hayan sido objeto de inscripción registral, siempre que tales obligaciones se refieran a un posible efecto de mutación jurídico-real. Por ello, en las enajenaciones de terrenos deberá hacerse constar en el correspondiente título tanto la situación urbanística de los terrenos que tengan algún tipo de limitación (por no ser susceptibles de uso privado o edificación, contar con edificaciones fuera de ordenación o estar destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda), así como los deberes legales y las obligaciones pendientes de cumplir, (art. 19 TRLS). La infracción de cualquiera de esas disposiciones, faculta al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de cuatro años y exigir la indemnización que proceda conforme a la legislación civil. Es más, con ocasión de la autorización de escrituras públicas que afecten a la propiedad de fincas o parcelas, los notarios podrán solicitar de la Administración Pública competente información telemática o, en su defecto, cédula o informe escrito expresivo de su situación urbanística y los deberes y obligaciones a cuyo cumplimiento estén afectas (art. 19.4).

Por su parte, el art. 20 TRLS precisa los requisitos de acceso al Registro de la Propiedad de las obras nuevas terminadas, impidiendo que puedan ser objeto de inscripción registral aquellas que, además de contar con la licencia de obras y la certificación técnica de que la obra se ajusta al proyecto, no posean la licencia de primera ocupación. Los Registradores exigirán, además, el cumplimiento de los requisitos que la Ley impone a los Notarios cuando procedan a autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción o de obra nueva terminada. Así, para autorizar escrituras de declaración de obra nueva en construcción, los notarios exigirán, para su testimonio, la aportación del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que requiera la obra según la legislación de ordenación territorial y urbanística, así como certificación expedida por técnico competente y acreditativa del ajuste de la descripción de la obra al proyecto que haya sido objeto de dicho acto administrativo. Tratándose de escrituras de declaración de obra nueva terminada, exigirán, además de la certificación expedida por técnico competente acreditativa de la finalización de ésta conforme a la descripción del proyecto, los documentos que acrediten los siguientes extremos:

- a) el cumplimiento de todos los requisitos impuestos por la legislación reguladora de la edificación para la entrega de ésta a sus usuarios, básicamente el certificado final de obra y el seguro decenal en caso de viviendas -arts. 19.1.c), 20.1 y Disp. Adic. 2ª.1 LOE-.
- b) el otorgamiento de las autorizaciones administrativas necesarias para garantizar que la edificación reúne las condiciones necesarias para su destino al uso previsto en la ordenación urbanística aplicable y los requisitos de eficiencia energética tal y como se demandan por la normativa vigente –básicamente la licencia de primera ocupación, la licencia de actividad, en su caso, otras autorizaciones administrativas que resulten procedentes y el certificado de eficiencia energética exigido por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios-. Como más adelante se verá las licencias urbanísticas, como instrumentos de control, pueden ser sustituidos en ciertos casos por la sujeción de las actuaciones a un régimen de comunicación previa o declaración responsable, en cuyo caso aquellas autorizaciones se sustituirán por los

documentos que acrediten que la comunicación ha sido realizada y que ha transcurrido el plazo establecido para que pueda iniciarse la correspondiente actividad.

El artículo 51 TRLS enumera los actos que deben ser inscritos en el Registro de la Propiedad, con el fin de informar a terceros interesados de las actuaciones urbanísticas y administrativas que afecten a los terrenos inscritos. Así, entre otros, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad:

- a) Los actos firmes de aprobación de los expedientes de ejecución de la ordenación urbanística en cuanto supongan la modificación de las fincas registrales afectadas por el instrumento de ordenación, la atribución del dominio o de otros derechos reales sobre las mismas o el establecimiento de garantías reales de la obligación de ejecución o de conservación de la urbanización y de las edificaciones.
- b) Las cesiones de terrenos con carácter obligatorio en los casos previstos por las Leyes o como consecuencia de transferencias de aprovechamiento urbanístico.
- c) La incoación de expediente sobre disciplina urbanística o restauración de la legalidad urbanística, o de aquéllos que tengan por objeto el apremio administrativo para garantizar, tanto el cumplimiento de las sanciones impuestas, como de las resoluciones para restablecer el orden urbanístico infringido.
- d) Las condiciones especiales a que se sujeten los actos de conformidad, aprobación o autorización administrativa, en los términos previstos por las Leyes.
- e) Los actos de transferencia y gravamen del aprovechamiento urbanístico.
- f) La interposición de recurso contencioso-administrativo que pretenda la anulación de instrumentos de ordenación urbanística, de ejecución, o de actos administrativos de intervención.
- g) Los actos administrativos y las sentencias, en ambos casos firmes, en que se declare la anulación de los anteriores instrumentos o actos de intervención, cuando se concreten en fincas determinadas y haya participado su titular en el procedimiento.
- h) Cualquier otro acto administrativo que, en desarrollo de los instrumentos de ordenación o ejecución urbanísticos modifique, desde luego o en el futuro, el dominio o cualquier otro derecho real sobre fincas determinadas o la descripción de éstas.

En todo caso, en la incoación de expedientes de disciplina urbanística que afecten a actuaciones por virtud de las cuales se lleve a cabo la creación de nuevas fincas registrales por vía de parcelación, reparcelación en cualquiera de sus modalidades, declaración de obra nueva o constitución de régimen de propiedad horizontal, la Administración estará obligada a acordar la práctica en el Registro de la Propiedad de una anotación preventiva. De no hacerlo, la omisión de la resolución por la que se acuerde la práctica de esta anotación preventiva dará lugar a la responsabilidad de la Administración competente en el caso de que se produzcan perjuicios económicos al adquirente de buena fe de la finca afectada por el expediente. En tal caso, la citada Administración deberá indemnizar al adquirente de buena fe los daños y perjuicios causados.

Salvo en los casos que la legislación establezca otra cosa, los actos a los que nos acabamos de referir podrán inscribirse en el Registro de la Propiedad mediante certificación

administrativa expedida por órgano urbanístico actuante, en la que se harán constar en la forma exigida por la legislación hipotecaria las circunstancias relativas a las personas, los derechos y las fincas a que afecte el acuerdo (art. 52 TRLS).

3.5. Hacia un urbanismo sostenible

En los últimos años ha cobrado una importancia fundamental el *principio de desarrollo urbanístico sostenible*, sobre todo después de incorporarse a la regulación contenida en el TRLS, que en su Exposición de Motivos considera: “hoy parece claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente”. El texto legal sigue recordando, en su artículo 5, el deber de todo ciudadano de respetar y contribuir a preservar el medio ambiente, y el de cumplir los requisitos y condiciones a que la legislación sujete las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, empleando en ellas en cada momento las mejores técnicas disponibles conforme a la normativa aplicable. Pero, lo más importante de la Ley es su artículo 2 que recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, en virtud del cual las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible. Para ello, dichas políticas deben propiciar un uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, contribuyendo, entre otros, a la prevención y reducción de la contaminación, a la prevención de riesgos y peligros para la seguridad y salud públicas o a la protección, adecuada a su carácter del medio rural preservando los valores de los suelos que no resulten idóneos o necesarios para atender las necesidades de transformación urbanística.

Nos encontramos ante un principio orientador, -un tanto idealista en estos momentos y que recuerda muchos de los preceptos constitucionales que no son fáciles de aplicar en la práctica cuando hay dificultades económicas-, cuyos objetivos deben ser realmente prioritarios para los poderes públicos. En consecuencia, deberán adoptar las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un desarrollo urbanístico equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo y buscando un modelo urbanístico que consuma el suelo realmente necesario. En particular, los poderes públicos propiciarán la consecución de un medio urbano que esté suficientemente dotado, en el que se ocupe el suelo de manera eficiente, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando, en particular los siguientes objetivos:

- a) La movilidad en coste y tiempo razonable, sobre la base de un adecuado equilibrio entre todos los sistemas de transporte, que, no obstante, otorgue preferencia al transporte público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta.
- b) La accesibilidad universal, de acuerdo con los requerimientos legales mínimos, de los edificios de uso privado y público, de los espacios de uso público y de los transportes públicos.

- c) El uso eficiente de los recursos y de la energía, preferentemente de generación propia, así como la introducción de energías renovables.
- d) La prevención y, en todo caso, la minimización en la mayor medida posible, por aplicación de todos los sistemas y procedimientos legalmente previstos, de los impactos negativos de los residuos urbanos y de la contaminación acústica.

El artículo 15 TRLS ha venido a regular lo que denomina evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano, articulando distintas medidas, especialmente en la fase de elaboración del planeamiento, para garantizar la viabilidad y sostenibilidad tanto ambiental como económica de los planes urbanísticos que se van a desarrollar, pero a él nos referiremos más adelante. También se han referido al desarrollo urbanístico sostenible algunas legislaciones autonómicas. Así, el artículo 3 del **Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña, lo define** como la utilización racional del territorio y el medio ambiente, que comporta combinar las necesidades de crecimiento con la preservación de los recursos naturales y de los valores paisajísticos, arqueológicos, históricos y culturales, en orden a garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras. Ya que el suelo es un recurso limitado, un desarrollo urbanístico sostenible implica la configuración de modelos de ocupación del suelo que eviten la dispersión territorial, favorezcan la cohesión social, consideren la rehabilitación y la renovación en suelo urbano, atiendan la preservación y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales y consoliden un modelo de territorio globalmente eficiente. De manera similar, el artículo 3 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco, dispone que la función pública urbanística debe asegurar el uso racional y sostenible de los recursos naturales y definir un modelo territorial que propicie los procesos de producción y consumo favorecedores del carácter sostenible y duradero del desarrollo económico y social, y promueva la integración de las exigencias propias del medio ambiente en las políticas públicas y en las actividades privadas para salvaguardar la transmisión intergeneracional de un patrimonio colectivo, natural y urbano, saludable y equilibrado. Por citar un último ejemplo, la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León promueve un desarrollo urbano sostenible. La Exposición de Motivos recoge entre los objetivos de la Ley el de incorporar a la actividad urbanística, entre otros, el principio de protección del medio ambiente y del patrimonio. En este sentido manifiesta: «No es fácil traducir en legislación estas intenciones, cuando el contexto social aún identifica desarrollo económico con urbanización, progreso social con producción y consumo de usos urbanos. Sin embargo esta Ley aborda con especial interés la relación entre urbanismo, desarrollo sostenible y cohesión social, y asumiendo los principios recogidos en los Títulos XIV y XVI del Tratado de la Unión Europea y en otros documentos como la Declaración de Río, el Libro Verde del Medio Ambiente Urbano o la Carta Europea de las Ciudades Sostenibles, considera que el suelo, el territorio, es un patrimonio colectivo que ha de ser utilizado de forma equilibrada y sostenible para legarlo a las generaciones futuras». Asimismo, el artículo 4 de la Ley entiende que la actividad urbanística pública debe favorecer en Castilla y León el establecimiento de una ordenación urbanística guiada por el principio de desarrollo sostenible, para lo que deben impulsarse diversas medidas.

La formulación de este principio, obliga a los municipios a justificar sus decisiones, cuando llevan a cabo instrumentos de planeamiento urbanístico, en torno a la idea de

sostenibilidad. Debemos, sin embargo, ser conscientes de la dificultad de aplicación real y efectiva de este principio, que no siempre es compatible con el logro de beneficios económicos a corto plazo.

4. El planeamiento urbanístico como técnica de ordenación de los suelos del municipio y de delimitación del contenido urbanístico del derecho de propiedad

4.1. El planeamiento urbanístico. Naturaleza de los planes

El sistema de planeamiento es la base sobre la que se asienta el Derecho Urbanístico. Como decía la Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 “el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”. Los planes prefiguran y anticipan lo que, al cabo del tiempo, será la ciudad o el concreto espacio territorial por ellos considerados²⁰. Para ordenar los suelos de la forma más eficaz posible para el interés general hacen falta unos instrumentos que diseñen su mejor distribución y utilización. Los instrumentos más importantes son los planes urbanísticos, que tratan de ordenar los suelos pensando en las necesidades futuras y en los problemas del presente. La *idea de ordenación mediante técnicas de planificación* es, pues, central en el urbanismo. Una planificación adecuada repercutirá directamente sobre la calidad de vida de los ciudadanos del municipio y, a la inversa, una mala planificación urbanística conllevará consecuencias muy negativas y provocará problemas que serán muy difíciles de solucionar en el futuro, ya que de su ejecución se generarán obras e infraestructuras muy difícilmente modificables.

Dentro del ámbito municipal, el sistema de planeamiento continúa siendo un sistema jerarquizado compuesto por un plan que ordena de forma general todo el término municipal, por debajo del cual se van elaborando otros instrumentos parciales, de alcance más limitado, que contienen la regulación estructurante o de desarrollo del plan general. Éstos a su vez pueden ser objeto de desarrollos más específicos en aspectos de detalle. Por tanto, el instrumento más importante de planeamiento es el Plan General de Ordenación Municipal, al que deben ajustarse los restantes planes e instrumentos urbanísticos, que, a su vez, aparecen como desarrollo unos de otros, de forma que el inferior no puede contravenir aquél del que trae causa.

El contenido de los planes es muy amplio y diverso. Contienen, lógicamente, planos tanto generales como de detalle. También contienen informes, gráficos, fotografías, un programa de actuación que fija su implantación progresiva en el tiempo, fichas de datos complementarios, como por ejemplo de los edificios catalogados o de los espacios protegidos, y un estudio económico-financiero sobre la viabilidad de la ordenación que se planifica, que debe concretar las previsiones de los medios económicos necesarios. Deben contener un informe de análisis o evaluación ambiental, sobre sus efectos en el medio ambiente. Entre otros documentos, hemos de destacar dos: la Memoria y las determinaciones de contenido jurídico, que en muchos Ayuntamientos pasan a integrar las Ordenanzas urbanísticas. La primera constituye la motiva-

²⁰ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; *Manual de Derecho Urbanístico*. Op. cit. pág. 46.

ción de cada una de las decisiones estratégicas que se contienen en el Plan, es decir, por qué el planificador elige una entre distintas opciones posibles como la más adecuada para el modelo territorial que se diseña. Estamos por tanto ante un elemento esencial de cualquier instrumento de planeamiento, dado que es la principal herramienta jurídica que tienen los Tribunales para controlar la amplia discrecionalidad del plan y, por tanto, para evitar arbitrariedades. Por su parte, las ordenanzas urbanísticas contienen las distintas determinaciones sobre cada clase y categoría de suelo, incluyendo el régimen jurídico de los usos permitidos. Por ello podemos encontrarnos con Ordenanzas de Urbanización y Ordenanzas de Edificación y Construcción. Nos encontramos, pues, ante la parte esencialmente jurídica del plan, que, dentro del marco que proporcionan la normativa estatal y la autonómica, condiciona los derechos y deberes de los propietarios de los suelos. Por ello se dice que la naturaleza jurídica de los planes es una naturaleza normativa, concretamente con valor de Reglamento, aunque esta afirmación general hay que ceñirla más propiamente a estas Ordenanzas que al resto de la documentación gráfica del Plan, que sólo sirve de apoyo para su interpretación.

La regulación de la potestad de planeamiento y de los distintos instrumentos de ordenación urbanística corresponde casi por entero a las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art. 148.1.3ª C.E.). Además de a esta regulación autonómica y a la legislación urbanística estatal, como ya hemos dicho, los instrumentos municipales de planeamiento urbanístico se ven sometidos a otros instrumentos de carácter supra-municipal como son los instrumentos de ordenación del territorio y a otras vías de planificación sectorial (por ejemplo los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales).

4.2. La actividad de planeamiento y las determinaciones de los planes

La actividad de planeamiento urbanístico es una *potestad administrativa*, cuyo ejercicio corresponde a la Administración urbanística que la tenga atribuida en cada caso. Dicha potestad comprende las siguientes facultades (art. 5 LSCAM):

- a) Elaborar, formular, tramitar y aprobar instrumentos de planeamiento urbanístico general y de desarrollo.
- b) Establecer el destino y uso del suelo y su régimen urbanístico de utilización mediante su clasificación.
- c) Concretar, mediante su calificación, el régimen urbanístico del suelo con delimitación del contenido del derecho de propiedad.
- d) Determinar las condiciones, organizar y programar la actividad de ejecución, tanto la de urbanización, como la de edificación y construcción en general, así como la de conservación del patrimonio urbano y arquitectónico existente y, en su caso, su rehabilitación.

La potestad de planeamiento urbanístico se ejerce en coordinación con las atribuidas por las leyes a otras Administraciones para la gestión de intereses públicos específicos cuya realización condicione o limite el destino o la utilización del suelo o requiera la transformación o la ocupación de éste, integrando espacialmente todas las acciones públicas relevantes territorialmente y articulando éstas con las privadas.

La ordenación urbanística de un municipio está constituida por el conjunto de determinaciones o condiciones normativas que establezcan los distintos instrumentos de planeamiento. En la Comunidad de Madrid, aunque su esquema es trasladable con ciertas singularidades a otras Comunidades Autónomas, los instrumentos de planeamiento se clasifican en dos grupos de Planes de Ordenación Urbanística:

- a) De *planeamiento general*, que comprende los siguientes instrumentos:
 - 1º Planes Generales.
 - 2º Planes de Sectorización, con una función similar a lo que en otras Comunidades se denominan Programas de Actuación Urbanística.
- b) De *planeamiento de desarrollo*, que comprende los siguientes instrumentos:
 - 1º Planes Parciales.
 - 2º Planes Especiales.
 - 3º Estudios de Detalle.
 - 4º Catálogos de Bienes y Espacios Protegidos.

Las determinaciones de la ordenación urbanística municipal pueden ser bien de carácter vertebrador o estructurante, o bien de carácter pormenorizado o de detalle. Las determinaciones estructurantes son las establecidas y alteradas por los instrumentos de planeamiento general. Las determinaciones pormenorizadas habrán de desarrollar, sin contradecirlas, las estructurantes que correspondan y se establecerán por el planeamiento de desarrollo.

Son *determinaciones estructurantes* de la ordenación urbanística aquéllas mediante las cuales se define el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo objeto del planeamiento general, así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su desarrollo futuro. Entre ellas podemos señalar las siguientes (art. 35.2 LSCAM):

- a) El señalamiento de la clasificación y, en su caso, categoría del suelo.
- b) La definición de los elementos estructurantes de los sistemas de redes públicas, en especial de la red supramunicipal y de la general.
- c) La división del suelo en áreas homogéneas, ámbitos de actuación o sectores, con el señalamiento para cada uno de sus criterios y condiciones básicas de ordenación: Usos globales, áreas de reparto, edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos.
- d) El régimen de usos del suelo no urbanizable de protección.

En cambio, son *determinaciones pormenorizadas* de la ordenación urbanística aquéllas que tienen el grado de precisión suficiente para legitimar la realización de actos concretos de ejecución material. Entre otras cabe citar (art. 35.4 LSCAM):

- a) La definición detallada de la conformación espacial de cada área homogénea, ámbito de actuación o sector y, especialmente en suelos urbanos y urbanizables, de alineaciones y rasantes.
- b) Las condiciones que regulan los actos sobre las parcelas y las que deben cumplir éstas para su ejecución material.
- c) La regulación del tipo de obras admisibles y las condiciones que deben cumplir las edificaciones, las construcciones en general, las instalaciones y las urbanizaciones.

- d) El régimen normativo de usos pormenorizados e intervenciones admisibles y prohibidas, así como las condiciones que deben cumplirse para ser autorizadas.
- e) La definición de los elementos de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que conforman las redes locales, completando las redes generales y supramunicipales pero sin considerarse parte de ellas.
- f) La delimitación, cuando proceda, de unidades de ejecución y la asignación de los sistemas de ejecución.
- g) Las que no estén expresamente calificadas por el planeamiento general como determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística.

A continuación, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid concreta en qué consisten las distintas determinaciones sobre redes públicas (supramunicipales, generales y locales), sobre división del suelo, sobre usos del suelo, sobre las edificabilidades y aprovechamientos urbanísticos, y sobre las zonas urbanísticas de ordenación pormenorizada. Veamos algún ejemplo.

El art. 36 LSCAM, relativo a las determinaciones sobre las redes públicas, entiende por red pública el conjunto de los elementos de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio integral. Los elementos de cada red, aun estando integrados de forma unitaria en la misma, son susceptibles de distinguirse jerárquicamente en tres niveles:

- a) Los que conforman la red supramunicipal, que son aquellos cuya función, uso, servicio y/o gestión se puede considerar predominantemente de carácter supramunicipal y, por tanto, propia de las políticas de la Administración del Estado o de la Comunidad de Madrid.
- b) Los que conforman la red general, que son aquellos cuya función se limita al uso y servicio de los residentes en el municipio y gestión de su propio espacio, pero sin ser claramente adscribibles a ningún área homogénea, ámbito de actuación, sector o barrio urbano o rural concreto, ni tampoco al nivel supramunicipal.
- c) Los que conforman la red local o de zona, que son aquellos cuya función se puede limitar al uso, servicio y gestión predominante de los residentes en un área homogénea, ámbito de actuación, sector o barrio urbano o rural concreto.

El conjunto de los elementos de la red pública puede dividirse, desde el punto de vista funcional, en los siguientes sistemas de redes:

- a) Redes de infraestructuras, que comprenden, a su vez:
 - 1º Red de comunicaciones, tales como viarias, ferroviarias, portuarias, aeroportuarias y telefónicas.
 - 2º Red de infraestructuras sociales, tales como abastecimiento, saneamiento y depuración.
 - 3º Red de infraestructuras energéticas, tales como eléctricas y gasísticas.
- b) Redes de equipamientos, que comprenden, a su vez:
 - 1º Red de zonas verdes y espacios libres, tales como espacios protegidos regionales, parques municipales y urbanos, jardines y plazas.

2º Red de equipamientos sociales, tales como educativos, culturales, sanitarios, asistenciales, deportivos, recreativos y administrativos.

c) Redes de servicios, que comprenden, a su vez:

1º Red de servicios urbanos, tales como suministro de agua, alcantarillado, suministro de energía eléctrica, alumbrado público, servicio telefónico, acceso rodado y aparcamientos.

2º Red de viviendas públicas o de integración social.

Como es lógico, el sistema de redes supramunicipales sólo podrá ser establecido por el planeamiento regional territorial o, en su defecto, por el planeamiento general. El sistema de redes generales deberá definirse en la ordenación estructurante respecto al conjunto del Municipio, de forma que cada una tenga las dimensiones y características suficientes para satisfacer adecuadamente las necesidades sociales actuales y potenciales. A tales efectos, y por referencia a la capacidad total máxima de los suelos urbanos no consolidados y urbanizables y respecto a un módulo de 100 metros cuadrados de superficie edificable de cualquier uso, excepto el industrial, deberán cederse 20 metros cuadrados por dicho concepto, cuyo destino será fijado por dichas necesidades. El sistema de redes locales de un municipio se establecerá normalmente por la ordenación pormenorizada y se dimensionará respecto a cada ámbito de actuación o sector y/o unidad de ejecución atendiendo a las necesidades de la población prevista y de complementariedad respecto a las respectivas redes generales y supramunicipales.

Al igual que ya contemplaba el art. 13 TR76, las leyes urbanísticas autonómicas prevén lo que se denominan *estándares urbanísticos mínimos*, es decir unas reservas de suelo con carácter de mínimos, y que por tanto pueden ampliarse por el plan, que han de destinarse a equipamientos e infraestructuras con el fin de garantizar una calidad de vida de los futuros habitantes de los suelos y asegurar la adecuada cobertura de las necesidades y demandas de la ordenación resultante. Como vamos a ver a continuación, esas reservas se establecen en función de los metros cuadrados de edificaciones, normalmente residenciales, del sector o ámbito de suelo en que nos encontremos. Así, además de la reserva del 20 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados de superficie edificable que el artículo 36.5 LSCAM establecía para redes generales, el artículo 36.6 LSCAM establece que, «en cada ámbito de suelo urbano no consolidado o sector y/o unidad de ejecución de suelo urbanizable no destinados a uso industrial, se cumplirán las siguientes condiciones mínimas:

- a) La superficie total en el ámbito o sector y/o unidad de ejecución de elementos de las redes locales de equipamientos y/o infraestructuras y/o servicios será de 30 metros cuadrados por cada 100 metros cuadrados construidos.
- b) Del total de la reserva resultante de cumplir el apartado anterior, al menos el 50 por 100 deberá destinarse a espacios libres públicos arbolados.
- c) Por cada 100 metros cuadrados edificables o fracción de cualquier uso deberá preverse, como mínimo, una plaza y media de aparcamiento, siempre en el interior de la parcela privada. La dotación mínima de plazas de aparcamiento deberá mantenerse aunque se modifique el uso.
- d) Los estándares del apartado anterior sobre reservas de aparcamiento no serán de aplicación en los siguientes supuestos:

1.º Cuando, por razones de congestión y densidad de los centros urbanos, el instrumento de planeamiento general establezca límites máximos a las plazas de aparcamiento privado o público para comercios, espectáculos y oficinas.

2.º Cuando, por las condiciones de accesibilidad o las dimensiones de las manzanas o parcelas existentes, las Ordenanzas municipales eximan de la obligatoriedad de plaza de garaje en el propio edificio; en tal supuesto, los requerimientos de aparcamiento deberán suplirse en otro lugar.

- e) Los estándares de la anterior letra b) no serán de aplicación cuando se trate de vivienda que cuente con zonas verdes o espacios libres privadas al menos en la misma cuantía que la cesión a la que estaría obligada. En el caso de que no se alcanzara, se cederá hasta completarla.
- f) En suelo urbano, el deber de cesión de suelo recogido en la letra a) podrá satisfacerse mediante el pago de su equivalente en dinero, cuando dentro del ámbito de actuación no se disponga de la superficie necesaria para ello. Dicho deber se cumplirá en el momento del otorgamiento de la licencia de obra y, en su caso, licencia de actividad».

Estos estándares para redes locales podrán reducirse hasta alcanzar valores iguales o superiores al 80 % de los mismos por Orden motivada del Consejero competente en materia de ordenación urbanística, dictada previo informe de la Administración responsable del servicio afectado y de la Comisión de Urbanismo de Madrid, sobre sectores en los que concurra cualquiera de los supuestos siguientes (art. 36.7 LSCAM):

- a) Que tengan como uso característico el turístico, recreativo y/o residencial estacional, tipología edificatoria aislada y bajas densidad y edificabilidad, además de presentar autonomía suficiente respecto de cualesquiera otros. En tal caso, para admitirse la reducción de la superficie de redes locales, deberán preverse servicios y dotaciones privadas especialmente significativas o concurrir condiciones medioambientales excepcionales.
- b) Que se corresponda con una actuación para el establecimiento de complejos industriales aislados, en cuyo caso se aplicarán las mismas condiciones que en el apartado anterior.
- c) Que, por sus características y sin merma de la coherencia de la ordenación, requiera redes viarias de grandes dimensiones; en tales casos, el exceso de superficie viaria respecto a las proporciones normales en otros ámbitos o sectores podrá ser compensado reduciendo los mínimos exigidos en la presente Ley para cualesquiera de las otras redes, siempre que los valores finales no resulten inferiores al 90 por 100 de los estándares correspondientes.

También el art. 38 LSCAM contiene algunas determinaciones sobre los usos del suelo, que condicionan la ordenación urbanística que la Administración municipal realice a través de los instrumentos de planeamiento. Así, el art. 38.1 entiende por uso global de un suelo el destino funcional que el planeamiento urbanístico le atribuye en relación al conjunto del término municipal. A continuación obliga a que, sobre cada área homogénea, ámbito de suelo urbano y sector de suelo urbanizable se establezca, con el carácter de determinación estructurante de la ordenación urbanística, el uso global, de forma que

se caracterice sintéticamente el destino conjunto del correspondiente suelo. Para ello el párrafo segundo dispone en suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado como mínimo el 30 por 100 de la edificabilidad residencial deberá destinarse a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública. Los planes generales podrán motivadamente modificar estos porcentajes, manteniendo el porcentaje global y el principio de cohesión social.

En fin, el art. 39 LSCAM contiene también reglas sobre las determinaciones relativas a las edificabilidades y los aprovechamientos urbanísticos. Dada su complejidad nos remitimos a la lectura de este precepto, aunque destacando que el párrafo 8 de este precepto, introducido por la Ley 3/2007, de 26 de julio, contiene una medida muy llamativa, pues dispone que, con carácter general, no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables. No obstante lo anterior y con carácter excepcional, la Ley atribuye a los Ayuntamientos la facultad discrecional para autorizar la construcción de edificios singulares con una altura superior a la indicada en el párrafo primero, cuando concurren circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas. Cuando esta autorización suponga la modificación del planeamiento vigente, será preciso el informe previo y favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid.

4.3. Clases de instrumentos municipales de planeamiento urbanístico

a) Los planes generales de ordenación municipal

Los Planes Generales de Ordenación Municipal (PGOM), también conocidos como los Planes Generales de Ordenación Urbana (PGOU) constituyen el elemento decisivo de ordenación de los municipios que han alcanzado un mínimo grado de desarrollo urbanístico. En el escalón municipal, que es en el que se ha desarrollado nuestra ya larga experiencia urbanística, los planes generales son la pieza decisiva. Su dimensión e importancia varía, pues no es lo mismo la ordenación urbanística de una ciudad como Madrid o Barcelona que la de otra que cuente con sólo 50.000 habitantes. Su funcionalidad específica y el grado de concreción de sus determinaciones también varía en función del tipo de suelo que esté ordenando, pues lógicamente no entra en diseñar desarrollos de terrenos que no se sabe si van a tenerse que desarrollar en algún momento y ello se deja a otros instrumentos de planeamiento más concretos. Sin embargo, la ordenación de los suelos urbanizados y la protección de los rurales preservados o no urbanizables sí que debe ser abordada, salvo en sus aspectos de mayor detalle, por estos planes generales. Por ello, se entiende que en suelo urbano o urbanizado, el Plan General se comporta como un auténtico plan parcial o plan de detalle. En el suelo rural preservado este plan establece las medidas y condiciones apropiadas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales (suelo, flora, fauna y paisaje), a fin de evitar su degradación.

Con independencia de estas determinaciones específicas para cada clase de suelo, el Plan General debe establecer la estructura general y orgánica del territorio y, en particular, los siste-

mas generales de comunicación, de espacios libres y de equipamiento comunitario, así como las medidas adecuadas para la protección del medio ambiente, la conservación de la naturaleza y la conservación de los conjuntos urbanos e históricos. Por tanto, le corresponde fijar el modelo territorial del municipio, es decir, decidir la estructura básica de su territorio y concretar las reglas más importantes sobre las que se asienta. En consecuencia, entre sus funciones más importantes se encuentran la clasificación de los suelos del municipio y la regulación de los usos y actividades que en los mismos se van a desarrollar. Con ello define el régimen de derechos y deberes de los propietarios de cada suelo, que podrá completarse, en aquellos suelos que sean objeto de transformaciones urbanísticas, con la ordenación más concreta que establezcan los instrumentos de planeamiento que con tal fin se adopten.

El artículo 41 LSCAM define los Planes Generales como los instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial y establece que deberán abarcar términos municipales completos. Para cumplir su función, el plan habrá de:

- a) Fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes.
- b) Preservar los suelos no urbanizables de protección de su posible transformación mediante la urbanización y de su deterioro o degradación en cualquier otra forma.
- c) Articular la ordenación urbanística necesaria y previsible en los espacios susceptibles de desarrollo urbanístico, indicando el esquema global de usos del suelo y de las redes públicas.
- d) Precisar los ámbitos territoriales y las determinaciones concretas de ordenación pormenorizada cuya definición debe ser establecida por instrumentos de planeamiento de desarrollo, estableciendo, en su caso, las instrucciones pertinentes que deben respetarse en su formulación.
- e) Ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la ciudad y la estructura histórica y social de su patrimonio urbanístico, y prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente.
- f) Organizar y programar la gestión de su ejecución.

En cuanto a su contenido sustantivo, el art. 42 LSCAM dispone que el Plan General establecerá, sobre la *totalidad del término municipal*, todas las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, para lo cual habrá de cumplir las siguientes precisiones:

- a) La totalidad del suelo municipal estará adscrito a todas o algunas de las clases y categorías de suelo, incluyendo los espacios que califique como elementos integrantes de cualquier red pública de infraestructuras, equipamientos o servicios públicos. Por tanto, el plan habrá de clasificar todos los suelos del municipio.
- b) Habrá de justificarse expresamente, para cada una de las redes públicas, la suficiencia y funcionalidad de los elementos que se califican como integrantes de la misma. Tal justificación se hará en relación con la densidad global máxima o techo de capacidad de carga sostenible del territorio en función del conjunto de los usos previstos y previsibles.

- c) Deberá justificar expresamente la idoneidad de las divisiones en áreas homogéneas, ámbitos de actuación y sectores resultantes tanto en los suelos urbanos como en los urbanizables sectorizados. El suelo no urbanizable de protección estará dividido en los espacios que, en función de sus características y requerimientos específicos, resulten necesarios a efectos del establecimiento de condiciones diferenciadas de ordenación. En ambos casos, se delimitarán específicamente aquellos que hayan de ser el ámbito de un Plan Especial a fin de completar la ordenación urbanística pormenorizada.

En el *suelo no urbanizable de protección* el Plan General establecerá, en principio, todas las determinaciones pormenorizadas de la ordenación urbanística, que resulten necesarias para garantizar su desarrollo equilibrado, integral y sostenible conforme a las características del espacio rural y para preservar los valores que justifican su protección.

Tanto en los suelos clasificados como *suelo no urbanizable de protección como suelo urbanizable no sectorizado*, el Plan General enumerará las actuaciones que, siendo admisibles de acuerdo al régimen normativo general, hayan de autorizarse mediante calificación urbanística, estableciendo, en su caso, las condiciones complementarias que deben observarse en la tramitación de aquéllas.

La totalidad del *suelo urbano* deberá ser dividida por el Plan General en áreas homogéneas y ámbitos de actuación. Dentro de cada área y ámbito, con base en los objetivos y criterios urbanísticos, el Plan General habrá de adscribir la totalidad de los terrenos a las categorías primarias de suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado. Hecho esto, sobre cada área homogénea y ámbito se establecerán las siguientes determinaciones:

- a) El señalamiento, con el carácter de determinación estructurante, del uso global y el coeficiente de edificabilidad, en cumplimiento de lo dispuesto, respectivamente, en los artículos 38 y 39 LSCAM.
- b) La definición de los coeficientes en que se fijen las relaciones de ponderación u homogeneización entre todos los usos pormenorizados. El Plan General deberá justificar expresamente las variaciones de coeficientes entre áreas distintas.
- c) La delimitación de todos aquellos elementos que sean necesarios para completar las redes públicas en la escala local. El Plan General habrá de justificar, con base en las limitaciones de la realidad urbanística existente en cada área, que se aproxima lo más posible a los estándares establecidos en el art. 36.6 LSCAM para el establecimiento de sistema de redes locales. En las áreas en que no se alcancen los estándares citados no podrán establecerse determinaciones de ordenación que supongan aumentos de edificabilidad respecto a las condiciones existentes previas al Plan.
- d) La delimitación de los núcleos o áreas históricas tradicionales o características, sobre las que deba establecerse una normativa que excluya la sustitución o alteración indiscriminadas de la edificación y los usos e imponga que las nuevas edificaciones y usos armonicen con la tipología histórica o existente.
- e) La totalidad de las determinaciones de ordenación pormenorizada necesarias para legitimar la ejecución de los actos e intervenciones, incluyendo, al menos, las enumeradas en el artículo 35.4 LSCAM al que antes nos hemos referido. No obstante, se

admitirá que el Plan General no establezca la completa ordenación pormenorizada sobre los siguientes ámbitos de suelo urbano:

1º Aquellos conjuntos históricos o tradicionales sobre los que convenga formular un Plan Especial a fin de detallar la ordenación pormenorizada en aras a su protección patrimonial y recuperación funcional.

2º Piezas concretas de suelo urbano consolidado, sean manzanas o incluso solares individuales, sobre las que se propone una ordenación singular, de forma que, previamente a autorizar actos de ejecución en las mismas, sea necesario formular algún instrumento urbanístico de desarrollo al que se remite la fijación de alguna o varias de las determinaciones de ordenación pormenorizada.

3º Elementos calificados como integrantes de redes públicas supramunicipales o generales que, por tener notable dimensión y especial complejidad, requieran ser ordenados pormenorizadamente a través del Plan Especial correspondiente.

Además de las ya señaladas con carácter general y para cada clase de suelo, el Plan General deberá contener, cuando proceda, las siguientes *determinaciones complementarias*:

- a) El tratamiento, conforme a su legislación reguladora, de los bienes de dominio público no municipal, así como de los espacios naturales protegidos comprendidos total o parcialmente en el territorio ordenado, respetando el régimen que para los mismos se haya establecido en sus respectivas declaraciones.
- b) La ordenación precisa de los centros cívicos y los establecimientos comerciales, terciarios y de espectáculos que, por sus características o por las actividades a que se destinen, tengan un impacto específico en el tejido urbano, sean susceptibles de generar tráfico, generen demandas especiales de aparcamiento o creen riesgos para la seguridad pública, así como de los establecimientos e instalaciones que, por razón de las sustancias que almacenen, manipulen o procesen, comporten riesgo de accidentes mayores.
- c) La catalogación de bienes inmuebles y el establecimiento de las medidas pertinentes de protección, de conformidad con la política de conservación del patrimonio cultural y arquitectónico.
- d) La delimitación de reservas de terrenos de posible adquisición para la constitución o ampliación de patrimonios públicos de suelo.
- e) La organización de la gestión y la ejecución de la ordenación estructurante.

Por último, el artículo 43 LSCAM enumera los documentos que deben formalizar el contenido de los Planes Generales, entre los que se encuentran los siguientes:

- a) Una memoria en la que deberá recogerse toda la información relevante para la adopción del modelo definido, exponerse el proceso seguido para la selección de alternativas y la toma de decisiones, así como justificarse la ordenación establecida, especialmente a la luz de su evaluación ambiental, que se unirá como anexo.
- b) El estudio de viabilidad, en el que se justificará la sostenibilidad del modelo de utilización del territorio y desarrollo urbano adoptado, así como su viabilidad en función de las capacidades de iniciativa y gestión y las posibilidades económicas y financieras, públicas y privadas, en el término municipal.

- c) El informe de análisis ambiental, que deberá realizarse teniendo en cuenta la normativa sobre Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas, recogida en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental.
- d) Planos conteniendo los recintos de la ordenación estructurante y de la ordenación pormenorizada, en su caso, así como los derivados de la legislación ambiental.
- e) Las normas urbanísticas, diferenciando las que correspondan a la ordenación pormenorizada que, en su caso, se establezca.
- f) Por último, un catálogo de bienes y espacios protegidos. El Catálogo identificará los terrenos, los edificios, las construcciones y los conjuntos de unos y otras, los jardines, y los restantes espacios ya sujetos a protección en virtud de la legislación reguladora del patrimonio histórico y artístico, así como aquellos otros que resulten merecedores de protección en atención a sus valores y por razón urbanística.

b) Los instrumentos de planeamiento en los municipios sin plan

Algunas normas autonómicas -como la de Castilla-La Mancha- permiten que los municipios más pequeños no cuenten con PGOM, dado que su elaboración es muy compleja y requiere un presupuesto importante y un equipo técnico y jurídico de entidad. En estos casos, existe una ordenación urbanística más sencilla que se basa en dos instrumentos de gran importancia, uno técnico y otro jurídico:

- El instrumento técnico es el Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano (PDSU), que, como su propio nombre indica, sirve para delimitar qué parte de los terrenos del municipio se consideran urbanos o urbanizados. Los que no estén dentro de estos límites, se considerarán rurales o no urbanizables. Por tanto, nos encontramos ante una simple operación de deslinde formal del suelo que materialmente debe tener la condición de urbano. Estos municipios no suelen llevar a cabo operaciones de transformación urbanística. Si hay alguna de pequeña entidad bastará con ampliar este Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, pero en el caso de grandes transformaciones será conveniente que con antelación se elabore un Plan General que permita fijar las estrategias de crecimiento. Al ser un instrumento puramente técnico, no tiene naturaleza normativa, aunque constituyen un instrumento auxiliar que permite interpretar y aplicar las Normas Subsidiarias.
- El instrumento propiamente jurídico son las Normas Subsidiarias de Planeamiento (también existen, aunque son poco frecuentes, las llamadas Normas Complementarias de Planeamiento que tienen por objeto complementar las determinaciones de los Planes Generales de Ordenación Municipal). El objetivo de las Normas Subsidiarias es suplir la ausencia de planeamiento general, proporcionando una mínima ordenación de los terrenos del municipio. Permiten encauzar pequeños desarrollos urbanos y fijan las condiciones mínimas de utilización de los suelos del municipio. Su naturaleza jurídica es también de norma reglamentaria. Existen municipios muy pequeños que ni siquiera tienen sus propias Normas Subsidiarias. En estos casos, las Diputaciones Provinciales suelen tener aprobadas unas Normas Subsidiarias de carácter provincial que son de aplicación en defecto de normativa municipal.

c) Los Programas de Actuación Urbanística y los Planes de Sectorización

Con la intención de delimitarlos y proporcionar la ordenación general o estructurante a los nuevos suelos que van a ser objeto de transformación urbanística, se deben aprobar unos instrumentos de carácter general o estructurante que se conocen como Planes de Sectorización en muchas Comunidades Autónomas y que tradicionalmente se han conocido como Programas de Actuación Urbanística (PAUs). Estos planes normalmente no proporcionan información pormenorizada, que dejan para otros planes de desarrollo, y, además de delimitar el suelo (que ahora conocemos como rural urbanizable) que va a ser objeto de actuaciones de transformación urbanística, complementan la ordenación general establecida por el Plan General para el sector que se delimita.

Conforme al art. 44 LSCAM, los Planes de Sectorización, que han de contener los documentos a los que se hace referencia en el art. 46 de la Ley, son los instrumentos mediante los cuales se establecen las determinaciones estructurantes de la ordenación urbanística, que resultan necesarias para valorar la procedencia de acometer la transformación urbanizadora de terrenos clasificados como suelo urbanizable no sectorizado (antiguamente el no programado). Sirven, pues, para completar la ordenación estructurante establecida por el Plan General para un sector concreto del suelo rural urbanizable. Por ello, el art. 44.2 LSCAM y el art. 59 de la Ley 35/2002, de 20 de diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra, vienen a establecer que los Planes de Sectorización completan la ordenación estructurante del correspondiente Plan General sobre el ámbito de suelo urbanizable no sectorizado que es objeto de una iniciativa de transformación.

Para cumplir su función y objeto, todo Plan de Sectorización deberá:

- a) Ser coherente, en todas sus determinaciones, con las estrategias globales regionales y municipales para el desarrollo sostenible del territorio.
- b) Resolver la adecuada integración de la nueva propuesta urbanística en la estructura de ordenación municipal definida por el correspondiente Plan General.
- c) Vincular sus determinaciones propias de carácter estructurante a las pormenorizadas propias del Plan Parcial y de los instrumentos de gestión necesarios para la ejecución.

El contenido sustantivo de un Plan de Sectorización, de acuerdo con el art. 45 LSCAM, cubre tres grupos de determinaciones estructurantes:

- a) La delimitación del sector que será objeto de actuación urbanizadora, estableciendo para el mismo las pertinentes condiciones básicas de ordenación.
- b) La calificación de los terrenos que deben formar parte de las redes públicas supramunicipales y generales, sean o no interiores al nuevo sector, de forma que se garantice su integración en la estructura municipal.
- c) La concreción, en forma de compromisos, de las contribuciones a la Administración pública como contrapartida de la autorización de la transformación urbanizadora y garantías de sostenibilidad de la propuesta.

d) Planes Parciales

Entramos ya en los instrumentos urbanísticos de ordenación pormenorizada o de desarrollo, que contienen las determinaciones más detalladas sobre partes de un sector delimitado por un plan de carácter general. Puede que el propio PGOM deje algún sector delimitado como urbano para un desarrollo futuro o que se delimite un sector de suelo rural urbanizable para llevar a cabo una operación de transformación urbanística. También podrán desarrollar las Normas Subsidiarias de planeamiento. Salvo que el sector sea muy pequeño, normalmente el desarrollo del mismo se hace por partes y para cada una de ellas es necesario diseñar una ordenación pormenorizada que recibe el nombre de Plan Parcial, el cual habrá de elaborarse siempre bajo la coordinación de las determinaciones establecidas por los planes de contenido general.

De acuerdo con el art. 47 LSCAM, el Plan Parcial desarrolla el Plan General o el Plan de Sectorización para establecer la ordenación pormenorizada de ámbitos y sectores completos, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable. Cuando, en suelo urbano no consolidado, los Planes Parciales tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas se calificarán de reforma interior, aunque otras normativas autonómicas suelen considerar que los planes de reforma interior son planes especiales, denominándolos Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs).

El Plan Parcial podrá modificar, pero sólo para su mejora, cualesquiera determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas por el Plan General sobre el ámbito o sector. Para que tales modificaciones sean admisibles, el Plan Parcial habrá de justificar expresamente que las mismas tienen por objeto el incremento de la calidad ambiental de los espacios urbanos o la mejora de las dotaciones públicas, y que son congruentes con la ordenación estructurante del Plan General o del Plan de Sectorización.

En cuanto a su contenido sustantivo, el art. 48 LSCAM dispone que el Plan Parcial establecerá, sobre la totalidad del ámbito o sector, todas las determinaciones pormenorizadas de ordenación urbanística, para lo que habrán de respetarse las siguientes precisiones:

- a) Las alineaciones y rasantes se definirán compatibilizando la mejor adecuación a los condicionantes del relieve de los terrenos, la integración del ámbito o sector en las tramas urbanas adyacentes o en el entorno rural y la coherencia y funcionalidad tipológica y urbanística.
- b) Se deberán definir las condiciones que deben cumplir las parcelas para su ejecución material. A tales efectos, el Plan Parcial podrá incorporar la definición gráfica del parcelario, señalando expresamente el grado de vinculación normativa de la misma.
- c) Para todo suelo edificable se establecerán las precisas condiciones sobre la edificación y sobre la admisibilidad de los usos que sean suficientes para determinar el aprovechamiento de cualquier parcela. Cumplida esta exigencia mínima, en los espacios edificables en que así se justifique, el Plan Parcial podrá remitir a Estudios de Detalle para que complete la ordenación volumétrica de la edificación y la fijación de los parámetros normativos consiguientes.

- d) Se localizarán las reservas de suelo destinadas a los elementos de las redes públicas locales, en posiciones tales que se optimice su nivel de servicio y, en el caso de los espacios dotacionales, contribuyan a la revalorización perceptual del espacio urbano.
- e) Se delimitarán, en su caso, las unidades de ejecución que se juzguen convenientes para la mejor gestión de la ejecución, señalando a cada una el sistema de ejecución correspondiente.

e) Planes Especiales

Los planes especiales tienen por objeto, como su denominación propone, abordar ordenaciones particulares por circunstancias no habituales. Los más frecuentes son los llamados Planes Especiales de Reforma Interior (PERIs), que buscan ordenar zonas enclavadas en centros históricos que precisan de una rehabilitación urbana que la dote de mayor funcionalidad. También son frecuentes los Planes Especiales para ordenación de ciertos espacios naturales, o para la realización de ciertas redes públicas. Algunas leyes sectoriales también prevén su existencia, como la Ley de Puertos, contenida en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, que, en su art. 56, regula la necesidad de realizar un Plan Especial en las zonas de servicio de los espacios portuarios, o las leyes de Patrimonio histórico o cultural, que regulan los Planes Especiales para la protección de los conjuntos históricos.

Los Planes Especiales tienen cualquiera de las siguientes funciones (art. 50 LSCAM):

- a) La definición, ampliación o protección de cualesquiera elementos integrantes de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como la complementación de sus condiciones de ordenación con carácter previo para legitimar su ejecución.
- b) La conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, cultural, urbanístico y arquitectónico, de conformidad, en su caso, con la legislación de patrimonio histórico.
- c) La conservación, la protección, la rehabilitación o la mejora del medio urbano y del medio rural.
- d) La protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales.

Al igual que ocurre con los Planes Parciales, el Plan Especial podrá modificar o mejorar la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar suficientemente en cualquier caso su coherencia con la ordenación estructurante.

f) Estudios de detalle.

En muchos casos la ordenación pormenorizada del Plan Parcial puede dejar sin regular ciertos aspectos de detalle, que se dejan a otro instrumento complementario: el Estudio de Detalle. Dada su naturaleza, los Estudios de Detalle no pueden corregir ni modificar el planeamiento al que se refieren, ni, mucho menos, originar aumentos de volúmenes, alturas o índices de ocupación del suelo, incrementar densidades o alterar los usos preestablecidos (art. 65 RP). Mucho menos podrán parcelar el suelo.

En la Comunidad de Madrid, su artículo 53 afirma que el Estudio de Detalle, que deberá comprender manzanas o unidades urbanas equivalentes completas, tiene por función, en las áreas y los supuestos previstos por los Planes Generales y, en su caso, los Planes Parciales, la concreta definición de los volúmenes edificables de acuerdo con las especificaciones del planeamiento y el señalamiento de alineaciones y rasantes.

g) Catálogos de bienes y espacios protegidos

Nos encontramos ante instrumentos auxiliares, de carácter no normativo, que pueden insertarse en los Planes Generales o también tener un carácter complementario. Contienen información específica de distintos bienes y espacios protegidos y, son de especial utilidad, para conocer cómo deben realizarse actuaciones de intervención en los mismos.

En la Comunidad de Madrid, el art. 55 LSCAM establece que, sin perjuicio de los que deben formar parte de los planes, podrán formarse y aprobarse Catálogos de bienes y espacios protegidos, con el mismo contenido, si bien únicamente para complementar, precisar, actualizar o mejorar aquéllos. El contenido de los Catálogos de bienes y espacios protegidos de los diversos Planes de Ordenación Urbanística y, los aprobados con carácter complementario o de actualización o mejora de éstos, integra un registro administrativo radicado en la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

4.4. El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes

Todos los planes de ordenación urbanística son objeto de un complejo y lento procedimiento. Su lentitud hace que muchas veces costosos trabajos que están a punto de ver la luz, no tengan ninguna validez por un cambio de Gobierno en la Corporación Municipal que tiene una estrategia urbanística distinta. Por su importancia, en el caso de que el Pleno no apruebe provisionalmente el planeamiento general, el Alcalde podrá vincular a dicha aprobación la presentación de una cuestión de confianza (art. 197 *bis* de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, del Régimen Electoral General). También a nivel de ordenación municipal falta un pacto político entre las principales fuerzas que busque un urbanismo estable y acorde con el interés general. El baile de normativas, planes y criterios, junto con las enormes cantidades de dinero que se mueven en este sector, hace que nos encontremos ante una disciplina cuya gestión se encuentra siempre bajo sospecha.

Cada Comunidad Autónoma tiene sus propias reglas de procedimiento, que se refieren en especial a los Planes Generales, puesto que los instrumentos de planeamiento a él subordinados son objeto de un procedimiento de elaboración más simplificado. Estas reglas relativas al procedimiento de elaboración y aprobación de los planes se contienen en los arts. 56 a 63 *bis* LSCAM.

Sintetizando mucho el procedimiento hay que decir que, siempre antes de elaborar un plan urbanístico, se realizan distintos Estudios Previos y se plantean consultas a los sectores e instituciones más representativas. Con los datos recogidos, la concejalía de ur-

banismo presenta ante el Pleno de la Corporación una propuesta de borrador sobre los contenidos más importantes del Plan, que se conoce con el nombre de Avance. Una vez aprobado, el Avance suele ser objeto de información pública y tras las oportunas propuestas y los debates en el seno de la Corporación, ésta puede proceder a una Aprobación Inicial del mismo. Ello permite tener ya un documento más elaborado y sobre el que se pueden perfilar distintas mejoras. En todo caso, en la tramitación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística deberá asegurarse el trámite de audiencia a las Administraciones Públicas cuyas competencias pudiesen resultar afectadas (art. 11.7 TRLS). El documento aprobado inicialmente se somete a información pública por un periodo que suele ir de 20 a 30 días²¹. Una vez recogidas las observaciones y estudiadas, el equipo redactor encargado del Plan formulará las correcciones oportunas. Si fruto de ello, se realizasen modificaciones de entidad en el contenido del plan, habrá que repetir el trámite de información pública, puesto que los perjudicados por esas nuevas modificaciones deben tener la oportunidad de mostrar sus observaciones al respecto, o, dicho de otra manera, habrá que repetir este trámite siempre que se rectifiquen los criterios inicialmente expuestos al público, a fin de que en ningún caso se adopten decisiones de importancia a espaldas de los ciudadanos (arts. 130 y 132 RP). Concluido este segundo periodo, se volverán a realizar las correcciones oportunas. Una vez que el documento ha sido objeto de debate público, las fuerzas políticas proceden a debatirlo en el Ayuntamiento para su aprobación. El procedimiento de aprobación²² suele ser doble, (por eso se le conoce como bifásico), pues

²¹ Al trámite de información pública se refiere el art. 11 TRLS, bajo la rúbrica, publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística. Según su apartado 1, todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común (20 días según el art. 86.2 LRJ-PAC, pero que las leyes urbanísticas autonómicas suelen elevar a 30), y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen estas leyes. También el art. 4.e) TRLS incluye entre los derechos de todo ciudadano el de participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental, mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y el derecho a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate (sobre la obligación de la Administración de contestar a las alegaciones practicadas en el trámite de información pública puede verse la STS de 16 de febrero de 2009).

²² En relación con el procedimiento de aprobación, el artículo 11 TRLS, en sus apartados 5 y 6 establece que cuando la legislación urbanística abra a los particulares la iniciativa de los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación o de ejecución urbanística, el incumplimiento del deber de resolver dentro del plazo máximo establecido dará lugar a indemnización a los interesados por el importe de los gastos en que hayan incurrido para la presentación de sus solicitudes, salvo en los casos en que deban entenderse aprobados o resueltos favorablemente por silencio administrativo de conformidad con la legislación aplicable. En todo caso, por la vía del silencio no puede obtenerse la aprobación de planes cuyo contenido es contrario a la legalidad o al principio de jerarquía normativa (véase al respecto el art. 132.2 RP). Cuando el procedimiento de aprobación de los planes urbanísticos se inicie de oficio por la Administración competente para su instrucción, pero su aprobación definitiva compete a un órgano de otra Administración, la falta de resolución de éste permitirá entenderlos definitivamente aprobados tras el transcurso del plazo que señale la legislación urbanística.

en primer lugar se aprueba por el órgano competente del Ayuntamiento²³ -Aprobación Provisional-y, en segundo lugar, sobre todo en el caso de los Planes Generales, se aprueba por el órgano competente de la Comunidad Autónoma -Aprobación Definitiva-. Una vez aprobados, los planes habrán de publicarse al tener contenido normativo (art. 9.3 C.E.). Los acuerdos de aprobación definitiva de todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se publicarán en el «Boletín Oficial» correspondiente. Respecto a las normas y ordenanzas contenidas en tales instrumentos, se estará a lo dispuesto en la legislación aplicable (en el caso de la Comunidad de Madrid, en el art. 66 LSCAM). Por ello, según el art. 70.2 LBRL, las ordenanzas, incluidos el articulado de las normas de los planes urbanísticos, así como los acuerdos correspondientes a éstos cuya aprobación definitiva sea competencia de los entes locales, se publicarán en el “Boletín Oficial” de la provincia y no entrarán en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto. Es más, conforme al art. 70 *ter* LBRL, las Administraciones públicas con competencias en la materia, publicarán por medios telemáticos el contenido actualizado de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, del anuncio de su sometimiento a información pública y de cualesquiera actos de tramitación que sean relevantes para su aprobación o alteración. En todo caso, en los procedimientos de aprobación o de alteración de instrumentos de ordenación urbanística, la documentación expuesta al público deberá incluir un resumen ejecutivo expresivo de la delimitación de los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente, con un plano de su situación, y alcance de dicha alteración, y, en su caso, los ámbitos en los que se suspendan la ordenación o los procedimientos de ejecución o de intervención urbanística y la duración de dicha suspensión. En fin, las Administraciones Públicas competentes impulsarán la publicidad telemática del contenido de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística en vigor, así como del anuncio de su sometimiento a información pública (apartados 2, 3 y 4 del art. 11 TRLS).

Con la aprobación definitiva, que ya vimos que no es contraria al principio de autonomía local, la Comunidad Autónoma trata de salvaguardar, además del cumplimiento de la legislación autonómica urbanística, el respeto de los instrumentos autonómicos de ordenación territorial y las distintas planificaciones sectoriales, con el fin de garantizar la coherencia entre los planes municipales y las distintas ordenaciones de carácter supramunicipal. De igual forma, la Comunidad Autónoma trata de comprobar que el plan propuesto es viable y, por tanto, que los suministros de agua y energía para los nuevos desarrollos urbanísticos propuestos están o estarán garantizados antes de que las operaciones de transformación urbanística culminen.

²³ En los municipios de régimen organizativo ordinario, el artículo 22.2.c) LBRL atribuye al Pleno del Ayuntamiento, la aprobación inicial del planeamiento general y la aprobación que ponga fin a la tramitación municipal de los planes y demás instrumentos de ordenación previstos en la legislación urbanística, así como los convenios que tengan por objeto la alteración de cualesquiera de dichos instrumentos -lo mismo establece para los municipios de gran población el art. 123.1.i) LBRL-. Por su parte, el Alcalde será competente para aprobar los instrumentos de planeamiento de desarrollo del planeamiento general no expresamente atribuidas al Pleno, así como los instrumentos de gestión urbanística y de los proyectos de urbanización -art. 21.1.j) LBRL-. Sin embargo, en los municipios de gran población esta última facultad está atribuida a la Junta de Gobierno Local, que será, además, la competente para aprobar los proyectos de instrumentos de ordenación urbanística cuya aprobación definitiva o provisional corresponda al Pleno -art. 127.1.c) y d) LBRL-.

Precisamente, la nueva Ley de Suelo de 2008, intenta garantizar un urbanismo más sostenible, y por ello recuerda, en su art. 15, la obligación de que todos los planes urbanísticos superen el trámite de evaluación ambiental de sus efectos sobre el medio ambiente. Por ello, su párrafo primero dispone que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, sin perjuicio de la posterior evaluación de impacto ambiental de los proyectos específicos que se requieran para su ejecución²⁴. El informe de sostenibilidad ambiental de los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización deberá incluir un mapa de riesgos naturales del ámbito objeto de ordenación.

De acuerdo con el párrafo 3 de este artículo 15 TRLS, en la fase de consultas sobre los instrumentos de ordenación de actuaciones de urbanización, deberán recabarse al menos los siguientes informes, cuando sean preceptivos y no hubieran sido ya emitidos e incorporados al expediente ni deban emitirse en una fase posterior del procedimiento de conformidad con su legislación reguladora. Éstos serán determinantes del contenido de la memoria ambiental, que sólo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada:

- a) El de la Administración Hidrológica sobre la existencia de recursos hídricos necesarios para satisfacer las nuevas demandas y sobre la protección del dominio público hidráulico.
- b) El de la Administración de costas sobre el deslinde y la protección del dominio público marítimo-terrestre, en su caso.
- c) Los de las Administraciones competentes en materia de carreteras y demás infraestructuras afectadas, acerca de dicha afección y del impacto de la actuación sobre la capacidad de servicio de tales infraestructuras.

También se persigue la sostenibilidad económica de los instrumentos de ordenación urbanística, al exigir que la documentación de los instrumentos de ordenación de las actuaciones de nueva urbanización, de reforma o renovación de la urbanización y de las ac-

²⁴ Véase la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, que viene a sustituir a la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, y al Real Decreto Legislativo 1/2008, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de evaluación de impacto ambiental de proyectos. El informe de sostenibilidad ambiental que se emita debe describir y evaluar los posibles efectos de la planificación urbanística sobre el medio ambiente. También debe pronunciarse sobre las alternativas más razonables por sus efectos ambientales y técnicos. Entre otros muchos pueden verse sobre el particular LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana y PERNÁS GARCÍA, Juan José; Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada. La Ley. Madrid, 2012. CUYÁS PALAZÓN, María Mercedes; *Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica*. Atelier. Barcelona, 2007. FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael; *Evaluación Ambiental Estratégica*. En *Estudios de Derecho Judicial (Medio Ambiente Urbano)*. Núm. 82. 2005. Págs. 229 a 306. del OLMO ALONSO, Jesús; Incidencia medioambiental sobre las competencias urbanísticas, en especial, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 22. 2010. Págs. 273 a 290. Urbanismo y Medio Ambiente en España: panorama actual. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 244. 2008. Págs. 117 a 134.

tuaciones de dotación deberá incluir un informe o memoria de sostenibilidad económica, en el que se ponderará, en particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos (art. 15.4 TRLS).

En relación con el seguimiento de esta sostenibilidad de los desarrollos urbanos, el artículo 15.5 TRLS establece que las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deberán elevar al órgano que corresponda de entre sus órganos colegiados de gobierno, con la periodicidad mínima que fije la legislación en la materia, un informe de seguimiento de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que deberá considerar al menos la sostenibilidad ambiental y económica a la que nos hemos referido. Los municipios estarán obligados a realizar dicho informe cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, cuando deban tener una Junta de Gobierno Local.

El esquema básico sobre el procedimiento de aprobación de los planes que hemos señalado anteriormente, así como los órganos competentes para la aprobación provisional y definitiva de los mismos, varían en función del tipo de planes y del número de habitantes del municipio. En muchos casos, el procedimiento de aprobación de un Plan General de Ordenación Municipal implica un periodo de suspensión de licencias urbanísticas, con el fin de evitar una incompatibilidad entre la actividad que se va a desarrollar y el nuevo plan que se va a aprobar. La suspensión tiene un plazo máximo de dos años (uno prorrogable por otro) y se levanta con la aprobación definitiva del nuevo Plan. Esta suspensión es una medida facultativa y cautelar, sujeta a publicidad en los diarios oficiales (art. 117.2 RP).

Una vez entrado en vigor, el plan de ordenación tendrá vigencia indefinida (art. 45 TR76 y 66.3 LSCAM), sin perjuicio de su modificación o revisión cuando proceda. De acuerdo al art. 68 LSCAM (art. 154 RP) se entiende por revisión de un plan general, la adopción de nuevos criterios que afecten a la totalidad del suelo del término municipal. La revisión de un Plan de Ordenación Urbanística en vigor supone el ejercicio de nuevo, en plenitud, de la potestad de planeamiento y por ello el procedimiento de revisión se corresponde con el de elaboración y aprobación de los planes. El Plan General se revisará en los plazos que en él se dispongan y cuando se produzcan los supuestos y las circunstancias que el mismo defina, así como siempre que se pretenda introducir en él alteraciones de los elementos de la ordenación estructurante que supongan modificación del modelo territorial adoptado. La revisión supone, en consecuencia, la adopción de criterios nuevos respecto a la estructura general y orgánica del territorio, que aparece motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas (demográficas, económicas, etc.) que inciden sustancialmente sobre la ordenación, o también porque la capacidad del plan vigente se ha agotado. Sin embargo, la modificación conlleva la introducción de cambios aislados que no comportan esas consecuencias. El art. 69 LSCAM establece que los planes podrán modificarse en cualquier momento y a través de un procedimiento mucho más sencillo. Esas modificaciones puntuales podrán variar tanto la clase como la categoría de suelo, pero lógicamente, en zonas muy concretas. Lo

que no podrá suceder es que como consecuencia de la modificación se disminuya la superficie de zonas verdes por debajo de los estándares fijados por la legislación urbanística (en la Comunidad de Madrid los establece el art. 36 LSCAM, como hemos visto).

El art. 15.6 TRLS ha establecido, por razones de sostenibilidad, que será obligatorio proceder a la revisión del planeamiento en aquellos casos en que el impacto de una actuación de urbanización obligue a ejercer de forma plena la potestad de ordenación del municipio o del ámbito territorial superior en que se integre, por trascender del concreto ámbito de la actuación los efectos significativos que genera la misma en el medio ambiente²⁵.

4.5. Efectos de la entrada en vigor de los Planes

Una vez publicados los planes entrarán en vigor en la fecha que se determine en la disposición publicada y, a partir de ese momento, comenzarán a producir efectos. La entrada en vigor de los planes genera, conforme al art. 64 LSCAM, los siguientes efectos:

- a) La vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación.
- b) La declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el Plan de Ordenación Urbanística de que se trate.

A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal (que permite a la Administración expropiar el bien o permitir su existencia siempre que no se realicen obras de consolidación o de aumento de volumen), y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Son siempre incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el Plan de Ordenación Urbanística, las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional o impidan la efectividad de su destino.

- c) La obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones por todos los sujetos, públicos y privados, siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación. Conforme a lo dispuesto en el art. 9.1 C.E. las normas jurídicas vinculan a los ciudadanos y a los poderes públicos, por lo que los planes y normas urbanísticas, que tienen carácter público, son obligatorios tanto para la Administración como para los administrados.

²⁵ En este sentido, la Disposición Transitoria cuarta, de la LS08, dispone: "Si, transcurrido un año desde la entrada en vigor de la Ley 8/2007, de 28 de mayo -que es el 1 de julio de 2007- la legislación sobre ordenación territorial y urbanística no estableciera en qué casos el impacto de una actuación de urbanización obliga a ejercer de forma plena la potestad de ordenación, esta nueva ordenación o revisión será necesaria cuando la actuación conlleve, por sí misma o en unión de las aprobadas en los dos últimos años, un incremento superior al 20 por 100 de la población o de la superficie de suelo urbanizado del municipio o ámbito territorial".

- d) La ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa.
- e) La declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones correspondientes, cuando prevean obras públicas ordinarias o delimiten ámbitos de actuación, sectores o unidades de ejecución para cuya realización sea precisa la expropiación. Se entenderán incluidos en todo caso los precisos para las conexiones exteriores con las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos (art. 29.2 TRLS).
- f) La publicidad de su contenido, teniendo derecho cualquier persona a consultarlo y a obtener certificaciones o cédulas urbanísticas respecto de los mismos.

4.6. Los elementos reglados y la discrecionalidad en la planificación

Uno de los temas de mayor enjundia jurídica en el ámbito urbanístico es el del control de la discrecionalidad de que gozan los Ayuntamientos a la hora de redactar y fijar sus estrategias de sus planes urbanísticos. El mundo urbanístico es tan controvertido políticamente, porque en el diseño de la ordenación municipal de los suelos el Ayuntamiento cuenta con un amplio margen de discrecionalidad. Por ello, interesa saber hasta dónde puede llegar el control judicial de los planes urbanísticos y con qué herramientas cuentan nuestros Tribunales para llevarlo a cabo.

Los órganos judiciales no pueden sustituir a los órganos administrativos en la toma de decisiones. Si éstas son ajustadas a Derecho, sus valoraciones técnicas o de oportunidad deben ser respetadas, pues lo contrario implicaría una injerencia del poder judicial en el ejecutivo. Sin embargo, discrecionalidad no significa arbitrariedad²⁶. La arbitrariedad de los poderes públicos está claramente prohibida por el artículo 9.3 de nuestra Constitución, de forma que los Tribunales habrán de respetar la decisión administrativa cuando es discrecional (es decir, cuando entre varias alternativas posibles la Administración de forma motivada opte por una, al considerar que es mejor para el interés general), pero deberá anularla cuando esa decisión sea claramente arbitraria, por obedecer a razones diferentes al interés de todos los ciudadanos.

Los órganos judiciales controlan, en primer lugar, el respeto por los instrumentos de ordenación urbanística, que tienen un carácter reglamentario, de los distintos preceptos legales dispersos por el ordenamiento jurídico que vinculan al planificador. Así, a la hora de redactar los instrumentos de planeamiento, las Administraciones Públicas deberán tener en cuenta los criterios básicos de utilización del suelo a los que se refiere el art. 10.1 TRLS, con el fin de hacer efectivos los derechos y deberes de sus propietarios de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal de suelo. Por ello, las Administraciones

²⁶ Véase al respecto en la doctrina peruana VIGNOLO CUEVA, Orlando; *Discrecionalidad y arbitrariedad administrativa*. Palestra. Lima, 2012. Una síntesis sobre el control de la discrecionalidad administrativa en España, cuestión que ha hecho correr ríos de tinta en la doctrina administrativista, la podemos encontrar en SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Derecho Administrativo. Parte General*. 9ª Edición. Tecnos. Madrid, 2013. Págs. 91 a 102. Sobre la discrecionalidad en el ámbito urbanístico puede verse, entre otros estudios DESDENTADO DAROCA, Eva; *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. 2ª Edición. Aranzadi. Navarra, 1999.

Públicas, y, en particular, la administración municipal cuando proceda a elaborar los instrumentos de planeamiento urbanístico, deberán:

- a) Preservar de la urbanización el suelo rural que deba tener algún tipo de protección, atribuyendo al resto de suelos rurales, mediante la pertinente ordenación urbanística y en la medida necesaria para satisfacer las necesidades que lo justifiquen, un destino que posibilite el paso de la situación de suelo rural a la de suelo urbanizado. En este caso deberá impedirse la especulación.
- b) Destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa. Aunque será la legislación territorial o urbanística la que precise esta reserva, habrá de garantizarse una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social y comprenderá, como mínimo, los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y el 10 por ciento en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. No obstante, dicha legislación podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximir las para determinados Municipios o actuaciones, siempre que, cuando se trate de actuaciones de nueva urbanización, se garantice en el instrumento de ordenación el cumplimiento íntegro de la reserva dentro de su ámbito territorial de aplicación y una distribución de su localización respetuosa con el principio de cohesión social.
- c) Atender, en la ordenación que hagan de los usos del suelo, a los principios de accesibilidad universal, de igualdad de trato y de oportunidades entre mujeres y hombres, de movilidad, de eficiencia energética, de garantía de suministro de agua, de prevención de riesgos naturales y de accidentes graves, de prevención y protección contra la contaminación y limitación de sus consecuencias para la salud o el medio ambiente. Principios, todos ellos, que contribuyen a facilitar el control de la discrecionalidad existente en la elaboración de los instrumentos de planeamiento.

De igual forma, el art. 10.2 TRLS precisa que «las instalaciones, construcciones y edificaciones habrán de adaptarse, en lo básico, al ambiente en que estuvieran situadas, y a tal efecto, en los lugares de paisaje abierto y natural, sea rural o marítimo, o en las perspectivas que ofrezcan los conjuntos urbanos de características histórico-artísticas, típicos o tradicionales, y en las inmediaciones de las carreteras y caminos de trayecto pintoresco, no se permitirá que la situación, masa, altura de los edificios, muros y cierres, o la instalación de otros elementos, limite el campo visual para contemplar las bellezas naturales, rompa la armonía del paisaje o desfigure la perspectiva propia del mismo».

Ya vimos, también, como el Estado tiene competencias sobre ciertas materias, con las que puede condicionar el modelo urbanístico de un determinado municipio. También las Comunidades Autónomas, a través de sus instrumentos de ordenación territorial y de diversas planificaciones sectoriales pueden establecer ciertos límites vinculantes a la

potestad municipal de planeamiento. Junto a los ya comentados instrumentos de ordenación territorial, diversas normas sectoriales, tanto estatales como autonómicas, establecen límites a los usos del suelo, tanto por razones de protección del dominio público, como por otros motivos de interés general como puede ser la protección del medio ambiente o del patrimonio cultural. Entre éstas podemos señalar las siguientes:

- En primer lugar y por su importancia debemos destacar la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, que vino a sustituir a la Ley 4/1989, de 27 de marzo, de Conservación de los Espacios Naturales Protegidos y de la Flora y Fauna Silvestres. Esta Ley mantiene, como instrumentos de planeamiento básicos de los recursos naturales, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y las Directrices para la Ordenación de los Espacios Naturales. Éstas últimas, dictadas por el Gobierno del Estado, establecen los criterios y normas básicas que deben recoger los primeros. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, por su parte, son instrumentos autonómicos que delimitan y planifican la protección del patrimonio natural de un determinado ámbito espacial. Su contenido constituye un límite para cualesquiera otros instrumentos de ordenación territorial o urbanística, que deberán adaptarse a éstos. Mientras dicha adaptación no tenga lugar, sus determinaciones se aplicarán, en todo caso, prevaleciendo sobre dichos instrumentos. Las actuaciones, planes o programas sectoriales sólo podrán contradecir o no acoger su contenido por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública (art. 18). La Exposición de Motivos de la Ley justifica esta prevalencia en la necesidad de atajar el grave deterioro que sobre la naturaleza está produciendo la acción del hombre. Es más, durante la tramitación de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales, o mientras un espacio natural protegido carezca del correspondiente planeamiento regulador, no podrán realizarse actos, ni otorgarse autorizaciones, licencias o concesiones, que habiliten para una transformación que imposibilite el logro de los objetivos buscados, salvo que exista informe favorable de la administración actuante (art. 22). Por lo demás, esta importante Ley integra en nuestro ordenamiento la Red Ecológica Europea Natura 2000, compuesta por los Lugares de Importancia Comunitaria, hasta su transformación en Zonas Especiales de Conservación, y las Zonas de Especial Protección para las Aves. Cualquier plan, programa o proyecto que, sin tener relación directa con la gestión del lugar o resultar necesario para la misma, pueda afectar de forma apreciable a estos lugares se someterá a evaluación ambiental que condicionará la aprobación o autorización de éstos. Si, a pesar de una evaluación negativa y a falta de soluciones alternativas, debiera realizarse el plan, programa o proyecto por razones imperiosas de interés público de primer orden, las Administraciones Públicas adoptarán las medidas compensatorias necesarias y la concurrencia de las razones imperiosas de interés público deberá declararse por Ley o mediante acuerdo del Consejo de Ministros u órgano de Gobierno autonómico (art. 45). Debemos tener en cuenta, asimismo, que el artículo 13.5 de la Ley 5/2007, de 3 de abril, de la Red de Parques Nacionales afirma que «el suelo objeto de la declaración de Parque Nacional no podrá ser susceptible de urbanización ni edificación, sin perjuicio de lo que determine el Plan Rector de Uso y Gestión en cuanto a las instalaciones precisas para garantizar su gestión y contribuir al mejor cumplimiento de los objetivos del Parque Nacional».

- La normativa de aguas, -contenida en el Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, que aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas, y en los Reales Decretos 849/1986, de 11 de abril, por el que se aprueba el Reglamento del Dominio Público Hidráulico, y 907/2007, de 6 de julio, que aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica- constituye un condicionante claro para el urbanismo y la ordenación del territorio, que no pueden desconocer la proyección espacial del agua y de los elementos que integran el dominio público hidráulico. Esta relación entre agua y urbanismo es muy compleja, por lo que sólo podemos señalar aquí algunas cuestiones de interés. Así, las zonas de servidumbre y de policía que regula el artículo 6 de la Ley deben ser respetadas por los planes urbanísticos. Asimismo, la planificación hidrológica -que pretende garantizar el buen estado y protección de la calidad del dominio público hidráulico, la satisfacción de las demandas de agua, el equilibrio y armonización del desarrollo regional y el desarrollo sostenible- tiene en nuestro ordenamiento una clara prevalencia sobre la ordenación territorial y urbanística. De este modo, los planes hidrológicos deben recoger la clasificación de las zonas, cuencas o tramos de cuencas, acuíferos o masas de agua declaradas de especial protección de acuerdo con la legislación medioambiental, así como las condiciones específicas para su protección. Estas previsiones, junto a las de reservas de terrenos para obras y actuaciones en ellos previstas, deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio, (art. 43). Por su parte, el Ministerio de Medio Ambiente debe emitir su informe vinculante respecto de la aprobación, modificación o revisión de instrumentos de ordenación territorial y planificación urbanística que afecten directamente a los terrenos previstos para infraestructuras hidráulicas de interés general contemplados en los planes hidrológicos o en el plan hidrológico nacional²⁷. Estos terrenos tendrán la clasificación y calificación que resulte adecuada para garantizar y preservar la funcionalidad de dichas obras, debiendo los instrumentos de ordenación territorial y urbanística recoger y respetar dicha clasificación y calificación (art. 128.4). Por último, el artículo 11 de la Ley de Aguas regula las zonas inundables, cuyos efectos deben ser prevenidos por los planes hidrológicos de cuenca. El artículo 14 de su Reglamento considera zonas inundables las delimitadas por los niveles teóricos que alcanzarían las aguas en las avenidas cuyo periodo estadístico de retorno sea de 500 años, salvo que el Ministerio del medio Ambiente, a propuesta del organismo de cuenca, fije la delimitación que en cada caso resulte más adecuada al comportamiento de la corriente. Los planes urbanísticos deberán ordenar adecuadamente la utilización del suelo en la zona inundable, lo que deberá basarse en mapas o cartografías de riesgo.
- La Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (cuya versión vigente es fruto de la modificación operada por la modificados por la Ley 2/2013, de 29 de mayo), constituye otra de las normas esenciales que debe ser respetada por los municipios a la hora de elaborar

²⁷ Téngase en cuenta que, conforme al artículo 127.1 del texto refundido de la Ley de Aguas, las obras hidráulicas de interés general y las obras y actuaciones hidráulicas de ámbito supramunicipal incluidas en la planificación hidrológica no estarán sujetas a licencia ni a cualquier otro acto de control preventivo municipal, aunque las entidades locales afectadas deberán emitir un informe previo sobre los aspectos relacionados con el planeamiento urbanístico.

su planeamiento urbanístico. La Ley de Costas establece sobre los terrenos contiguos al dominio público marítimo-terrestre determinaciones sustantivas de ordenación que, junto a las establecidas para ordenar su utilización, mediatizan las competencias urbanísticas que ostentan los Ayuntamientos. Los artículos 3 a 16 de la Ley se ocupan de la identificación y deslinde del dominio público marítimo-terrestre, que, obviamente, deberá respetarse por los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. A continuación, los artículos 23 y siguientes de la Ley regulan las servidumbres y limitaciones que recaen sobre terrenos de propiedad privada contiguos a la ribera del mar y que tienen por objeto la protección de las costas (servidumbres de acceso al mar, de tránsito y de protección, usos permitidos y prohibidos en esta última, y la regulación de una zona de influencia que deberá contar con reservas de suelo para aparcamiento y en la que deberá evitarse la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes). El artículo 32 regula las condiciones en que excepcionalmente podrán autorizarse en los casos anteriores diversas obras, instalaciones y actividades. En el marco de la regulación establecida por la Ley de Costas, las Comunidades Autónomas²⁸ pueden realizar planes para la ordenación territorial y del litoral, que no pueden afectar al mar territorial y a las aguas interiores, sino sólo al ámbito terrestre del dominio público marítimo-terrestre (art. 114). En todo caso, el artículo 117 establece que la Administración del Estado deberá informar, en el plazo de un mes, todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, y, antes de la aprobación definitiva, deberá volver a emitir en el plazo de dos meses un nuevo informe sobre su contenido, informe que fue avalado por el Tribunal Constitucional en su sentencia 149/1991. Por último, la Administración del Estado puede aprobar normas para la protección de determinados tramos de costa (art. 22.1), aunque para ello se requiere el acuerdo de la Comunidad Autónoma y de los Ayuntamientos a cuyo territorio afecten.

- La Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, y la legislación autonómica de desarrollo, los preserva de cualquier desarrollo urbanístico. De acuerdo con su artículo 39, los instrumentos de planeamiento urbanístico, cuando afecten a la calificación de terrenos forestales, requerirán el informe de la Administración forestal competente, informe que será vinculante si se trata de montes catalogados o protectores. También, su artículo 31 regula los Planes de Ordenación de los Recursos Forestales, instrumentos de planeamiento forestal de contenido obligatorio y ejecutivo que tienen carácter indicativo sobre otras actuaciones, planes o programas sectoriales, por lo que, en nuestra opinión y tal como manifiestan numerosas normas autonómicas (puede verse, por ejemplo, el artículo 35 de la Ley 3/2009, de 6 de abril, de Montes de Castilla y León), condicionan el contenido de los instrumentos urbanísticos.
- El Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que en su artículo 56 habla de los Planes Especiales para el Desarrollo de Zonas de Servicio de los

²⁸ Las Comunidades Autónomas suelen abordar la regulación de los espacios costeros en la legislación urbanística y de ordenación territorial, aunque algunas de ellas han desarrollado normas específicas, como es el caso de la Ley 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral de Cantabria.

Puertos²⁹, que deben elaborarse en desarrollo del Plan de Utilización de los Espacios Portuarios. Este último delimita el espacio portuario, incluyendo motivadamente los espacios que previsiblemente se van a utilizar en un futuro, y establece la ordenación básica de dicha zona. Los planes especiales deberán incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre. Algunas Comunidades Autónomas han aprobado legislaciones específicas en el ámbito de sus competencias.

- La Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, que, además de proteger estos bienes de dominio público, fija en los artículos 10 a 13 las reglas para su desafectación y modificaciones de trazado.
- La Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, que define la categoría de Bien de Interés Cultural. Luego la legislación autonómica complementaria (como, por ejemplo, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid) regula otros instrumentos protectores como pueden ser los Planes Directores o los Planes Especiales para la protección de Conjuntos Históricos.
- La Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural insta a las Comunidades Autónomas a delimitar y calificar las zonas rurales existentes en su territorio, lo que permitirá la aplicación del Programa de Desarrollo Rural Sostenible que es el instrumento principal de planificación de la Administración General del Estado. En desarrollo de este programa las Comunidades Autónomas podrán adoptar Directrices Estratégicas Territoriales de Ordenación Rural, pudiendo elaborar un Plan por cada zona rural. Estos instrumentos de planificación han de hacer compatibles los desarrollos urbanísticos con el mantenimiento del medio ambiente, desincentivando un urbanismo disperso (art. 33). Su aprobación lleva implícita la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los terrenos necesarios para la realización de infraestructuras de interés general. Parece, por tanto, que, en tanto mecanismos de ordenación territorial, determinarán los contenidos de los instrumentos de ordenación urbanística municipal. No debemos obviar que, para que esta norma tenga una mínima efectividad, será preciso contar con una financiación muy importante que ponga en marcha sus mecanismos.

²⁹ El párrafo 1 del citado artículo 56, referido a la consideración urbanística de los puertos, dispone: «Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima».

- Por último, las leyes reguladoras de las distintas infraestructuras suelen establecer tres zonas diferentes (de dominio público, de servidumbre y de afección), prohibiendo o limitando en ellas los posibles usos, los cuales, de resultar posibles, requerirán con carácter previo a la licencia municipal la oportuna autorización administrativa de la autoridad competente. Así la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario contiene en sus artículos 12 a 18 distintas reglas sobre limitaciones al derecho de propiedad. Su artículo 7 viene a establecer que los Planes Generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística calificarán los terrenos que se ocupen por las infraestructuras ferroviarias que formen parte de la Red Ferroviaria de Interés General como sistema general ferroviario o equivalente y no incluirán determinaciones que impidan o perturben el ejercicio de las competencias atribuidas al administrador de infraestructuras ferroviarias. Por su parte, la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, contiene distintas limitaciones a la propiedad en sus artículos 20 a 28.

También, muchas normas autonómicas establecen normas legales que resultan de aplicación directa, incluso en ausencia de planes o normas urbanísticas propias. Como ejemplo baste el artículo 30 LSCAM conforme al cual los actos de uso, urbanización, instalación, construcción y edificación del suelo deberán respetar, en todo caso, exista o no un instrumento de planeamiento urbanístico, las siguientes reglas:

- a) Ser conformes con el régimen urbanístico del suelo.
- b) Realizarse en, sobre o bajo una superficie que reúna las características de unidad apta para la edificación, parcela mínima o solar.
- c) No producir afecciones, perturbaciones o emisiones ilegítimas en otros inmuebles.
- d) Adaptarse al ambiente en que se sitúen o emplacen y armonizar con los bienes declarados de interés cultural y los inmuebles sujetos a algún régimen de protección arquitectónica que se encuentren en su entorno.
- e) No romper la armonía del paisaje urbano y rural tradicional, ni perturbar, ni desfigurar su contemplación desde los caminos, las carreteras y cualesquiera otras vías.

Cuando excepcionalmente, en virtud de resolución judicial, no exista planeamiento urbanístico aplicable, únicamente podrán autorizarse las obras necesarias para el cumplimiento de los deberes de conservación y las obras de construcción o edificación que no tengan una altura superior a dos plantas.

Por último, la mayoría de las legislaciones autonómicas establecen lo que hemos denominado “estándares urbanísticos mínimos”, y a los que ya hemos hecho referencia anteriormente cuando hemos tratado las condiciones impuestas por los artículos 36 a 39 LSCAM para el establecimiento de ciertas determinaciones de los planes. También los artículos 46 y 47 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural de Galicia establecen límites de sostenibilidad concretos para los diferentes tipos de municipios y clases de suelo, así como parámetros muy precisos para reservas y dotaciones. Se trata de una garantía de un mínimo de equipamientos e infraestructuras, que se calcula en función de los metros cuadrados de edifi-

caciones residenciales del sector o ámbito de suelo en que nos encontremos. Los planes deben justificar el cumplimiento mínimo de estas reservas de plazas de aparcamiento, dotaciones públicas, zonas verdes o infraestructuras, con lo que el municipio encuentra aquí determinaciones legales precisas que debe respetar a la hora de llevar a cabo su potestad de planeamiento.

A pesar de lo dicho anteriormente, lo cierto es que, respetando lo hasta ahora señalado, sigue existiendo un amplio margen de discrecionalidad, que sólo es controlado por los Tribunales de Justicia a través del control de la Memoria del Plan y de ciertos principios generales que tratan de asegurar la coherencia del modelo territorial elegido.

Como dijimos anteriormente, la Memoria de todo instrumento de planeamiento urbanístico debe contener una clara justificación de la elección entre las distintas alternativas posibles. “La Memoria integra ante todo la motivación del Plan, es decir, la exteriorización de las razones que justifican el modelo territorial elegido y, por consecuencia, las determinaciones del planeamiento” (STS de 9 de julio de 1991). Por ello, es un elemento de gran importancia, pues el Tribunal conoce a través de esta memoria las distintas motivaciones o justificaciones de las decisiones tomadas para la elaboración del Plan. No en vano, el art. 3.2 TRLS establece que el ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, *con expresión de los intereses generales* a los que sirve. Esa Memoria, si no incurre en contradicciones y es lógica y coherente es perfectamente válida y con ello las decisiones tomadas por el planificador. Sin embargo, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tenido oportunidad de señalar en diversos pronunciamientos (entre otras muchas SSTs de 1 de diciembre de 1986, 11 de julio de 1987, 20 de diciembre de 1990, 18 de marzo de 1992 o 21 de septiembre de 1993), cuando existe una clara desviación de poder o un error de hecho, o cuando existe una clara falta de coherencia entre la solución elegida y la realidad, la decisión resultará viciada por infringir el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en causa de decisiones desprovistas de justificación fáctica alguna. Ello justificará su anulación. Por tanto, la aplicación de los principios de proporcionalidad y racionalidad a las decisiones estratégicas tomadas en la elaboración de los planes, ayuda al poder judicial a determinar cuándo una decisión irracional o desproporcionada puede saltar el margen de maniobra o de discrecionalidad que tienen los Ayuntamientos al elaborar sus planes y entrar en el campo de la arbitrariedad. El control ejercido por los Tribunales sobre el planeamiento urbanístico trata, por tanto, de respetar los márgenes de discrecionalidad que la Administración tiene a la hora de ejercer su potestad de planeamiento, pero evitando decisiones que vulneren lo dispuesto en normas de directa aplicación, (tanto urbanísticas como sectoriales) o que carezcan de toda justificación y racionalidad por obedecer únicamente a la voluntad y capricho de los titulares de los órganos administrativos competentes.

Por último, no debe olvidarse que el principio de urbanismo sostenible, al que ya hemos hecho referencia, obliga a los municipios a justificar sus decisiones en este sentido cuando lleven a cabo la elaboración de instrumentos de planeamiento urbanístico. El principio de desarrollo urbanístico sostenible puede y debe jugar, por tanto, como otro de

los elementos que permitan un control en la discrecionalidad del planeamiento³⁰. Como ya hemos visto, existe un instrumento clave en este sentido que es la evaluación ambiental de planes y programas, regulada en la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, a la que debemos remitirnos.

4.7. Breve mención a la ejecución del planeamiento

Una vez que el planeamiento urbanístico determina la ordenación de los distintos suelos del municipio, deben comenzar las acciones conducentes a plasmar en la realidad física lo que está diseñado en los instrumentos de planeamiento. Es a esa actividad consistente en llevar a cabo materialmente las previsiones contenidas en los instrumentos de planeamiento a la que llamamos ejecución del planeamiento.

Para que esa ejecución material sea posible, es necesario que exista toda la ordenación pormenorizada necesaria para diseñar el desarrollo urbanístico y que, dentro del sector o unidad de actuación de que se trate, se hayan delimitado las superficies que se van a ejecutar en su totalidad. Éstas son las llamadas unidades de ejecución, formadas por el conjunto de terrenos en los que se van a materializar en una misma operación las previsiones del planeamiento. Entre sus propietarios se van a llevar a cabo las operaciones de *equidistribución de beneficios y cargas*. Es decir, los propietarios deberán, en función del sistema elegido y en proporción a sus aportaciones, satisfacer los gastos derivados de la urbanización y reparcelación de los terrenos, deberán realizar las cesiones de terrenos necesarias para infraestructuras, dotaciones públicas, zonas verdes y equipamientos, etc. También deberán ceder el porcentaje de terrenos que, según la legislación autonómica, correspondan a los Ayuntamientos como patrimonios públicos del suelo. Pero, a cambio de esas cargas, recibirán el suelo con el aprovechamiento urbanístico que corresponda proporcionalmente a la superficie aportada.

La titularidad del suelo dará derecho, tras la aprobación del planeamiento correspondiente y su ejecución material a través de obras de urbanización, a recibir un aprovechamiento de un uso y de una edificabilidad, que estará en función de la aportación realizada, pero ese aprovechamiento sobre un terreno determinado podrá estar finalmente localizado en otro suelo distinto al que se aportó a la operación, una vez realizado el reparto de beneficios y cargas a través de la reparcelación. Para que esto sea posible, el propietario individual es miembro de una comunidad de propietarios que reúne a todos los de un mismo polígono o unidad de actuación, todos los cuales están estrechamente ligados pues la operación de ejecución del planeamiento se realiza más bien en un sistema de comunidad o copropiedad, resultante de las aportaciones realizadas por los propietarios. Esa

³⁰ También la Prof. DESDENTADO DAROCA ha destacado el papel del principio de sostenibilidad en la limitación de la discrecionalidad administrativa en el ámbito urbanístico. Poniendo un ejemplo habla de cómo la normativa urbanística de Castilla y León trata de evitar la urbanización diseminada previendo densidades tanto máximas como mínimas de población y viviendas edificables por cada sector que se prevea desarrollar (art. 86 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León). *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. En MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto (Dirs.): *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, 2 Vols. Aranzadi. Navarra, 2009. Pág. 310.

equidistribución de beneficios y cargas, junto con la técnica del *aprovechamiento medio o tipo* y la figura de la *reparcelación*, permiten que los propietarios -que aportaron terrenos de superficies y características distintas y van a recibir suelos con distinta clasificación y aprovechamiento urbanístico- sean tratados desde una posición de igualdad, llegándose incluso a compensar económicamente los excesos o defectos de aprovechamientos recibidos cuando no haya otra forma de redistribuir los nuevos terrenos ya ordenados. Por tanto, el eje de toda ejecución del planeamiento urbanístico pasa por aplicar de forma efectiva el reparto proporcional de cargas y beneficios entre los propietarios, lo que no es sólo un derecho garantizado por la Ley -art. 8.3.c) TRLS- sino también un deber, cuyo incumplimiento tiene consecuencias y puede dar lugar a la expropiación de los propietarios disidentes de lo expresado por la mayoría o incumplidores de sus obligaciones, especialmente la del abono de los gastos de la operación.

Tengamos en cuenta que, conforme al art. 18 TRLS, el acuerdo aprobatorio de los instrumentos de distribución de beneficios y cargas produce el efecto de la subrogación de las fincas de origen por las de resultado y el reparto de su titularidad entre los propietarios, el promotor de la actuación, cuando sea retribuido mediante la adjudicación de parcelas incluidas en ella, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas de los terrenos destinados a viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas, así como a patrimonios públicos del suelo. Cuando a la hora de acometer una operación de transformación urbanística, existiesen derechos reales o cargas que se estimen incompatibles con la ordenación urbanística, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas declarará su extinción y fijará la indemnización correspondiente a cargo del propietario. Una vez firme en vía administrativa el acuerdo de aprobación definitiva de la distribución de beneficios y cargas, se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad.

Las legislaciones autonómicas organizan esta actividad de ejecución en los tradicionales sistemas de compensación, cooperación y expropiación, a los que añaden la ejecución por un tercero adjudicatario en concurso de dicha actividad, que es más conocido como sistema del agente urbanizador. El sistema de ejecución por compensación, además de ser el más habitual, es el sistema privado por excelencia. En él los propietarios no sólo sufragan los gastos de la ejecución y reciben posteriormente los suelos susceptibles de aprovechamiento urbanístico, sino que son los responsables íntegramente de la gestión del sistema. Para ello constituyen una Junta de Compensación, con un órgano rector y unos Estatutos y unas Bases de Actuación, que marcan sus directrices y objetivos de funcionamiento. Esta Junta encarga el proyecto de urbanización y posteriormente el de reparción. Incluso, puede expropiar los terrenos de aquellos propietarios minoritarios que no quieran incorporarse al sistema (ejerce, por tanto, ciertas funciones de naturaleza jurídico-pública, aunque siempre bajo la tutela de la Administración municipal). La Junta es, en consecuencia, un ente corporativo que ejerce funciones públicas y por ello sus actos deben ser recurridos en alzada ante el Ayuntamiento y, posteriormente, ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Desde el momento en que se inician las operaciones encaminadas a la ejecución, cada propietario integra sus terrenos en la Junta y sólo guarda una titularidad fiduciaria de los mismos. Por tanto, cada propietario es titular de una cuo-

ta de participación sobre el total de la Junta, que vendrá dada por la superficie aportada, y tendrá derecho a que, una vez realizadas las obras de urbanización, el proyecto de reparcelación le atribuya unos terrenos aprovechables (o su equivalente económico) en proporción a su cuota de representatividad en la Junta. Cuando los propietarios incumplen reiteradamente sus obligaciones en el sistema de compensación, puede entrar en juego otro sistema, el de ejecución forzosa, por el que la Administración toma las riendas de la ejecución. Con este mecanismo se pretende asegurar la continuidad y el funcionamiento de este sistema, que si no podría bloquearse por desacuerdos o por el desinterés de los propietarios. En el sistema de ejecución por cooperación los propietarios aportan la totalidad de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, soportando la ocupación de cualesquiera otros terrenos necesarios para la ejecución de las obras de urbanización, y la Administración municipal ejecuta las obras de urbanización por cuenta y cargo de los mismos. En el sistema de expropiación la Administración actuante aplica la expropiación a la totalidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, sector o la unidad o unidades de ejecución y realiza las obras de urbanización y, en su caso, de edificación. Por último, cuando los propietarios de los terrenos no proceden, dentro de los plazos señalados, a iniciar la actividad de ejecución, resulta posible que sea un tercero el que desarrolle esta actividad. También pueden los propietarios elegir esta fórmula directamente para evitarse trastornos y dejar en manos de una entidad profesional la urbanización de sus terrenos. Esta intermediación que realiza el tercero debe ser objeto de compensación económica, que podrá ser en dinero o en terrenos aprovechables. Los propietarios tendrán prioridad en la reparcelación, siempre que abonen la parte que les corresponda de los gastos en que este tercero haya podido incurrir. El tercero debe ser seleccionado en concurso, pues de lo contrario, y dado que ejerce funciones públicas, se estaría conculcando la normativa española y comunitaria en materia de adjudicación de contratos. Este sistema es el más habitual en algunas Comunidades Autónomas, como Castilla-La Mancha, que pretenden una intermediación eficaz y ágil en la ejecución del planeamiento. Sin embargo, la Ley de la Comunidad de Madrid 3/2007, de 26 de julio, vino a derogar los artículos 109 y siguientes de la Ley 9/2001, de Suelo de la Comunidad de Madrid, que regulaban esta posibilidad, viniendo por tanto a suprimir la figura del agente urbanizador.

Una vez ejecutadas las previsiones del planeamiento en la unidad respectiva, habrá que proceder a la reparcelación de los nuevos terrenos con aprovechamientos urbanísticos entre los propietarios, para eso las legislaciones autonómicas establecen diferentes criterios que permitan la mejor distribución posible.

Lógicamente, para poder ejecutar sobre el terreno las determinaciones del planeamiento se necesita que se haya delimitado la unidad de ejecución, que se haya aprobado la ordenación pormenorizada, y que se haya elegido la modalidad de gestión y en consecuencia el sistema de ejecución a utilizar. Una vez puesto en marcha el sistema habrá que elaborar los proyectos técnicos de urbanización y, en fin, realizar un proyecto de reparcelación de los nuevos terrenos aprovechables entre los propietarios de la unidad. Estos proyectos de urbanización y de reparcelación son proyectos técnicos, que carecen de fuerza normativa. Por eso, el art. 67.5 RP establece que los Proyectos de Urbanización deberán detallar y programar las obras con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas

por técnicos distintos del autor del proyecto. En ningún caso podrán contener determinaciones sobre ordenación, régimen del suelo o de la edificación, ni tampoco modificar las previsiones del Plan que desarrollen, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones de detalle exigidas por las características del suelo o del subsuelo (arts. 67.4 y 68.1 RP).

Concluida la ejecución de una unidad, nos encontramos con que normalmente las obras de urbanización se transmiten al Ayuntamiento y los particulares, una vez recibida su nueva propiedad, disponen de unos plazos para llevar a cabo las actividades de edificación permitidas por la ordenación urbanística. Los particulares deben acometer las obras de edificación y serán responsables, en consecuencia, de su adecuado mantenimiento. Sin embargo, una vez recibidas las obras de urbanización por el Ayuntamiento, será éste el encargado de mantenerlas en un adecuado estado de conservación, salvo que el planeamiento imponga a los propietarios la conservación de la urbanización, lo que se podrá realizar a través de diversas figuras jurídicas como son las entidades urbanísticas de conservación (arts. 136 y 137 LSCAM).

5. El deber de edificar y el régimen de conservación de terrenos, edificios y construcciones

Una vez concluidas las actuaciones de ejecución del planeamiento con la finalización de la urbanización de los terrenos, la reparcelación y la transmisión a cada propietario de la titularidad real sobre su aprovechamiento urbanístico, mediante la atribución de una o varias parcelas, a partir de ese momento, se inicia una nueva fase que es la de la ejecución de la edificación.

Sobre suelos en los que han tenido lugar operaciones de transformación urbanística de nueva urbanización se procederá a la construcción de edificaciones nuevas. Cuando dichas operaciones hayan sido de dotación o de renovación urbana, posiblemente se haya tenido que realizar obras de intervención o de rehabilitación en los edificios. Tanto las obras de nueva edificación, como las de intervención o rehabilitación sobre las edificaciones existentes, deberán contar con el correspondiente proyecto técnico de edificación debidamente visado y con la concesión de la preceptiva licencia municipal y del resto de autorizaciones que resulten procedentes, en los términos que más adelante veremos. En su ejecución deberán respetarse las previsiones contenidas en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, en el Código Técnico de la Edificación, aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo y en el resto de las numerosísimas normas técnicas que resulten de aplicación. El propio artículo 14.2 TRLS establece que las actuaciones edificatorias podrán ser de nueva edificación, de sustitución de la edificación existente y de rehabilitación urbana.

5.1. El deber de edificar

La edificación no es sólo un derecho, sino un deber legal, al que luego se añade la obligación de conservación y mantenimiento de lo edificado. Como se desprende de la Ley de Suelo estatal, la actividad edificatoria debe realizarse conforme al principio de desarrollo

sostenible, prestando especial atención al consumo de energía y agua, y a la prevención y minimización de los impactos negativos que puedan generar los residuos urbanos y la contaminación acústica (art. 2 TRLS).

Los propietarios, de acuerdo a lo señalado por los instrumentos de planeamiento, una vez recibidas las nuevas parcelas, tras haber concluido las obras de urbanización y habiendo sido ésta recibida por el Ayuntamiento, deben edificar en los plazos fijados por el planeamiento urbanístico. El suelo tiene ahora la consideración de suelo urbanizado y, de acuerdo a lo establecido por el artículo 9.6 TRLS, los propietarios, cuando el suelo adjudicado tenga atribuida edificabilidad, deben edificar en los plazos establecidos por la normativa aplicable.

Nos encontramos aquí con un deber que forma parte del estatuto de la propiedad del suelo y cuyo incumplimiento puede dar lugar a la ejecución por la Administración en sustitución del propietario incumplidor, ejecución que las legislaciones autonómicas suelen atribuir a lo que se denomina el agente edificador. Este mecanismo de ejecución sustitutoria en la construcción y edificación, que deriva del incumplimiento del propietario del deber que le impone la función social de la propiedad, debe en todo caso respetar los derechos del propietario y, por tanto, este tendrá derecho a quedarse con lo edificado una vez que abone al tercero, (que debe ser seleccionado en concurso para cumplir la legislación de contratos del sector público), los gastos derivados de su actuación. Pero, incluso, el Ayuntamiento puede llegar a la expropiación de los terrenos (por haber incumplido el propietario su función social) y edificarlos directamente, por sí mismo o por un tercero, sacándolos después al mercado. Este es un instrumento que, al igual que ocurre con los patrimonios públicos del suelo, permite al Ayuntamiento intervenir en el mercado inmobiliario, especialmente antes de la crisis económica, que ha azotado especialmente al sector inmobiliario, cuando llegó a producirse una subida de precios por la falta de viviendas cuya demanda aumentaba gracias a los créditos inmobiliarios que no siempre se concedían con el rigor necesario. Sin embargo, ello obliga a la Administración municipal a contar con importantes recursos para pagar las expropiaciones, razón por la que, en la práctica, se ha acudido en muy pocas ocasiones a esta fórmula. Por ello, la Comunidad de Madrid suprimió la regulación de la ejecución sustitutoria en la construcción y edificación por incumplimiento de la función social de la propiedad, prevista en los artículos 162 a 167 LSCAM, mediante la Ley 9/2010, de 23 de diciembre.

En todo caso, el artículo 36 TRLS, modificado junto a otros muchos artículos por la Ley 8/2013, de 26 de junio (LRRR), además del mecanismo de la expropiación por incumplimiento, mantiene la aplicación del régimen de venta o sustitución forzosa para quienes incumplan los deberes de edificación o rehabilitación.

5.2. El deber de conservación de terrenos, edificios y construcciones

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 9.1 de la Ley del Suelo del Estado (al que la LRRR de 2013 ha dado una nueva redacción), el derecho de propiedad de terrenos, instalaciones, construcciones y edificaciones comprende, cualquiera que sea la situación en

que se encuentren, los deberes de dedicarlo a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística, conservarlo en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. También el art. 16 LOE, los artículos 389 y 1907 del Código Civil y los artículos 9.1 y 10.1 LPH se refieren al deber de conservación y uso adecuado de los edificios.

En línea con lo que recogen las normativas autonómicas, este deber, -que constituye el límite de las obras que deberán ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano-, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. El valor del suelo queda lógicamente excluido. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general³¹. Esto mismo se establece por el art. 168 LSCAM.

La redacción dada por la Ley 8/2013 de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas establece, además, en relación con el deber legal de conservación de las edificaciones, que éste comprenderá la realización de los trabajos y las obras necesarias para satisfacer, con carácter general, los requisitos básicos de la edificación establecidos en el artículo 3 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación y concretados por el CTE, con el fin de adaptarlas y actualizar sus instalaciones a las normas legales que les sean explícitamente exigibles en cada momento. Se podrán realizar, además, obras adicionales para la mejora de la calidad y sostenibilidad, las cuales podrán consistir en la adecuación parcial o completa a todas, o a algunas de las exigencias básicas establecidas en el Código Técnico de la Edificación, debiendo fijar la Administración, de manera motivada, el nivel de calidad que deba ser alcanzado para cada una de ellas³².

³¹ Téngase en cuenta que en los suelos rurales o en los urbanizados sin edificar, el deber de conservación supone costear y ejecutar las obras necesarias para mantener los terrenos y su masa vegetal en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, así como daños o perjuicios a terceros o al interés general, incluidos los medioambientales; garantizar la seguridad o salud públicas; prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas en los términos dispuestos por su legislación específica; y asegurar el establecimiento y funcionamiento de los servicios derivados de los usos y las actividades que se desarrollen en el suelo.

³² Es más, en coherencia con el alcance del deber de conservación que establece el art. 9.1 TRLS, la LRRR modifica el artículo 10 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal que viene ahora a establecer que tendrán carácter obligatorio y no requerirán acuerdo previo de la Junta de propietarios, aunque puedan implicar la modificación del título constitutivo o de los estatutos, cuando vengán exigidas por las Administraciones Públicas (normalmente mediante una orden de ejecución) o sea solicitadas por los propietarios «los trabajos y obras que resulten necesarios para el adecuado mantenimiento y cumplimiento del deber de conservación del inmueble y de sus servicios e instalaciones comunes,

Tengamos, pues, en cuenta que la normativa reguladora de las obras de edificación, contenida básicamente en la LOE y en el CTE, exige que los requisitos básicos de calidad concretados por el CTE y por la normativa técnica complementaria se satisfagan no sólo en obras nuevas de edificación, sino en las obras de intervención a las que se refiere el art. 2.2.b) LOE, algunas de las cuales pueden venir exigidas por las necesidades de conservación del edificio (art. 3 LOE). En muchas de esas intervenciones, los materiales de construcción ya vendrán con los sellos de certificación que garantizan la satisfacción de los requisitos de calidad concretados por el CTE.

Por tanto, los propietarios tienen un deber legal de conservación de sus terrenos y construcciones en los términos que acabamos de ver. Para ello, las legislaciones autonómicas garantizan ayudas públicas y exenciones de tasas municipales, para cuando el deber de conservación excede del de un propietario normal (por ejemplo, en edificios históricos o para fachadas de determinados ámbitos fijados por el planeamiento). También, introducen mecanismos de control de este deber de conservación y las medidas para su eventual incumplimiento.

En este contexto de crisis económica, las ayudas públicas y las exenciones de tasas municipales para obras de conservación, especialmente cuando éste excede del deber normal, se han visto ajustadas. A principios de 2013, el Gobierno puso en marcha un Plan de Vivienda 2013-2016 con el objetivo de reactivar en alguna medida el sector de la construcción incentivando las actuaciones de conservación y rehabilitación de edificios, la regeneración urbana y la eficiencia energética. Ese plan incluía una previsión de ayudas económicas importante que, en el momento de escribir estas líneas, se están empezando a poner en marcha de forma generalizada a través de las Comunidades Autónomas³³. El 5 de abril de 2013 se aprobó un paquete de tres normas reglamentarias en el marco de ese Plan impulsado por el Gobierno. El RD 238/2013, que introducía cambios en el Reglamento de Instalaciones Térmicas de los Edificios, y el RD 235/2013, que aprobaba el procedimiento para la certificación de eficiencia energética de los edificios, pretendían impulsar actuaciones tendentes a mejorar el ahorro de energía y la eficiencia energética. Más ambicioso, el RD 233/2013, contenía el Plan estatal del fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas 2013-2016. Este Real Decreto contempla medidas en todos estos ámbitos. Este Plan del Gobierno culminó con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y

incluyendo en todo caso, las necesarias para satisfacer los requisitos básicos de seguridad, habitabilidad y accesibilidad universal, así como las condiciones de ornato y cualesquiera otras derivadas de la imposición, por parte de la Administración, del deber de conservación».

³³ En aplicación de este Real Decreto y con cierto retraso, las Comunidades Autónomas han ido poniendo en marcha sus programas autonómicos por los que desarrollan Planes de Fomento del Alquiler de Viviendas la Rehabilitación Edificatoria y la Regeneración y Renovación Urbanas para el periodo 2013-2016. Una de las primeras ha sido la Comunidad Autónoma de Galicia, que ha aprobado el Decreto 18/2014, de 13 de febrero, por el que se determinan los aspectos básicos de los programas autonómicos de rehabilitación de viviendas y se dan directrices para el desarrollo del Plan estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016. En la Comunidad de Madrid, en este momento aún no ha salido el plan para el nuevo periodo. Toda la información sobre rehabilitación de viviendas, edificios y barrios se puede encontrar en el Portal de Vivienda de la Comunidad de Madrid ubicado en <http://www.madrid.org>

Renovación Urbanas, que ha regulado la ordenación y la gestión en este ámbito, ha concretado los términos en que debe implantarse el Informe de Evaluación de los Edificios, y ha modificado de forma importante un conjunto de leyes y reglamentos (Ley de Suelo, Ley de Propiedad Horizontal, Ley de Ordenación de la Edificación, CTE, etc.) en aras a facilitar y a ordenar estas actividades. Lo cierto es que, pese a las buenas intenciones de este conjunto de normas, la falta de más ayudas concretas y de mayores beneficios fiscales -que no son compatibles con la reducción del déficit público y de la deuda pública- dificulta el impulso a la realización generalizada de actuaciones de rehabilitación (mucho más de regeneración y renovación urbanas).

Para garantizar el cumplimiento de este deber de conservación, los Ayuntamientos estarán obligados a dictar órdenes administrativas de ejecución de obras de reparación o conservación y de rehabilitación de edificios deteriorados o en condiciones deficientes. La orden de ejecución constituye, pues, un instrumento de control, por lo que ya no será necesario solicitar la correspondiente licencia urbanística, sino que habrá que atenerse a lo dispuesto en la mencionada orden impartida por el Ayuntamiento para la ejecución de las obras que resulten necesarias. El incumplimiento injustificado por los propietarios de estas órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para llevar a cabo su ejecución subsidiaria a costa del obligado, imponiendo las sanciones previstas por la normativa urbanística y pudiendo llegar incluso a la expropiación (artículos 140 y 176.3 LOTAU y 170 LSCAM). El artículo 9.2 TRLS, en la redacción dada por la LRRR de 2013, regula, incurriendo quizás en algún exceso competencial, las consecuencias del incumplimiento de este deber de conservación. Así, la Administración competente podrá imponer en cualquier momento la realización de obras para el cumplimiento del deber legal de conservación, de conformidad con lo dispuesto en la legislación estatal y autonómica aplicables. El acto de aprobación de la orden administrativa de ejecución que corresponda, determinará la afección real directa e inmediata, por determinación legal, del inmueble, al cumplimiento de la obligación del deber de conservación. Es más, por sus consecuencias económicas sobre el valor del inmueble y para que terceros interesados conozcan la situación, dicha afección real se hará constar, mediante nota marginal, en el Registro de la Propiedad, con referencia expresa a su carácter de garantía real y con el mismo régimen de preferencia y prioridad establecido para la afección real, al pago de cargas de urbanización en las actuaciones de transformación urbanística (por tanto, introduciendo esta garantía de cobro ante eventuales insolvencias del afectado frente a terceros).

En los casos de inejecución injustificada de las obras ordenadas, dentro del plazo conferido al efecto, se procederá a su realización subsidiaria por la Administración Pública competente o a la aplicación de cualesquiera otras fórmulas de reacción administrativa a elección de ésta. En tales supuestos, el límite máximo del deber de conservación podrá elevarse, si así lo dispone la legislación autonómica, hasta el 75% del coste de reposición de la construcción o el edificio correspondiente (el art. 170 LSCAM, no eleva ese porcentaje dejándolo en el límite del deber normal de conservación³⁴). Cuando el propietario

³⁴ Art. 170.2 LSCAM: 2. El incumplimiento injustificado de las órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para adoptar cualquiera de estas medidas:

a) Ejecución subsidiaria a costa del obligado y hasta el límite del deber normal de conservación.

incumpla lo acordado por la Administración, una vez dictada resolución declaratoria del incumplimiento y acordada la aplicación del régimen correspondiente, la Administración actuante remitirá al Registro de la Propiedad certificación del acto o actos correspondientes para su constancia por nota al margen de la última inscripción de dominio.

Como a continuación veremos, la LRRR ha venido a generalizar como instrumento de control municipal del deber de conservación el Informe de Evaluación del Edificio, que viene a sustituir a las conocidas Inspecciones Técnicas de Edificios. Se implanta así un sistema de inspección periódica de los edificios, realizado por técnicos privados homologados, en los que la Administración municipal se limita a supervisar su funcionamiento y controlar los edificios obligados a pasarla.

5.3. El deber especial de conservación de la propiedad monumental

Como ya hemos tenido oportunidad de señalar, el régimen de conservación de terrenos y construcciones tiene importantes singularidades cuando nos encontramos ante aquellos bienes inmuebles que son objeto de protección por su valor histórico-artístico o cultural.

Para ello, resulta necesario conocer qué tipos de bienes pueden ser objeto de protección y qué clase de protección reciben, pues en función de su categoría tendrán unas reglas específicas a la hora de realizar en ellos cualquier tipo de intervención.

La Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español, y las legislaciones autonómicas en esta materia que reciben las denominaciones de leyes de Patrimonio Histórico o Patrimonio Cultural³⁵, establecen distintas categorías que ayudan a preservar nuestro patrimonio cultural para que lo puedan disfrutar las generaciones futuras. El respeto de esta legislación, que tiene también su propio régimen sancionador, y la preocupación por la conservación de este importante patrimonio en los últimos años, ha permitido la recuperación de importantes edificios y la mejora estética y turística de muchas ciudades. Sin embargo, esta preocupación es reciente, pues a lo largo de una buena parte del Siglo XX nuestro patrimonio sufrió innumerables agresiones y en la actualidad numerosos monumentos están en grave situación de deterioro como consecuencia de la reducción del gasto público destinado a la recuperación del patrimonio cultural.

La categoría más importante es la de Bien de Interés Cultural, que pueden dividirse a su vez en distintas categorías: Monumento, Conjunto Histórico, Sitio Histórico, Jardín Histórico, Zona Arqueológica, etc. La declaración de BIC obliga a realizar una descripción concisa del inmueble y un inventario de sus contenidos, recopilando todos sus datos técnicos e históricos. Toda intervención en un BIC precisa de unos técnicos cualificados y del control por las autoridades de patrimonio. A veces se elaboran diversos instrumentos jurí-

b) Imposición de las sanciones previstas en la presente Ley.

c) Expropiación forzosa.

³⁵ Véanse, por ejemplo, la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid y la Ley 4/2013, de 16 de mayo, del Patrimonio Cultural de Castilla-La Mancha.

dicos orientados a proteger el bien y su entorno. Así, para los monumentos se suelen llevar a cabo Planes Directores y para los Conjuntos Históricos Planes Especiales de Protección. Estos instrumentos determinan las medidas de conservación a adoptar, planifican estas actuaciones y determinan su presupuesto, concretan los usos permitidos y las limitaciones en los entornos. Los inmuebles que no tienen la protección de BIC pero que tienen algún tipo de interés pueden ser objeto de protección mediante su inclusión, por las autoridades autonómicas o municipales, en Catálogos. Estos son los denominados bienes catalogados o declarados de interés patrimonial.

Los instrumentos de planeamiento con capacidad para clasificar suelo o catalogar bienes y espacios protegidos deberán contener la identificación diferenciada de los bienes integrantes del patrimonio histórico y los criterios para su protección. En consecuencia, la protección conferida a estos bienes por las normativas de patrimonio histórico o cultural debe ser respetada por los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Las obras e intervenciones que se lleven a cabo en estos bienes inmuebles deben respetar sus valores históricos y culturales y, en todo caso, se adaptarán a lo establecido en su declaración como bien protegido. El órgano competente de la administración habrá de autorizar, con carácter general, las intervenciones de importancia en estos edificios protegidos. Toda intervención se realizará en lo estrictamente imprescindible para la conservación, restauración o puesta en uso del bien, evitando tratamientos o actuaciones innecesarias que pongan en peligro su integridad. Además, los elementos destinados a reemplazar las partes que falten deberán integrarse armoniosamente en el conjunto, pero distinguiéndose a su vez de las partes originales, con el objeto de evitar la falsificación tanto histórica como artística. La redacción de proyectos, direcciones técnicas y realización de las intervenciones deberán encomendarse a profesionales cualificados de acuerdo a lo previsto en la Ley de Ordenación de la Edificación, que considera cualquier intervención en estos edificios como obra de edificación, siempre que afecte a elementos o partes protegidas -art. 2.2.c) LOE-.

Pese a que en muchos centros históricos no se respeta esta regla, deberá evitarse la colocación de publicidad comercial, cables, antenas y conducciones visibles en los Jardines Históricos y en las fachadas y cubiertas de los Monumentos.

Los edificios históricos deben mantenerse en el tiempo y por ello, salvo que resulte técnicamente imposible, la declaración de ruina obliga a su rehabilitación y no permite su demolición (véase el art. 25 de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid).

5.4.El Informe de Evaluación del Edificio como mecanismo de control indirecto del deber de conservación

Como ya se ha dicho y tal como prescribe el art. 16 LOE, los propietarios deben recibir, conservar y transmitir la documentación del edificio, y, lo que es más importante, conservar en buen estado la edificación, impidiendo deterioros que puedan afectar a la

seguridad del edificio o de las personas y bienes. Para ello, la Ley obliga, no sólo a usarlo adecuadamente, sino también a mantenerlo en condiciones que permitan una correcta prestación de sus funciones a lo largo de toda su vida útil. Incluso, el artículo 19.9.e) LOE establece que las garantías que la Ley exige –seguros obligatorios– no cubrirán los daños ocasionados por mal uso o falta de un mantenimiento adecuado del edificio. Con esta manifestación expresa del legislador se invierte la carga de la prueba y, a partir de ahora, será el propietario el que deba probar el cumplimiento de este deber, (al cual ya se han referido otras normas ya vistas como el art. 9.1 TRLS, el artículo 137 LOTAU, el artículo 168 LSCAM, los artículos 9.1 y 10.1 LPH, o los artículos 389 y 1907 del Código Civil, etc.).

Para garantizar el cumplimiento de este deber de conservación, los Ayuntamientos estarán obligados a dictar órdenes de ejecución de obras de reparación o conservación y de rehabilitación de edificios deteriorados o en condiciones deficientes. El incumplimiento injustificado por los propietarios de estas órdenes de ejecución habilitará a la Administración actuante para llevar a cabo su ejecución subsidiaria a costa del obligado, imponiendo las sanciones previstas por la normativa urbanística y pudiendo llegar incluso a la expoliación³⁶.

Hay que destacar, en los últimos años, la aparición de normas municipales y autonómicas que imponen a los propietarios la obligación de efectuar una **inspección técnica de los edificios** antiguos. Se trata, pues, de un sistema de control indirecto del estado de conservación de los edificios ejercido por sujetos privados. Los contenidos de las regulaciones existentes son en algunos puntos bastante dispares, (períodos de tiempo, alcance de la inspección, etc.). Ésta será llevada a cabo por técnicos titulados competentes encargados de examinar su estado de seguridad constructiva e indicar las medidas de conservación a adoptar. Normalmente, estos profesionales harán constar el resultado de su intervención en un impreso normalizado, que podrá ser visado por el Colegio Profesional correspondiente (aunque el Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, no lo incluye entre el listado de actuaciones sometidas a visado obligatorio). Una copia del mismo se entregará a los propietarios (que habrán de incluirlo en el Libro del Edificio y servirá como documento probatorio del cumplimiento de esta exigencia), otra se la quedará el técnico, otra el colegio y otra irá al Ayuntamiento.

El origen de estas inspecciones se halla en la Ordenanza sobre Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones que, ante la creciente preocupación originada por la ruina de antiguos edificios del casco histórico, aprobó el Ayuntamiento de Madrid en el Pleno de 28 de enero de 1999 (la versión vigente es del 30 de noviembre de 2011)³⁷. Esta Ordenanza incorporaba la obligación, a partir del año 2000, de realizar cada diez años una inspección técnica (ITE) de los edificios que cuenten con más de 20 años de antigüedad (ahora de 30 al adecuarse la Ordenanza a lo establecido que por la legislación urbanística autonómica). Esta Ordenanza (art. 18) considera técnicos competentes a los

³⁶ Véanse los artículos 140 y 176.3 LOTAU y el artículo 170 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

³⁷ El Ayuntamiento de Madrid contiene una información muy completa de su régimen de inspecciones técnicas de edificios en la web del Ayuntamiento www.munimadrid.es (sección urbanismo e infraestructuras).

facultativos o entidades homologados y registrados que cumplan las condiciones previstas en la Disposición Adicional Única de la Ley 9/2001 de Suelo de la Comunidad de Madrid, y, en el supuesto de edificios pertenecientes a Administraciones Públicas, a los facultativos de sus servicios técnicos.

De acuerdo a la Disposición Adicional Única a la que nos acabamos de referir, podrán ser homologados y posteriormente registrados como entidades de inspección técnica:

- a) Los profesionales titulados, inscritos como ejercientes en el correspondiente Colegio Profesional, individualmente o asociados en las formas que autoricen las normas profesionales de este último, para actuar en el ámbito de competencias profesionales que les confiera legalmente el título que ostenten.
- b) Toda clase de personas jurídicas legalmente constituidas que no dependan, ni estén vinculadas a entidades o empresas de la construcción o de la promoción inmobiliaria y entre cuyos fines o en cuyo objeto no figuren la promoción inmobiliaria, la construcción, la administración de inmuebles o la intermediación en el sector inmobiliario.

La homologación requerirá acreditar:

- a) Cuando se trate de profesionales:
 - 1º Una colegiación como ejerciente por más de cinco años consecutivos como mínimo.
 - 2º No estar suspendido o tener prohibido el ejercicio profesional en virtud de resolución administrativa firme o Sentencia ejecutiva.
 - 3º Contar con una experiencia profesional efectiva plasmada en trabajos relativos a proyectos o dirección de obras o de informe o dictamen técnicos sobre construcciones, edificaciones o instalaciones.
 - 4º Tener suscrita póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional en los términos que se precisen reglamentariamente.
- b) Cuando se trate de entidades:
 - 1º Contar con al menos dos profesionales titulados legalmente habilitados para proyectar y dirigir por cada uno de los tipos legales de obras, construcciones y edificaciones respecto de las cuales pretenda ejercer su actividad, los cuales deberán reunir las condiciones establecidas anteriormente.
 - 2º Tener suscrita y en vigor póliza de cobertura de los riesgos por responsabilidad profesional en los términos que se determinen reglamentariamente.

El artículo 169 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid impone este deber en toda la Comunidad en relación con los edificios que tengan una antigüedad superior a 30 años. Esta revisión se efectuará cada 10 años. En cambio, en la Comunidad de Castilla-La Mancha el cumplimiento de este requisito sólo se exige a los edificios de más de 50 años, aunque deberán realizar las inspecciones cada 5 años (art. 138 LOTAU)³⁸.

³⁸ Por su gran interés véase también el Decreto 241/2012, de 21 de noviembre, por el que se regula la inspección técnica de edificios en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Ante la reiterada inactividad constatada en muchos municipios a la hora de aprobar las ordenanzas reguladoras de las inspecciones técnicas de edificios, en desarrollo de las previsiones contenidas en las legislaciones urbanísticas autonómicas, y con la clara intención de dinamizar la actividad constructiva en el ámbito de la rehabilitación edificatoria, el Gobierno del Estado aprobó el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, en virtud del cual y según su Exposición de Motivos «se generaliza la obligatoriedad de pasar una inspección técnica de edificios y se dota a este instrumento de la uniformidad necesaria para garantizar unos contenidos que ayuden a conseguir la adaptación del parque de viviendas existente a los criterios mínimos de calidad exigidos». Así, su artículo 21 establecía que, salvo que la normativa autonómica, como la madrileña por ejemplo, estableciese un plazo diferente, en los municipios con población superior a 25.000 habitantes los edificios con una antigüedad superior a 50 años, destinados preferentemente a uso residencial deberían ser objeto de una inspección técnica periódica que asegure su buen estado y debida conservación, y que cumpliese, como mínimo, los siguientes requisitos:

- a) Evaluar la adecuación de estos inmuebles a las condiciones legalmente exigibles de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato.
- b) Determinar las obras y trabajos de conservación que se requieran para mantener los inmuebles en el estado legalmente exigible, y el tiempo señalado al efecto.

El Estado ha pretendido dar un nuevo impulso a estas inspecciones, con la clara intención de contribuir a la reactivación parcial del sector de la construcción a la vez que pretende mejorar el deficiente estado de conservación de un porcentaje muy alto de los edificios españoles y en el marco del Plan de Vivienda previsto para el periodo 2013-2016. También ha querido facilitar que los Ayuntamientos puedan organizar más fácilmente estas inspecciones, dado que sólo los más importantes han sacado hasta la fecha las ordenanzas reguladoras pertinentes. Por ello, la LRRR ha derogado las previsiones contenidas en el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, sustituyéndolas por una nueva regulación más completa de lo que ahora pasa a denominarse **Informe de Evaluación del Edificio**, cuya generalización se prevé en los cinco años siguientes a la entrada en vigor de la Ley y que no contiene limitación alguna en relación con el número de habitantes del municipio (ya que la aplicación a municipios de más de 25.000 habitantes, establecida por el Real Decreto-Ley 8/2011 con anterioridad no tenía mucho sentido si de lo que hablamos es de garantizar el adecuado estado de conservación de las edificaciones garantizando su seguridad para personas y bienes). Este informe de evaluación del edificio incorpora el análisis, junto a los ya tratados requisitos de seguridad y habitabilidad, de la accesibilidad del edificio y de su eficiencia energética. Junto a las previsiones contenidas en la LRRR, el RD 233/2013, de 5 de abril, (por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016) considera subvencionables los costes de elaboración de estos informes y de las obras consecuencia de los mismos, y, lo que resulta de gran importancia, contiene un Anexo II con un formulario muy completo que habrá de cumplimentarse por los técnicos que lleven a cabo el informe, salvo que haya otro equivalente específico del municipio que corresponda.

Por lo que se refiere a la LRRR, su artículo 4 contiene la regulación del informe de evaluación de los edificios en los siguientes términos:

1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva³⁹ podrán ser requeridos por la Administración competente para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos.
2. El Informe de Evaluación que determine los extremos que acabamos de señalar, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada:
 - a) La evaluación del estado de conservación del edificio.
 - b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente⁴⁰, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas.
 - c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por el Real Decreto 235/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios⁴¹.

³⁹ El artículo 2 LRRR en su punto 6 define como edificio de tipología residencial de vivienda colectiva “el compuesto por más de una vivienda, sin perjuicio de que pueda contener, de manera simultánea, otros usos distintos del residencial. Con carácter asimilado se entiende incluida en esta tipología, el edificio destinado a ser ocupado o habitado por un grupo de personas que, sin constituir núcleo familiar, compartan servicios y se sometan a un régimen común, tales como hoteles o residencias”.

⁴⁰ Téngase en cuenta el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, y el Real Decreto 505/2007, de 20 de abril, que aprueba las condiciones básicas de accesibilidad y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización de los espacios públicos urbanizados y edificaciones. Véanse también la Ley 1/1994, de 24 de mayo, de accesibilidad y eliminación de barreras de Castilla-La Mancha (en especial sus artículos 10 a 17 y 33 y ss.), y el Decreto 158/1997, de 2 de diciembre, por el que se aprueba en Castilla-La Mancha el Código de Accesibilidad. Ténganse en cuenta la Ley 8/1993, de 22 de junio, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de la Comunidad de Madrid, y el Decreto 68/1983, de 30 de junio, por el que se aprueba el reglamento de desarrollo del régimen sancionador en materia de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas de la Comunidad de Madrid.

⁴¹ Téngase en cuenta que cuando sea necesario pasar Informe de Evaluación del Edificio, no sólo las viviendas y locales, sino también los garajes y trasteros deberán ser examinados en el estudio del conjunto del edificio. La Ley de Ordenación de la Edificación, en el art. 2.3 establece que dentro de la edificación se consideran comprendidas las instalaciones fijas y el equipamiento propio, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio. Cuando, a la hora de realizar un Informe de Evaluación del Edificio o una ITE, un técnico tenga que calificar la eficiencia energética de un edificio en su conjunto debe analizar tanto la envolvente térmica del edificio, como sus instalaciones térmicas y de iluminación y la calidad de aire interior -art. 6.d) RD 235/2013- para poder dar unos datos globales de la edificación. Si bien los garajes y trasteros, por regla general, no tienen calefacción, si tienen controles de emisiones de vehículos, instalaciones de iluminación, puertas automatizadas, que implican un consumo energético. A mi modo de ver, el estudio de la eficiencia energética del edificio a efectos de

Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c) -la de eficiencia energética del edificio-, y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley⁴².

Este Informe de Evaluación, cuando sea realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario, extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes.

Su validez es de 10 años, por lo que tras la primera inspección, el Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor. Así, en la Comunidad de Madrid las inspecciones sucesivas se realizan cada 10 años, mientras que en Castilla-La Mancha se realizan cada 5.

El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación, de conformidad con lo previsto en el art. 4 y en la Disp. Transitoria Primera de la LRRR, tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido. Una vez realizada la inspección, los propietarios de inmuebles obligados a la realización del informe regulado por este artículo deberán remitir una copia del mismo al organismo que determine la Comunidad Autónoma, con el fin de que dicha información forme parte de un Registro integrado único. La misma regla resultará de aplicación en relación con el informe que acredite la realización de las obras correspondientes, en los casos en los que el informe de evaluación integre el correspondiente a la inspección técnica, y siempre que de éste último se derivase la necesidad de subsanar las deficiencias observadas en el inmueble.

Estas inspecciones, según el art. 5 LRRR, sirven también para nutrir los censos de construcciones, edificios, viviendas y locales precisados de rehabilitación. Para suscribir este tipo de informes el art. 6 LRRR capacita a los técnicos facultativos competentes y a las entidades de inspección registradas que pudieran existir en las Comunidades Autónomas, siempre que cuenten con dichos técnicos (en la línea, por tanto, de lo dispuesto en la Disposición Adicional Única LSCAM a la que antes hemos aludido). A tales efectos se considera técnico facultativo competente el que esté en posesión de cualquiera de las

ITE/IEE debería comprender también el de la iluminación de la urbanización (farolas) y otros elementos del inmueble que consuman energía.

⁴² La actual ordenanza del Ayuntamiento de Madrid de 2011, en su art. 19.4, contempla el estudio del comportamiento térmico del edificio, con el fin de informar a los propietarios de medidas que permitan el fomento de la eficiencia energética del edificio, sin que en ningún caso éste pueda tener efectos en el resultado, favorable o desfavorable, de la inspección.

titulaciones académicas y profesionales habilitantes para la redacción de proyectos o dirección de obras y dirección de ejecución de obras de edificación, según lo establecido en la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. Normalmente, en edificios destinados a vivienda son los Arquitectos y Arquitectos Técnicos, aunque esta cuestión no ha estado exenta de polémica, pues en la práctica han surgido problemas importantes cuando en algunos Ayuntamientos se han presentado inspecciones suscritas por ingenieros de diverso tipo. Por ello, el art. 6 LRRR también contempla la posibilidad de que puedan elaborar estos informes aquellos que hayan acreditado la cualificación necesaria para suscribirlos. Esta cualificación se regula en la Disposición Final decimoctava LRRR que establece, retrasando quizás la solución a este tipo de problemas, que mediante Orden del Ministerio de Industria, Energía y Turismo y del Ministerio de Fomento, se determinarán las cualificaciones requeridas para suscribir los Informes de Evaluación de Edificios, así como los medios de acreditación, para lo que se tendrá en cuenta la titulación, la formación, la experiencia y la complejidad del proceso de evaluación. Por otro lado, cuando se trate de edificios pertenecientes a las Administraciones Públicas, podrán suscribir los Informes de Evaluación -igual que sucede con los certificados de eficiencia energética de los edificios públicos- los responsables de los correspondientes servicios técnicos que, por su capacitación profesional, puedan asumir las mismas funciones a que se refiere el apartado anterior.

Realizado el informe, las deficiencias que se observen en relación con la evaluación del edificio se justificarán bajo el criterio y la responsabilidad del técnico competente que lo suscriba, lo que, lógicamente, obligará al propietario a realizar las obras y actuaciones descritas por el técnico, sobre todo en los supuestos de deficiencias graves, pues como hemos dicho el acta de la inspección suele producir los mismos efectos jurídicos que una orden de ejecución municipal. Por tanto, cuando de la inspección realizada resulten deficiencias, la eficacia del documento acreditativo de la misma, a los efectos de justificar el cumplimiento del deber legal de conservación, quedará condicionada a la certificación de la realización efectiva de las obras y los trabajos de conservación requeridos para mantener el inmueble en el estado legalmente exigible, y en el tiempo señalado al efecto.

Debe señalarse que los técnicos deberán realizar el informe o inspección con absoluta profesionalidad, pues la responsabilidad profesional que se adquiere es la misma con independencia de la tarifa que se pueda percibir. Muchos técnicos han rebajado sus honorarios de forma importante y ello, en ocasiones, ha provocado inspecciones o informes defectuosos. Por ello, las normas autonómicas exigen que el técnico cuente con un seguro de responsabilidad profesional que le permita responder ante posibles reclamaciones. Junto a la Administración -aunque aquí la Ley no establece un sistema de control externo de las inspecciones, lo que resulta aún más criticable si tenemos en cuenta que el art. 9 del RD 235/2013, de 5 de abril, sí contempla un control autonómico externo y aleatorio de los certificados de eficiencia energética del edificio-, los colegios profesionales están obligados a controlar el correcto ejercicio profesional de sus colegiados, sancionando deontológicamente algunas malas prácticas que han surgido a la hora de inspeccionar técnicamente los edificios. También resulta paradójico -pues las Disposiciones Adicionales 3ª y 4ª LRRR

sí lo han hecho en materia de certificación energética de los edificios- que no se haya aprovechado para establecer un régimen sancionador que garantice la correcta aplicación del informe de evaluación del edificio, y ello tanto con el objetivo de acabar con las malas prácticas que se han producido en el mercado de las inspecciones técnicas de los edificios, como para forzar realmente a los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas a que pongan en marcha definitivamente su aplicación.

El calendario para la puesta en marcha de este sistema de evaluación del estado de conservación de los edificios se contempla en la Disposición Transitoria primera LRRR. Sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas aprueben una regulación más exigente y de lo que dispongan las ordenanzas municipales, la obligación de disponer del informe de evaluación del edificio deberá hacerse efectiva, como mínimo, en relación con los siguientes edificios y en los plazos que a continuación se establecen:

- a) Los edificios de tipología residencial de vivienda colectiva con una antigüedad superior a 50 años, en el plazo máximo de cinco años, a contar desde la fecha en que alcancen dicha antigüedad, salvo que ya cuenten con una inspección técnica vigente, realizada de conformidad con su normativa aplicable y con anterioridad a la entrada en vigor de la LRRR. En este último caso, se exigirá el Informe de Evaluación cuando corresponda su primera revisión de acuerdo con aquella normativa, siempre que la misma no supere el plazo de diez años, a contar desde la entrada en vigor de la LRRR. Si así fuere, el Informe de Evaluación del Edificio deberá cumplimentarse con aquellos aspectos que estén ausentes de la inspección técnica realizada -por ejemplo, el certificado de eficiencia energética-.
- b) Los edificios cuyos titulares pretendan acogerse a ayudas públicas con el objetivo de acometer obras de conservación, accesibilidad universal o eficiencia energética, con anterioridad a la formalización de la petición de la correspondiente ayuda.
- c) El resto de los edificios (no destinados a vivienda, lógicamente), cuando así lo determine la normativa autonómica o municipal, que podrá establecer especialidades de aplicación del citado informe, en función de su ubicación, antigüedad, tipología o uso predominante. Queda pues abierta la posibilidad de someter a informe el resto de edificios no destinados a vivienda, pudiendo las comunidades autónomas exigir su obligatoriedad y regular los plazos concretos para su realización.

Con el objeto de evitar duplicidades entre el Informe regulado por la LRRR y la Inspección Técnica de Edificios o instrumento de naturaleza análoga que pudiera existir en los Municipios o Comunidades Autónomas, el informe resultante de la ITE se integrará como parte del Informe de Evaluación del Edificio, teniéndose éste último por producido, en todo caso, cuando el ya realizado haya tenido en cuenta exigencias derivadas de la normativa autonómica o local iguales o más exigentes a las establecidas por la LRRR.

No debe olvidarse que los defectos de conservación y mantenimiento del edificio podrán originar la responsabilidad de sus propietarios cuando causen daños a personas y/o bienes (art. 1907 del Código Civil) y ello con independencia de que el edificio esté o no obligado a pasar el Informe de Evaluación del Edificio.

Por último, recordemos que el artículo 20 del Real Decreto 233/2013, por el que se regula el Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016, considera actuaciones subvencionables dentro del Programa de Fomento de la Rehabilitación Edificatoria las obras y trabajos que se acometan para subsanar una buena parte de las deficiencias detectadas, con carácter desfavorable, por el «informe de evaluación del edificio» o informe de inspección técnica equivalente. También numerosas medidas adoptadas para mejorar la eficiencia energética del edificio, su accesibilidad, la protección frente al ruido y el tratamiento de los residuos generados desde el edificio. También su art. 33 contempla un programa de apoyo a la implantación y generalización del Informe de evaluación de los edificios, que incluya el análisis de las condiciones de accesibilidad, eficiencia energética y estado de conservación de los mismos, mediante una subvención que cubra parte de los gastos de honorarios profesionales por su emisión. También cubre los honorarios de las inspecciones que se efectúen en municipios o Comunidades Autónomas que cuenten con un modelo propio de Inspección Técnica de Edificios, o instrumento análogo, siempre que incluya todos los aspectos que forman parte del Anexo II del citado Real Decreto, admitiéndose dicho modelo en sustitución de éste siempre que esté suscrito por técnico competente, se haya cumplimentado y tramitado de acuerdo con lo establecido en la normativa que le sea de aplicación y esté actualizado de conformidad con la misma. De conformidad con su art. 34, podrán ser beneficiarios de estas ayudas las comunidades de vecinos, agrupaciones de comunidades o propietarios únicos de edificios de carácter predominantemente residencial, que cuenten con el informe de evaluación antes de que finalice el año 2016⁴³.

5.5. La declaración de ruina

Debemos tener en cuenta que, con la importante excepción de los edificios históricos, el deber de conservación termina con la declaración de ruina. En los edificios históricos, la declaración de ruina tiene precisamente el efecto contrario, el de ordenar la rehabilitación del edificio, salvo que ello sea imposible técnicamente por el avanzado estado de deterioro del edificio. La regulación de la situación legal de ruina corresponde a las Comunidades Autónomas. La ruina debe considerarse como antiguamente se entendía la ruina técnica, que a su vez se basa en la ruina económica. Edificios que por sus defectos y mal estado de conservación presentan un estado muy

⁴³ Artículo 35. *Gestión y cuantía de las ayudas.*

1. El Ministerio de Fomento transferirá a la Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta o Melilla el importe de la subvención, de conformidad con lo establecido en el artículo 21 de la Ley General Presupuestaria, y tal y como se especifique en los convenios de colaboración.
2. Las ayudas consistirán en una subvención, equivalente a una cantidad máxima de 20 euros por cada una de las viviendas de las que conste el edificio, y una cantidad máxima de 20 euros por cada 100 m² de superficie útil de local, sin que en ningún caso pueda superarse la cantidad de 500 euros, ni el 50% del coste del informe por edificio.

Artículo 36. *Condiciones para el otorgamiento de las ayudas.*

Para la obtención de la ayuda, será preciso presentar el Informe de evaluación del edificio, con los contenidos que figuran en el anexo II de este real decreto, debidamente cumplimentado y suscrito por técnico competente. Deberá aportarse también la correspondiente factura de honorarios, original o copia, emitida por el profesional o los profesionales que hubieren realizado el informe.

deteriorado técnicamente, para cuya reparación habría que invertir más de la mitad del valor de un edificio nuevo de similares características. Procede en ese caso, por regla general, la declaración de ruina del edificio, paso previo a que pueda producirse la demolición del mismo.

Cosa distinta es lo que antes se conocía como ruina urbanística, que afecta a los edificios calificados “fuera de ordenación”, normalmente porque un plan urbanístico posterior al momento en que fueron construidos contiene otras determinaciones que hacen incompatible a la edificación con la nueva ordenación. En ese caso, por regla general, la Administración municipal podrá optar entre expropiar el inmueble para adaptarlo a la nueva ordenación, en cuyo caso estará obligada a satisfacer el correspondiente justiprecio y a indemnizar los daños y perjuicios que pudieran producirse, o permitir el mantenimiento del edificio, pero impidiendo obras de aumento de volumen o de rehabilitación y consolidación estructural, así como aquellas que pretendan incrementar su valor de expropiación (sí se permitirán en cambio las pequeñas reparaciones que exigieren el ornato, la higiene y la conservación del inmueble). Al no poderse realizar obras de consolidación, el edificio acabará por ser declarado en ruina técnica al final de su vida útil y, luego, ya los usos y construcciones que se realizarán en el inmueble deberán adaptarse a la ordenación que exista en ese momento.

A la situación legal de ruina se refiere el art. 171 LSCAM, que con terminología confusa –por lo que acabamos de decir- dispone que procederá la declaración de la situación legal de ruina urbanística de una construcción o edificación en los siguientes supuestos:

- a) Cuando el coste de las reparaciones necesarias para devolver a la construcción o edificación la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para restaurar en ella las condiciones mínimas para hacer posible su uso efectivo legítimo, supere la mitad del valor de un edificio o construcción de nueva planta con similares características e igual superficie útil que la existente, excluido el valor del suelo.
- b) Cuando, acreditando el propietario el cumplimiento puntual y adecuado de las recomendaciones de al menos los informes técnicos correspondientes a las dos últimas inspecciones periódicas, el coste de los trabajos y obras realizados como consecuencia de esas dos inspecciones, sumado al de las que deban ejecutarse a los efectos señalados en la letra anterior, supere el límite del deber normal de conservación, con comprobación de una tendencia constante y progresiva en el tiempo al incremento de las inversiones precisas para la conservación del edificio o la construcción.

Corresponderá entonces al Alcalde la declaración de la situación legal de ruina, previo procedimiento en el que, en todo caso, deberá darse audiencia al propietario o propietarios interesados y los demás titulares de derechos afectados. La declaración de la situación legal de ruina deberá incluir las medidas necesarias para evitar daños a personas y bienes y pronunciarse sobre el incumplimiento o no del deber de conservación de la construcción o el edificio, lo que no procederá cuando los daños en el edificio hayan sido causados por fuerza mayor, hecho fortuito o culpa de tercero, así como cuando el propietario o propietarios hayan sido diligentes en el mantenimiento y uso del inmueble.

Una vez declarado en ruina un edificio el propietario habrá de proceder, a su elección, a la completa rehabilitación o a la demolición, (en este último caso siempre que se trate de una construcción o un edificio no catalogado, ni protegido, ni sujeto a procedimiento alguno dirigido a la catalogación o al establecimiento de un régimen de protección integral).

El art. 172 LSCAM regula lo que se denomina ruina inminente, lo que se produce cuando una construcción o un edificio amenace ruina inmediata, con peligro para la seguridad pública o la integridad del patrimonio arquitectónico catalogado o declarado de interés histórico o artístico. En este caso, el Alcalde estará habilitado para disponer, motivadamente (art. 54 LRJ-PAC), todas las medidas que sean precisas, incluido el apuntalamiento de la construcción o el edificio y su desalojo. Dichas medidas podrán extenderse, excepcionalmente, a la demolición que sea estrictamente indispensable para proteger adecuadamente valores superiores y, desde luego, la integridad física de las personas. En ese caso, todos los gastos en que incurra el Ayuntamiento por razón de las medidas adoptadas serán repercutibles en el propietario o propietarios, en vía administrativa y hasta el límite del deber normal de conservación.

6. El control de la legalidad urbanística y su protección

6.1. El control de la legalidad urbanística

6.1.1. El control de la legalidad urbanística y sus modalidades

Las actividades en materia de edificación y uso del suelo son objeto de control por parte de las Administraciones públicas con el fin de determinar si se ajustan en su contenido a las normas urbanísticas vigentes y también a las normas sobre ordenación del territorio y de protección del dominio público. Ese control previo tiene por objetivo impedir actuaciones incompatibles con la ordenación urbanística. Salvo en el caso de controles ejercidos por la Administración del Estado para proteger el medio ambiente o el dominio público, el control de la legalidad urbanística es una materia de competencia claramente autonómica (art. 148.1.3ª C.E.). Por tanto, su régimen jurídico vendrá determinado por la legislación urbanística autonómica, por el reglamento de desarrollo de esa legislación si existe, y por las ordenanzas locales del municipio en que tenga lugar la actuación. Recordemos que el art. 9.7 TRLS dispone que todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial o urbanística. De acuerdo al art. 84 LBRL, las entidades locales podrán intervenir en la actividad de los ciudadanos a través del sometimiento a previa licencia y otros actos de control preventivo, necesidad de comunicación previa o declaración responsable, sometimiento a control posterior al inicio de la actividad a efectos de verificar el cumplimiento de la normativa reguladora de la misma, y dictado de órdenes individuales constitutivas de mandato para ejecutar un acto o impedir el mismo. Esta actividad de intervención de las entidades locales deberá ajustarse, en todo caso, a los principios de igualdad de trato, necesidad y proporcionalidad con el objetivo que se persigue, y se ejercerá con independencia de los controles que realicen otras administraciones públicas, respetando en todo caso lo dispuesto en las leyes que regulen los sectores específicos de la actividad administrativa.

Este control público se ejerce a través de los mecanismos de intervención o control municipal en actos de uso del suelo, construcción y edificación -las licencias urbanísticas- o a través de las autorizaciones que deban conceder las distintas Administraciones Públicas. En muchos casos, sobre todo tras la implantación en nuestro país a través de diversas normas de la Directiva 2006/123/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre servicios en el mercado interior, la implantación de ciertas actividades o la realización de las llamadas “obras menores” se supervisan por las Administraciones a través del régimen de la comunicación previa o de la declaración responsable, a las que luego nos referiremos específicamente. También en determinados casos, la legislación sobre evaluación de impacto ambiental obliga a que determinados proyectos de obras se vean sometidos al régimen de la Evaluación de Impacto Ambiental (recordemos que el planeamiento debe someterse a la denominada Evaluación Ambiental Estratégica). En fin, determinadas actividades, por su potencial peligrosidad sobre el medio ambiente y los recursos naturales, precisan de una licencia especial de lo que denominamos “actividades clasificadas”, conforme a lo dispuesto por la normativa autonómica sobre estas actividades o, en su defecto, por el Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, por el que se aprobaba el Reglamento de Actividades Molestas, Nocivas, Insalubres y Peligrosas. En muchas ocasiones, por la complejidad del proyecto a realizar y por las peligrosas consecuencias para el medio ambiente, se exigen multitud de controles que se tramitan en un procedimiento único, aunque muy complejo, que conocemos como “autorización ambiental integrada”.

A continuación hablaremos de los mecanismos de control previo municipal de actividades en materia de edificación y uso del suelo, que fundamentalmente son las licencias urbanísticas, y los sistemas de comunicación previa y declaración responsable. Pero, como acabamos de decir, además de estos controles⁴⁴ y de la posible exigencia de licencia de actividades clasificadas o la evaluación de impacto ambiental favorable del proyecto a ejecutar, la construcción de edificios o el ejercicio de determinadas actividades en ellos exigen la concesión de otras autorizaciones administrativas que vienen a controlar el ejercicio de actuaciones más específicas por su ubicación o especial relevancia para el interés público. Podemos hacer a continuación una enumeración de las más significativas.

- En primer lugar tenemos las autorizaciones derivadas de normas urbanísticas sobre usos y construcciones en suelos rurales preservados o urbanizables en un futuro, de conformidad con la naturaleza de los terrenos y siempre que se destinen a los fines previstos en las leyes o en el planeamiento.
- En segundo término tenemos aquellas autorizaciones que vienen impuestas por las normas que velan por la protección del dominio público. Éstas suelen impedir las edificaciones y construcciones en sus zonas de protección, aunque excepcionalmente la Administración del Estado, o las autonómicas cuando sean competentes, podrán

⁴⁴ El art. 151.2 LSCAM establece que están también sujetos a licencia urbanística los actos de uso del suelo, construcción y edificación que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deba otorgar el ente titular de dicho dominio.

autorizarlas. Entre otras normas podemos citar los artículos 25 y 42 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (algunos de ellos modificados por la polémica Ley 2/2013, de 29 de mayo); 73, 74.b) y 75 y siguientes del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante; 21 a 23 y 25 a 27 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras; 6 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas; u otras normas autonómicas que resulten de aplicación.

- Los artículos 19 a 23 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español y también las correspondientes normas autonómicas exigen también, como hemos visto al final de la lección anterior, determinadas autorizaciones para obras o intervenciones en edificios protegidos por razones históricas o culturales.
- Finalmente, existen autorizaciones administrativas que obedecen a razones de seguridad. Así, los artículos 3 de la Ley 15/1980, de 22 de abril, de creación del Consejo de Seguridad Nuclear, y 7 del Real Decreto 1836/1999, de 3 de diciembre, regulan la concesión de autorizaciones de emplazamiento y construcción de las instalaciones nucleares y radiactivas. También, en zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional los artículos 9 y 11 de la Ley 8/1975, de 12 de marzo, exigen autorización previa para la realización de obras en las zonas de seguridad de dichas instalaciones.

Dejaremos al margen, los sistemas públicos de control que obedecen a razones de protección ambiental, del dominio público, de la seguridad nacional o del patrimonio histórico, para centrarnos en los controles urbanísticos propiamente dichos. Estos sistemas pretenden fundamentalmente evitar cualquier actuación disconforme con el planeamiento urbanístico o con la normativa urbanística vigente, constituyendo, por tanto, medidas preventivas para la protección de la legalidad urbanística. Los controles municipales, en especial la licencia, no proceden ya cuando estemos ante obras derivadas de proyectos de urbanización aprobados previamente por la Administración, ni tampoco en los casos de órdenes de ejecución de actuaciones de conservación y mantenimiento dictadas por los Ayuntamientos, pues ahí ya ha existido el pertinente control municipal (art. 151.3 LSCAM). Tampoco procede el sometimiento a licencia de los actos promovidos por otras Administraciones Públicas, pues los proyectos de obras y servicios públicos y los de construcción, edificación y uso del suelo, incluidos los de viviendas de promoción pública, se someterán cuando sean urgentes o de excepcional interés público a un procedimiento cuya resolución producirá los efectos propios de la licencia municipal. El proyecto de la actuación deberá someterse a informe del Ayuntamiento, que deberá resolver en un plazo determinado y que de ser positivo supondrá la declaración municipal definitiva de su viabilidad urbanística. De no serlo se realizará un procedimiento contradictorio en el que también estará presente un problema competencial y que será resuelto por el Consejo de Ministros o por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma, en función de cuál sea la Administración que propone el proyecto. A ello se refiere el artículo 161 LSCAM y la Disposición Adicional 10ª TRLS de 2008 (que ha venido a sustituir al antiguo art. 244.2 del Texto Refundido de 1992). En el caso de proyectos propios de la Administración mu-

nicipal en su término, el acuerdo que los autorice o apruebe producirá los mismos efectos que la licencia urbanística (art. 151.4 LSCAM).

6.1.2. En especial la licencia urbanística

a) Concepto

La forma tradicional de ejercicio de la actividad de policía para el control de la adecuación a la normativa de las actividades urbanísticas ha venido siendo el sometimiento a autorización o licencia. Ese control previo, se articula a partir de la imposición de un deber general de solicitar de la Administración municipal autorización o licencia para todos los actos de construcción o edificación e instalación y de uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, que impliquen una transformación material de los terrenos o del espacio.

Conviene recordar que la licencia urbanística *es un acto administrativo de autorización de carácter reglado que impone un sistema de control preventivo y declarativo para garantizar la adecuación de la actividad del solicitante, definida claramente en el proyecto, a los instrumentos de planeamiento y a la normativa urbanística que se encuentren vigentes.*

Se trata, pues, de un acto declarativo porque la licencia no concede ningún derecho, sino que es el planeamiento o las normas urbanísticas que resulten de aplicación los que permiten o impiden el ejercicio de dicha actuación por los particulares que la solicitan. En consecuencia, y por eso es un acto administrativo de carácter reglado, la Administración estará obligada a otorgarla cuando la actividad solicitada sea acorde con la legalidad vigente en ese momento (aunque se prevea una próxima modificación de la normativa urbanística⁴⁵) y a denegarla cuando no se adapte completamente a la misma.

El objeto de la licencia será, por tanto, la comprobación por parte de la Administración municipal de que las actuaciones de los administrados se adecúan a la ordenación territorial y urbanística vigente. Por ello, en el estudio de las solicitudes, los Ayuntamientos estarán obligados a observar no sólo la normativa urbanística, sino también aquella que pueda resultar de aplicación (normativa sobre el dominio público, sobre edificación, sobre patrimonio histórico, etc.). Ahora bien, la licencia de construcción no implica también la concesión de otras licencias que puedan tener relación con la actuación edificatoria, como las de actividad, reforma, rehabilitación, cambio de uso y primera ocupación, que el interesado también estará obligado a solicitar.

⁴⁵ De acuerdo con el principio de publicidad de las normas expresado en los artículos 9.3 C.E. y 70.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, los Ayuntamientos se ven obligados a denegar las licencias, cuyas solicitudes se amparan en una futura modificación del planeamiento, por no adaptarse a la normativa vigente. La concesión de licencias ha de hacerse conforme a las normas que se hallen en vigor en el momento de su otorgamiento y ello pese a que las futuras normas urbanísticas estén aprobadas provisional o definitivamente, o, incluso, publicadas. A la inversa, habrán de denegar las licencias amparadas en la normativa vigente en el momento de la solicitud cuando resulten contrarias a la que se encuentre en vigor en el momento de su concesión, salvo que hubiese transcurrido el plazo para entenderlas estimadas por silencio administrativo, (SSTS de 29 de abril de 1997 y de 6 de febrero de 1998).

Las licencias se entienden concedidas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio de tercero, es decir, los Ayuntamientos no entran a valorar cuestiones de titularidad de la finca para la que se solicita la licencia, sino que sólo comprueban la adecuación de la actividad solicitada a la normativa vigente. En este sentido el artículo 152.a) LSCAM establece que la intervención municipal se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación. En consecuencia, la Administración es neutral con respecto a los eventuales conflictos a que pueda haber lugar entre peticionario de la licencia y terceras personas, tanto por lo que se refiere a la propiedad de los terrenos, como a cualquier otra consecuencia de orden privado.

Entre las numerosas actuaciones sujetas a licencia urbanística podemos encontrar, a modo de ejemplo, algunas de las contempladas por el art. 151.1 LSCAM, aunque otras legislaciones autonómicas contienen previsiones similares. Así, se encuentran sujetos a licencia urbanística: las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación; las obras de edificación, así como las de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta; las obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones ya existentes, cualquiera que sea su alcance, finalidad y destino; las obras y los usos que hayan de realizarse con carácter provisional; la demolición de las construcciones y los edificios, salvo en los casos declarados de ruina física inminente; la primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones en general; el cambio objetivo, total o parcial, del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones; los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo; la extracción de áridos y la explotación de canteras; la acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo; el cerramiento de fincas, muros y vallados; la apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación; la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes; la tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente; la colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública; etc. También se encuentran sometidos a licencia los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico. Así, es frecuente que los Ayuntamientos exijan la obtención de licencia para los enganches a acometidas, obtención de placas de vado y rebajes de bordillo para paso de carruajes, y ocupaciones de vía pública para instalar contenedores de escombros o grúas, por ejemplo.

Por tanto, prácticamente cualquier actuación significativa que produzca efectos sobre los terrenos y construcciones de un municipio está sujeta a licencia municipal. Serán las Ordenanzas municipales de edificación y uso del suelo las que precisen, en base a lo dispuesto por la normativa urbanística autonómica, el listado de actuaciones sometidas a la obtención de la preceptiva licencia municipal. No debe olvidarse, que como consecuencia de la tramitación de la misma, el solicitante debe abonar el correspondiente tributo muni-

cial (Impuesto sobre Construcciones, Instalaciones y Obras), que suele corresponderse con un porcentaje sobre el presupuesto de ejecución de la actuación, y la tasa municipal que grava el coste de la tramitación. En el caso de las obras de edificación, tanto de nueva construcción como de reforma o rehabilitación, en los últimos años los Ayuntamientos, a través de sus servicios técnicos, están procediendo a realizar comprobaciones de la valoración de los presupuestos presentados. Ello se realiza ahora, con mayor frecuencia, porque la disminución de la actividad constructiva consecuencia de la crisis del sector inmobiliario ha llevado a una significativa reducción de los ingresos municipales por gestión de licencias de obra, lo que ha supuesto un grave perjuicio económico a unos Ayuntamientos que, por otra parte, han debido realizar esfuerzos importantes para reducir su deuda. No olvidemos que los Ayuntamientos son la Administración más cercana al municipio y de la que los ciudadanos demandan un mayor número de servicios.

b) Clases más importantes

Veamos a continuación cuáles son las clases más importantes de licencias urbanísticas, en función de lo que acabamos de ver. Tradicionalmente suele establecerse una tipología de licencias según la actividad autorizada, que determina el tipo de procedimiento a aplicar en su tramitación y la documentación a presentar:

- a) Licencias de urbanización, destinadas a comprobar la legalidad de las actuaciones de transformación del suelo que no hayan sido previamente aprobadas por un proyecto de urbanización. Normalmente en transformaciones pequeñas de superficies muy concretas. Las obras complementarias de urbanización contenidas en proyectos de edificación se revisarán al tramitar la licencia de edificación.
- b) Licencias de parcelación y segregación, cuya finalidad es la comprobación de la legalidad de las alteraciones de superficie del inmueble.
- c) Licencias de edificación, obras e instalaciones, cuyo fin es comprobar que el uso previsto para un edificio o parte del mismo es conforme a la normativa y planeamiento vigentes. Éstas son las que se conocen normalmente como “licencias de obras” y entre las que las ordenanzas municipales suelen distinguir las obras mayores y las obras menores, clasificación que determina el procedimiento a seguir y la documentación a aportar. Las obras menores suelen caracterizarse por su escasa entidad constructiva y económica y su sencillez técnica (pequeñas reparaciones o reformas, obras de cerramiento, de decoración, etc.), que no suelen precisar proyecto firmado por técnico competente y que no tienen un presupuesto elevado. Algunas normativas autonómicas, como la Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid, distinguen así entre obras que precisan proyecto técnico de edificación y obras que no precisan de proyecto técnico de edificación. Esta distinción obliga a remitirse a la Ley 38/1999 de Ordenación de la Edificación, que determina en su art. 2.2 que son obras de edificación, sujetas al régimen jurídico de la LOE y por tanto requeridas de proyecto suscrito por técnico competente, las de nueva construcción (que tengan entidad constructiva, complejidad técnica, se desarrollen en más de una planta o tengan carácter residencial o público), las de intervención en edificios existentes en las que se altere su configuración arquitectónica, o las obras de intervención total o las parciales que afecten a elementos

protegidos y que se realicen sobre edificios que tengan algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico.

- d) Licencias de primera ocupación y de utilización o de actividad, cuyo objeto es comprobar la adecuación a la normativa urbanística y al planeamiento vigente del edificio cuyas obras han terminado y de sus usos previstos. Normalmente se denominan de primera ocupación, cuando se trata de viviendas, y de utilización o actividad si se trata de locales para actividades. Es muy importante señalar que la licencia de primera ocupación supone un control *a posteriori* de la actuación realizada, cuyo objetivo es comprobar que la actuación llevada a cabo no se aparta ni del planeamiento vigente ni de la licencia de obras concedida, que constituía el control previo o *a priori* de la actuación. Para la concesión de la licencia de primera ocupación se requiere, entre otros documentos, el certificado final de obra suscrito por la dirección facultativa. Si, como consecuencia de la documentación exigida o de la visita de los técnicos municipales, se detectan alteraciones en el presupuesto o en el proyecto inicialmente presentado para la solicitud de la licencia de obras, se requerirá al promotor a que proceda a regularizar la situación (siempre claro está que se ajuste al planeamiento vigente) abonando el importe que resulte de la liquidación complementaria del impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras que se pueda realizar sobre la base de la liquidación practicada en función del proyecto y del presupuesto inicialmente presentados. Especialmente en el caso de viviendas, la licencia de primera ocupación sirve también para declarar la habitabilidad del edificio, dado que en la mayoría de las Comunidades Autónomas la concesión de la cédula de habitabilidad del edificio se concede con la concesión de la licencia de primera ocupación, para lo que los técnicos municipales deben inspeccionar los edificios con el fin de detectar cualquier anomalía. Por tanto, la licencia de primera ocupación sirve para comprobar que las obras se han realizado conforme al proyecto en que se basó la concesión de la licencia de obras y que se han cumplido todas las condiciones establecidas en ésta. Además, para evitar duplicidades, dicha licencia ha sustituido en algunas Comunidades Autónomas como Galicia, País Vasco, Castilla-La Mancha o Castilla y León a la cédula de habitabilidad, por lo que se comprueban también las condiciones de habitabilidad de la edificación. Tan importante es en la práctica este documento que el art. 20 TRLS exige, para autorizar la inscripción en el Registro de la Propiedad de escrituras de declaración de obra nueva de edificaciones, que se acredite la constitución de las garantías obligatorias (en este momento del seguro decenal), la presentación del certificado final de obra, de la licencia de primera ocupación y del certificado de eficiencia energética del edificio.
- e) Licencias de usos y obras provisionales no previstas en el plan, cuyo objeto es la comprobación de que se trata de usos y obras provisionales no prohibidos expresamente por la legislación urbanística o sectorial ni por el planeamiento.
- f) Licencias de demolición, para comprobar la legalidad y seguridad de las obras de demolición o derribo.

c) El procedimiento general

Todo el procedimiento establecido para el otorgamiento de la licencia se orienta a analizar si las obras que se proponen ejecutar conforme al proyecto que se presenta, se adecuan

a la legislación urbanística vigente y al planeamiento en vigor. Para asegurar su cumplimiento, los particulares pueden solicitar a la Administración competente que les informe, por escrito y en plazo razonable del régimen y las condiciones urbanísticas aplicables a una determinada finca -art. 4.d) TRLS-. Normalmente, antes de llevar a cabo el proyecto, el proyectista necesita tener esta información que se contiene en lo que comúnmente se conoce como “cédula urbanística” de la finca.

Con carácter general, el procedimiento se tramita ante la Administración Municipal y a continuación explicaremos sus fases más significativas.

El solicitante, deberá presentar en el Registro municipal -o en cualquier otro registro público en los términos previstos por el art. 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC)⁴⁶- la solicitud de licencia junto a la documentación correspondiente y el justificante de pago del impuesto de construcciones, instalaciones y obras que corresponda en función del presupuesto previsto. Es muy importante, obtener copia sellada de la solicitud que se presenta en la que se incluya la relación de documentos aportados (copia a la que se tiene derecho en virtud del art. 35.c) LRJ-PAC). La documentación justificativa a presentar depende del tipo de licencia y de actuación que se lleve a cabo. Como ejemplo expondremos a continuación lo dispuesto en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid (arts. 153 a 157), sin perjuicio de que las ordenanzas municipales sean más precisas a este respecto y de que otras legislaciones autonómicas puedan contemplar una regulación distinta.

Así, en relación con los actos que no precisen proyecto técnico de obras de edificación de conformidad con la LOE (obras sencillas de nueva planta u obras de intervención que no alteren la configuración arquitectónica del edificio, con o sin previa demolición), habrá de presentarse un proyecto técnico⁴⁷ cuyo firmante deberá declarar el cumplimiento en

⁴⁶ El citado art. 38.4 LRJ-PAC establece:

“Las solicitudes, escritos y comunicaciones que los ciudadanos dirijan a los órganos de las Administraciones públicas podrán presentarse:

- a) En los registros de los órganos administrativos a que se dirijan.
- b) En los registros de cualquier órgano administrativo, que pertenezca a la Administración General del Estado, a la de cualquier Administración de las Comunidades Autónomas, a la de cualquier Administración de las Diputaciones Provinciales, Cabildos y Consejos Insulares, a los Ayuntamientos de los Municipios a que se refiere el artículo 121 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, o a la del resto de las entidades que integran la Administración Local si, en este último caso, se hubiese suscrito el oportuno convenio.
- c) En las oficinas de Correos, en la forma que reglamentariamente se establezca -sobre abierto-.
- d) En las representaciones diplomáticas u oficinas consulares de España en el extranjero.
- e) En cualquier otro que establezcan las disposiciones vigentes.

Mediante convenios de colaboración suscritos entre las Administraciones públicas se establecerán sistemas de intercomunicación y coordinación de registros que garanticen su compatibilidad informática, así como la transmisión telemática de los asientos registrales y de las solicitudes, escritos, comunicaciones y documentos que se presenten en cualquiera de los registros”.

⁴⁷ La Ley de Suelo de la Comunidad de Madrid usa el término “proyecto técnico” tanto para las obras mayores como para las menores. La precisión que debe hacerse es que, en las obras mayores y como la propia Ley dice, el proyecto técnico debe ser acorde a las exigencias de la Ley de Ordenación de la

todos sus extremos con la ordenación urbanística de aplicación, copia de las restantes autorizaciones y, en su caso, concesiones administrativas cuando sean legalmente exigibles o acreditación de haberse solicitado su otorgamiento, declaración de haberse colocado en el lugar en que se vayan a llevar a cabo las obras cartel anunciando la solicitud y describiendo las características de las obras para las que se solicita la licencia, y declaración de impacto ambiental, en caso de que el uso al que vayan a destinarse las obras así lo requiera. En este tipo de obras, pasados dos meses desde la presentación de la documentación se podrá entender concedida la licencia provisional y se podrán iniciar las obras, si bien deberán subsanarse los reparos de legalidad que formulen por escrito los servicios municipales como consecuencia de las inspecciones que practiquen. Comunicada al Ayuntamiento la certificación final de las obras, lo que deberá hacerse antes de la recepción de las obras por el promotor, se practicará por los servicios municipales una inspección final, en el plazo máximo de un mes desde la comunicación, con declaración de la conformidad o no de las obras ejecutadas y del uso a que vayan a ser destinadas a la ordenación urbanística aplicable. Declarada la conformidad por los servicios municipales, se otorgará por el Ayuntamiento en el plazo de un mes la licencia urbanística definitiva, que incluirá la de la primera ocupación, y que se otorgará sin perjuicio de las restantes autorizaciones o concesiones administrativas que estén aún pendientes.

Respecto a la intervención en actos precisados de proyecto técnico de obras de edificación de acuerdo a lo exigido por la LOE (obras de entidad constructiva o destinadas a uso residencial o público y las de intervención que alteren la configuración arquitectónica o afecten a partes o elementos protegidos por razones de carácter ambiental o histórico-artístico), con o sin previa demolición de edificios, sólo podrá comenzarse la ejecución de las obras previa licencia urbanística, solicitada con aportación de los siguientes documentos: proyecto técnico⁴⁸ de obras de edificación redactado por técnico competente, que

Edificación y del Código Técnico de la Edificación -con los documentos de su Anejo I- lo que implica su redacción por un técnico competente de acuerdo a la LOE (normalmente arquitecto), su visado obligatorio en la mayor parte de ocasiones y una documentación compleja. Los proyectos a los que la Ley se refiere en el caso de obras menores son de menor entidad en función de lo que cada Ayuntamiento pueda requerir. Normalmente contienen una breve memoria, unos planos explicativos y un presupuesto general.

⁴⁸ Relacionando el proyecto técnico con la obligación de obtener licencia, hay que decir que el contenido del proyecto básico de edificación es suficiente para solicitar y obtener la licencia municipal de obras, que se concederá, con eficacia diferida al desarrollo del proyecto de ejecución, cuya conclusión permite iniciar los trabajos de construcción del edificio. Si la licencia se otorgó mediante la presentación de un proyecto básico, será necesario disponer en la obra del proyecto de ejecución que lo desarrolle, o bien presentarlo en el Ayuntamiento, (artículos 1.4.3 y 1.4.4 del Decreto 2512/1977, de 17 junio). Precisamente, la jurisprudencia ha impedido a los Ayuntamientos que, una vez concedida la licencia con el proyecto básico, se deniegue ante la presentación del proyecto de ejecución, alegando una modificación posterior a la citada concesión de la normativa urbanística vigente, ya que la licencia estaba concedida y la presentación del proyecto de ejecución que desarrolla el primero sólo tiene por fin habilitar le comienzo material de las obras, (SSTS de 20 de enero y 10 de diciembre de 1998). Ahora bien, el proyecto de ejecución de obras deberá contar con el estudio o estudio básico de seguridad y salud y con el certificado de eficiencia energética del edificio en proyecto, que serán requisitos necesarios para el visado de aquél por el Colegio profesional y para poder iniciar las obras. Es el Anejo I del CTE, que debe por tanto ser considerado por los Ayuntamientos, el que enumera las partes o documentos del Proyecto, indicando cuáles integran el Proyecto Básico y cuáles el Proyecto de Ejecución.

deberá declarar su conformidad con la ordenación urbanística aplicable⁴⁹, copia de las restantes autorizaciones⁵⁰ y, en su caso, concesiones administrativas cuando sean legalmente exigibles o acreditación de haberse solicitado su otorgamiento, declaración de haberse colocado en el lugar en que se vayan a llevar a cabo las obras cartel anunciando la solicitud y describiendo las características de las obras para las que se solicita la licencia, visado colegial del proyecto y cualquier otra documentación técnica exigible conforme a la legislación general de ordenación de la edificación (por ejemplo el estudio o estudio básico de seguridad y salud o el certificado de eficiencia energética del proyecto) y la declaración de impacto ambiental, en caso de que el uso al que vayan a destinarse las obras así lo requiera. Al igual que hemos visto anteriormente, comunicada al Ayuntamiento la certificación final de las obras, lo que deberá hacerse antes de la recepción de las obras por el promotor, se practicará por los servicios municipales una inspección final, en el plazo máximo de un mes desde la comunicación, con declaración de la conformidad o no de las obras ejecutadas y del uso a que vayan a ser destinadas a la ordenación urbanística aplicable. Declarada la conformidad por los servicios municipales, se otorgará por el Ayuntamiento en el plazo de un mes la licencia urbanística definitiva, que incluirá la de la primera ocupación, y que se otorgará sin perjuicio de las restantes autorizaciones o concesiones administrativas que estén aún pendientes. No obstante, si las obras ejecutadas consisten en la construcción de viviendas en régimen de protección, la licencia de primera ocupación no podrá concederse sin que se acredite la calificación definitiva de las mismas por el órgano competente de la Comunidad de Madrid.

Cuando se trate de actos de implantación de usos o de modificación de los ya establecidos para el desarrollo de actividades en terrenos, edificios, construcciones o instalaciones o partes de los mismos, sin ejecución de obras de clase alguna, la solicitud de licencia deberá acompañarse de los siguientes documentos: documentación técnica exigible, consulta previa al Ayuntamiento sobre la legitimidad del uso o usos, copia de las restantes autorizaciones y concesiones cuando sean legalmente exigibles o acreditación de haberlas solicitado, y declaración del impacto ambiental cuando el uso lo requiera. La mera presentación de la solicitud, con todos los documentos exigibles, comportará automáticamente la autorización provisional para la implantación y el desarrollo del uso o usos de que se trate de acuerdo y en los términos de la normativa que en todo momento los regule. El Ayuntamiento deberá resolver sobre la solicitud en el plazo de un mes desde su presentación. No obstante y pese a su autorización mediante licencia, mientras persistan los usos, éstos estarán sujetos a inspección municipal, pudiendo los servicios técnicos

⁴⁹ También el art. 171 del Decreto Legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha (LOTAU) establece: "El profesional autor de la documentación técnica en que se fundamente la solicitud de licencia responderá, a los efectos que procedan legalmente, de la exactitud y veracidad de los datos de carácter técnico consignados en ella".

⁵⁰ Por ejemplo, las que derivan de las leyes de Patrimonio Histórico, algunas de las cuales consideran infracción muy grave la concesión de las licencias urbanísticas sin la autorización preceptiva de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, o contraviniendo las prescripciones establecidas por la misma, para la realización de actuaciones en Bienes de Interés Cultural o de Interés Patrimonial (art. 42.4 de la Ley 3/2013 de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid).

correspondientes formular por escrito los reparos de legalidad, seguridad o salubridad, sobrevenida incluso, que procedan, los cuales deberán ser cumplimentados. Estos reparos podrán dar lugar, si procede, a la incoación de procedimientos de protección de la legalidad urbanística y de sanción de su infracción, si transcurridos los plazos otorgados para cumplimentar los reparos no se hubieran llevado a debido efecto.

Cuando se trate de actos sujetos a intervención municipal no contemplados en los párrafos anteriores, bastará con comunicar al Ayuntamiento la intención de llevar a cabo el acto con una antelación mínima de quince días hábiles a la fecha en que pretenda llevarse a cabo o comenzar su ejecución. La comunicación previa deberá ir acompañada de una descripción suficiente de las características del acto de que se trate, la declaración de un técnico facultativo habilitado legalmente sobre su conformidad a la ordenación urbanística aplicable y copia de las restantes autorizaciones y concesiones que resulten exigibles. Una vez presentada la documentación justificativa y transcurrido el plazo de quince días, se entenderá controlada y aceptada la actuación por el órgano competente, salvo que el Ayuntamiento motivadamente adopte las medidas provisionales que entienda oportunas para proteger la ordenación urbanística aplicable, en cuyo caso deberá notificarlas al interesado, o adopte la orden de ejecución que proceda para garantizar la plena adecuación del acto o de los actos a la ordenación urbanística, en cuyo caso la orden que se dicte producirá los efectos propios de la licencia urbanística.

En su concesión o denegación interviene tanto el personal jurídico del Ayuntamiento como el personal técnico, de acuerdo con el procedimiento regulado en el Título I del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, o en las normas que apruebe cada Ayuntamiento de conformidad con la legislación autonómica. Todos ellos están obligados a velar por el más estricto cumplimiento de la legalidad, pudiendo incurrir en responsabilidad si actúan dolosa o negligentemente. El procedimiento de otorgamiento de las licencias urbanísticas se determinará en el Reglamento Orgánico del Municipio y, según el art. 157.2 LSCAM en la tramitación del procedimiento deberán recabarse los informes de cualquier otra Administración pública que sean legalmente preceptivos (por ejemplo, de la Administración competente en materia de patrimonio-histórico) y los informes técnico y jurídico sobre la conformidad del acto o del uso pretendidos con la ordenación urbanística aplicable. Éstos últimos habrán de ser emitidos por los correspondientes servicios municipales (o, en el caso de pequeños municipios, por los de las Administraciones u organismos de cooperación que presten su apoyo a éstos)⁵¹.

⁵¹ En cuanto al personal que debe emitir los informes que sirvan de base al acto en cuestión hay que distinguir la situación que se da en los municipios grandes, en los que existen cuerpos técnicos, generalmente integrados por funcionarios, de todas las disciplinas relacionadas con la actividad urbanística, así como asesores jurídicos especializados en urbanismo, de la que concurre en los Ayuntamientos pequeños -entendiendo por tales los que cuentan con menos recursos económicos y humanos-, en los que el asesoramiento técnico suele estar encomendado al técnico municipal que preste sus servicios para la Corporación -que será generalmente Arquitecto, pero que puede ostentar otra titulación-, mientras que el asesoramiento jurídico suele estar encomendado al propio secretario municipal (sin perjuicio de que las Corporaciones puedan contratar asesores externos o, en su caso,

De acuerdo con el art. 21.1.q) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), el Alcalde es el órgano competente del Ayuntamiento para adoptar la resolución de concesión o denegación de la licencia (u otras que deriven del ejercicio de la potestad de intervención municipal en la edificación y uso del suelo), salvo que las leyes sectoriales lo atribuyan expresamente al Pleno o a la Junta de Gobierno Local. Esta competencia es delegable en los Tenientes de Alcalde o en otros concejales, de conformidad con los artículos 21.3 y 23.4 LBRL. En los municipios de gran población, esta competencia está atribuida inicialmente a la Junta de Gobierno Local –la concesión de cualquier tipo de licencia-, aunque con la salvedad de que la legislación sectorial la atribuya expresamente a otro órgano. En la mayoría de las ocasiones, las leyes urbanísticas autonómicas la atribuyen directamente al Alcalde u órgano municipal en que delegue (art. 157.1 LSCAM, por ejemplo).

Toda resolución denegatoria, al igual que ocurre con las ordenes de ejecución, debe ser motivada, con explícita referencia a la norma o normas de la ordenación urbanística con las que estén en contradicción el acto o el uso pretendidos o que justifiquen la orden, respectivamente, (art. 157.2 LSCAM). Por tanto, toda denegación por resolución expresa o toda orden de ejecución deberán ser suficientemente motivadas indicando las normas que la justifiquen, pues los ciudadanos tienen derecho a conocer las razones que impiden su concesión (o que obligan a realizar una determinada actuación en el caso de las órdenes de ejecución) e interponer, si lo estiman oportuno, los recursos administrativos (alzada o reposición) y judiciales que consideren para su defensa. A este deber de motivación se refieren también el art. 54 LRJ-PAC y el artículo 8.1.b) TRLS.

El plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento, contado desde la entrada de la solicitud, es de tres meses. En la Comunidad de Madrid dicho plazo sólo puede interrumpirse una sola vez para requerir la subsanación de deficiencias o la mejora de la solicitud (art. 155.3 LSCAM y 42.3.b) y 42.5 LRJ-PAC).

Pese a que las Administraciones públicas están obligadas a resolver expresamente los procedimientos y a notificar la resolución a los interesados (art. 42.1 y 58.1 LRJ-PAC), no es infrecuente que transcurran los plazos sin que la Administración haya dictado resolución alguna. En ese caso, la regla general es que el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima al interesado o interesados que hubieran deducido la solicitud para entenderla estimada por silencio administrativo, excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario (art. 43.1 LRJ-PAC). Por tanto, aunque la regla general establecida por el art. 43.1 LRJ-PAC es la del silencio administrativo positivo y aunque hasta el 2011 también era ésta la regla en los procedimientos de concesión de licencias urbanísticas, por los abusos realizados y dada la permisividad de actuaciones ilícitas por esta vía, una norma con rango de Ley por razones de interés general -el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio⁵²-

soliciten el auxilio de los servicios técnicos de la Diputación Provincial o de la Comunidad Autónoma a la que pertenezcan).

⁵² La propia Exposición de Motivos del Real Decreto-Ley establecía que la exigencia de resolución expresa

introdujo una importante modificación. Pese a que establecía el carácter positivo del silencio para numerosos procedimientos administrativos, sin embargo, impuso el sentido negativo a la falta de resolución expresa de ciertos procedimientos de concesión de solicitudes de conformidad y de autorizaciones administrativas de carácter urbanístico. Si bien, el art. 9.7 TRLS y otras normas autonómicas anteriores han venido estableciendo tradicionalmente que en ningún caso pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística, han sido constantes los abusos ligados a la falta de respuesta municipal. Es más, al no contestar a solicitudes manifiestamente ilegales, permitiendo “de facto” estas actuaciones, los representantes municipales eludían incurrir en el delito de prevaricación que exige dictar “a sabiendas” una resolución manifiestamente injusta. Para forzar a los órganos competentes municipales a resolver expresamente y para impedir cualquier actuación que pudiera derivar en prácticas cercanas a la corrupción, el art. 23 del Real Decreto-Ley 8/2011 impidió la autorización de ciertos actos sin una resolución expresa (dicho de otra manera, estableció la regla del silencio negativo). Hoy en día, el art. 9.8 TRLS, modificado por la LRRR, ha venido a incorporar dicha regulación (derogando ya el mencionado artículo 23) y así establece que serán expresos, con silencio administrativo negativo, los actos que autoricen:

- a) Movimientos de tierras, explanaciones, parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación.
- b) Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta.
- c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes.
- d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva en terrenos incorporados a procesos de transformación urbanística y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público.

Por tanto, dichos actos requerirán el acto expreso de conformidad, aprobación o autorización administrativa que resulte preceptivo y el vencimiento del plazo máximo sin haberse notificado la resolución expresa legitimará al interesado que hubiere deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo. Cabe entonces plantearse cuál es el régimen del silencio administrativo aplicable al resto de actos de transformación, edificación y uso del suelo y del subsuelo, a los que no se alude expresamente en el art. 9.8 TRLS. Hay que entender aquí que, respecto de los actos sometidos a control municipal y a los que no se refiere el art. 9.8 TRLS (obras menores, por ejemplo), la falta de resolución expresa del procedimiento de solicitud habilita a entender que los mismos se entienden autorizados por silencio administrativo (positivo) ya que la relación de actos contenida en el art. 9.8 TRLS constituye una excepción justificada a la regla general del efecto estimatorio del silencio a la que se hace referencia en el art. 43.1 LRJ-PAC.

y la aplicación del silencio negativo contribuirán “a una mayor seguridad jurídica, impidiendo que la mera pasividad o inexistencia de actuaciones tempestivas de los Ayuntamientos permita entender a cualquier privado que le han sido concedidas licencias urbanísticas del más variado tipo».

d) Duración y prórroga

Todas las licencias se otorgarán por un plazo determinado tanto para iniciar, como para terminar las obras, salvo las referidas a usos, que tendrán vigencia indefinida sin perjuicio de la obligación legal de adaptación de los establecidos a las normas que en cada momento los regulen (art. 158.1 LSCAM). De haberse otorgado por acto presunto en los supuestos no contemplados en el art. 9.8 TRLS (por ejemplo en casos de una reforma que no altera la configuración arquitectónica del edificio) o cuando la resolución que concede la licencia no indique expresamente cuáles son esos plazos, la licencia se entenderá otorgada bajo la condición legal de la observancia de los de un año para iniciar las obras y tres años para la terminación de éstas.

Los Ayuntamientos podrán conceder prórrogas de los plazos de la licencia por una sola vez y por un nuevo plazo no superior al inicialmente acordado, previa solicitud expresa formulada antes de la conclusión de los plazos previstos para el comienzo y para la finalización de las obras, siempre que la licencia sea conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento de su otorgamiento (art. 158.2 LSCAM).

Transcurridos los plazos a los que nos acabamos de referir, con su prórroga si la ha habido, el órgano competente para conceder la licencia declarará, de oficio o a instancia de cualquier persona, la caducidad de las licencias, previa audiencia del interesado (art. 158.3 LSCAM). En ese caso, la declaración de caducidad extinguirá la licencia, no pudiéndose iniciar ni proseguir las obras si no se solicita y obtiene una nueva ajustada a la ordenación urbanística que esté en vigor (y se abona el tributo correspondiente). Transcurrido el plazo de dos meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado la licencia o desestimada la solicitud que haya sido deducida, se podrá aplicar el régimen de ejecución sustitutoria o, en su caso, la expropiación forzosa.

También se prevé la transmisibilidad de las licencias, con carácter general, en el artículo 13.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955. En ese caso, las licencias relativas a las condiciones de una obra, instalación o servicio serán transmisibles, pero el antiguo y nuevo constructor o empresario deberán comunicarlo por escrito a la Corporación, sin lo cual quedarán ambos sujetos a todas las responsabilidades que se derivaren para el titular.

6.1.3. La declaración responsable y la comunicación previa

En relación con la implantación de actividades, la Ley de Economía Sostenible introdujo un nuevo artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local que establece la regla general de que el ejercicio de actividades por los particulares no queda sujeto a la obtención de previa licencia municipal u otro medio de control preventivo. Con esta opción de política legislativa, la Ley de Economía Sostenible fue un paso más allá de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, dado que no sólo se suprimen los regímenes de autorización para el ejercicio de actividades de servicios inclui-

dos en su ámbito de aplicación, sino que se extiende a cualquier tipo de actividad. En estos casos, cuando el ejercicio de actividades no requiera autorización habilitante y previa, las entidades locales deberán establecer los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos para el ejercicio de la misma por los interesados (art. 84 ter LBRL).

Sin perjuicio de lo anterior, este artículo 84 bis LBRL, que ha sido modificado por la LRRR, establece una serie de excepciones a la regla general señalada, pues podrá someterse a la obtención de previa licencia municipal u otro medio de control preventivo el ejercicio de actividades económicas que afecten a la protección del medio ambiente en el lugar concreto donde se realiza la actividad, a la seguridad pública, a la salud pública, o cuando ello esté justificado por razones de interés público, y estos fines no puedan salvaguardarse mediante la presentación de una declaración responsable o de una comunicación previa. También cuando el número de operadores económicos del mercado sea limitado por la escasez de recursos naturales, por el régimen de utilización del dominio público, por la existencia de inequívocos impedimentos técnicos o en función de la existencia de servicios públicos sometidos a tarifas reguladas. Además, para evitar solapamientos innecesarios en los controles, el párrafo tercero de este artículo dispone que, en caso de existencia de licencias o autorizaciones concurrentes entre una entidad local y otra administración, la primera deberá motivar expresamente cuál es el interés general concreto que se pretende proteger con la necesidad de autorización y que éste no se encuentra ya cubierto mediante otra autorización ya existente. Por su parte, la construcción de instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas solo se someterá a un régimen de autorización cuando lo establezca una ley que defina sus requisitos esenciales y las mismas sean susceptibles de generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio histórico y resulte proporcionado. Para evaluar los posibles riesgos, habrá que tener en cuenta las características de las instalaciones, entre las que se analizarán las siguientes: la potencia eléctrica o energética de la instalación, la capacidad o aforo de la instalación, la contaminación acústica, la composición de las aguas residuales que emita la instalación y su capacidad de depuración, la existencia de materiales inflamables o contaminantes y las instalaciones que afecten a bienes declarados integrantes del patrimonio histórico.

En relación con el resto de actividades que no quedan sometidas por el artículo 84 bis LBRL a la obtención de previa licencia municipal u otro medio de control preventivo, muchos Ayuntamientos optan por controlar su implantación o la apertura de establecimientos en los que éstas se van a desarrollar a través del sistema de la comunicación previa o del de la declaración responsable a los que se refieren los artículos 84.1.c) LBRL y 71 bis LRJ-PAC. Por declaración responsable ha de entenderse el documento suscrito por un interesado en el que manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para acceder al reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita y que se compromete a mantener su cumplimiento durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio. Dichos requisitos deberán estar recogidos de manera expresa, clara y precisa en la correspondiente declaración responsable. Por comunicación previa

ha de entenderse, en cambio, que es aquel documento mediante el que los interesados ponen en conocimiento de la Administración Pública competente sus datos identificativos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho o el inicio de una actividad. Las declaraciones responsables y las comunicaciones previas producirán los efectos que se determinen en cada caso por la legislación correspondiente y permitirán, con carácter general, el reconocimiento o ejercicio de un derecho o bien el inicio de una actividad, desde el día de su presentación, sin perjuicio de las facultades de comprobación, control e inspección que tengan atribuidas las Administraciones Públicas. No obstante, el art. 71 bis.4 LRJ-PAC declara expresamente que la inexactitud, falsedad u omisión, de carácter esencial, en cualquier dato, manifestación o documento que se acompañe o incorpore a una declaración responsable o a una comunicación previa, o la no presentación ante la Administración competente de la declaración responsable o de la comunicación previa, determinará la imposibilidad de continuar con el ejercicio del derecho o actividad afectada desde el momento en que se tenga constancia de tales hechos, sin perjuicio de las responsabilidades penales, civiles o administrativas a que hubiera lugar. Asimismo, la resolución de la Administración Pública que declare tales circunstancias podrá determinar la obligación del interesado de restituir la situación jurídica al momento previo al reconocimiento o al ejercicio del derecho o al inicio de la actividad correspondiente, así como la imposibilidad de instar un nuevo procedimiento con el mismo objeto durante un período de tiempo determinado, todo ello conforme a los términos establecidos en las normas sectoriales de aplicación.

Pero incluso, como consecuencia de los artículos 3 a 5 de la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios (que sustituye al Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo), se ha suprimido la exigencia de licencia municipal de apertura y funcionamiento de determinados establecimientos comerciales, -que con carácter general se exige por el art. 84 bis LBRL por razones de protección ambiental, o de seguridad y salud públicas-, siempre y cuando nos encontremos ante actividades que por su naturaleza, sus instalaciones y sus dimensiones no tengan un impacto que exija el control mediante la técnica de licencia administrativa, lo que implicaría un retraso en la puesta en marcha de la actividad. Básicamente se trata de actividades comerciales minoristas y de prestación de servicios en establecimientos permanentes cuya superficie útil de exposición y venta al público no supere los 300 metros cuadrados según el Anexo de la norma. A esta supresión de licencias de uso y actividad, debe añadirse la de las licencias de obra menor -por no requerir un proyecto de obra de edificación al no tratarse de obras LOE- para adecuación de local de negocio, todo ello realizado con el objetivo de dinamizar la economía, tal como viene marcada en Derecho Europeo por la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, que fue transpuesta a nuestro ordenamiento por las conocidas como Ley Paraguas (Ley 17/2009, de 23 de noviembre) y Ley Omnibus (Ley 25/2009, de 22 de diciembre). Para poder poner en funcionamiento estas actividades comerciales minoristas y de prestación de servicios de pequeña superficie, las cuales pueden llevarse a cabo en los locales de los edificios en régimen de propiedad común, habrá entonces que presentar una comunicación previa o una declaración responsable, que podrá implicar un control *a posteriori* de la Administración.

Por último, el artículo 9.9 TRLS establece que, cuando la legislación de ordenación territorial y urbanística aplicable sujete la primera ocupación o utilización de las edificaciones a un régimen de comunicación previa o de declaración responsable, pero sin embargo la administración compruebe que la edificación no cumple los requisitos necesarios para el destino al uso previsto, en ese caso la administración a la que se realice la comunicación deberá adoptar las medidas necesarias para el cese de la ocupación o utilización comunicada. Si no adopta dichas medidas en el plazo de seis meses, será responsable de los perjuicios que puedan ocasionarse a terceros de buena fe por la omisión de tales medidas, si bien la Administración podrá repercutir en el sujeto obligado a la presentación de la comunicación previa o declaración responsable el importe de tales perjuicios (siempre, claro está que sea solvente y siga existiendo). Tanto la práctica de la comunicación previa a la Administración competente, como las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística que aquella pudiera adoptar en relación con el acto comunicado, deberán hacerse constar en el Registro de la Propiedad, en los términos establecidos por la legislación hipotecaria.

6.1.4. El visado urbanístico colegial como técnica adicional de control

Como se ha indicado, en los casos de obras que precisen un proyecto técnico de edificación por considerarse comprendidas dentro del ámbito de aplicación de la LOE, entre los documentos que deben aportarse a la hora de solicitar la pertinente licencia se encuentra el proyecto debidamente suscrito por técnico competente que vendrá con los visados preceptivos, entre los que destaca el del colegio profesional al que el proyectista pertenezca, ya que están obligatoriamente sometidas a visado las intervenciones profesionales de sus colegiados⁵³, y los documentos en que se materialicen los trabajos encargados, así como los que tengan su origen en los mismos. Este visado es un acto autenticador que viene a constatar que el proyecto es de quien lo firma y que, además, permite un control colegial de las siguientes circunstancias: la identidad y titulación del autor del proyecto, la colegiación del mismo, el ejercicio legítimo de la profesión privada de Arquitecto, Ingeniero o Arquitecto Técnico, la ausencia de incompatibilidades por parte de su autor, y el examen del contenido de los proyectos, limitando tal control al cumplimiento de sus exigencias formales o, lo que es lo mismo, a ratificar que el proyecto técnico contiene todos los documentos exigidos para ello, (aunque de detectarse alguna infracción urbanística grave los colegios estarán obligados a denegar dicho visado)⁵⁴.

⁵³ Téngase aquí en cuenta que diversas sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 3/2013, 43/2013, 50/2013 y 63/2013) han declarado la inconstitucionalidad de diversas normas autonómicas que eximían del requisito de colegiación obligatoria contemplado en el art. 3.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales, a los profesionales que prestan sus servicios por cuenta de la respectiva Administración Pública autonómica, aunque los destinatarios de dicha actividad fuesen ciudadanos o terceros usuarios de los servicios públicos. Por tanto, una vez advertido que el art. 1.3 de la Ley de Colegios Profesionales no exime a los empleados públicos de colegiarse cuando realizan las actividades propias de su profesión para cuyo ejercicio se exige la colegiación, la exención del deber de colegiación de los funcionarios, personal estatutario y personal laboral al servicio de las administraciones públicas autonómicas “para la realización de actividades propias de su profesión por cuenta de aquellas” vulnera el art. 3.2 citado de la Ley de Colegios Profesionales.

⁵⁴ Ahora bien, como han indicado las Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de octubre de 1992, de 21 de julio de 1997 y de 27 de marzo de 1998, el visado de un Colegio Profesional no puede sustituir el juicio que

El Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre el visado colegial obligatorio, -que desarrolla el artículo 13 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales⁵⁵, ha venido a fijar, en su artículo 2, qué trabajos profesionales han de ser objeto de visado. Entre ellos se encuentran los proyectos de ejecución de edificación, los certificados finales de obra, los documentos anteriores cuando se trate de actuaciones de legalización de obras, proyectos de demolición y ciertos trabajos relacionados con explosivos. La validez de este Real Decreto ha sido confirmada por numerosas sentencias del Tribunal Supremo (SSTS de 31 de enero, 9 de marzo, 12 de marzo, y 14, 17 y 24 de septiembre de 2012). El colegiado deberá abonar la tasa establecida por el colegio para la tramitación de cada tipo de visado, el cual puede incluso tramitarse de forma telemática.

En relación con las obras llevadas a cabo por las Administraciones Públicas hay que señalar que los proyectos de obras son controlados directamente por la Administración,

debe emitir la Administración, la cual está obligada valorar, no sólo la idoneidad técnica y urbanística del proyecto, sino también la capacidad profesional de su autor, denegando la licencia a proyectos redactados por técnicos incompetentes (ello aunque el proyecto esté visado por un Colegio profesional, pues el visado colegial no otorga competencia profesional alguna). De la misma manera, la denegación del visado por razones urbanísticas no impedirá al particular interesado presentar el proyecto ante el órgano administrativo competente solicitando la preceptiva licencia urbanística, pues la competente para valorar la adecuación urbanística del proyecto es la Administración municipal. Los artículos 46 a 50 del Reglamento de Disciplina Urbanística contienen algunas precisiones adicionales sobre el visado colegial.

⁵⁵ Ténganse en cuenta la redacción vigente del artículo 13 de la Ley de Colegios Profesionales, (añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, que transpone a nuestro ordenamiento la Directiva 2006/123/CE):

- «1. Los Colegios de profesiones técnicas visarán los trabajos profesionales en su ámbito de competencia únicamente cuando se solicite por petición expresa de los clientes, incluidas las Administraciones Públicas cuando actúen como tales, o cuando así lo establezca el Gobierno mediante Real Decreto, previa consulta a los colegiados afectados, de acuerdo con los siguientes criterios:
 - a) Que sea necesario por existir una relación de causalidad directa entre el trabajo profesional y la afectación a la integridad física y seguridad de las personas.
 - b) Que se acredite que el visado es el medio de control más proporcionado.En ningún caso, los Colegios, por sí mismos o a través de sus previsiones estatutarias, podrán imponer la obligación de visar los trabajos profesionales.
2. El objeto del visado es comprobar, al menos:
 - a) La identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10.2.
 - b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.En todo caso, el visado expresará claramente cuál es su objeto, detallando qué extremos son sometidos a control e informará sobre la responsabilidad que, de acuerdo con lo previsto en el apartado siguiente, asume el Colegio. En ningún caso comprenderá los honorarios ni las demás condiciones contractuales, cuya determinación queda sujeta al libre acuerdo entre las partes, ni tampoco comprenderá el control técnico de los elementos facultativos del trabajo profesional.
3. En caso de daños derivados de un trabajo profesional que haya visado el Colegio, en el que resulte responsable el autor del mismo, el Colegio responderá subsidiariamente de los daños que tengan su origen en defectos que hubieran debido ser puestos de manifiesto por el Colegio al visar el trabajo profesional, y que guarden relación directa con los elementos que se han visado en ese trabajo concreto.
4. Cuando el visado colegial sea preceptivo, su coste será razonable, no abusivo ni discriminatorio. Los Colegios harán públicos los precios de los visados de los trabajos, que podrán tramitarse por vía telemática.

más concretamente por el órgano de contratación a través de las oficinas o unidades técnicas de supervisión de proyectos, que serán las encargadas de verificar que se han tenido en cuenta las disposiciones generales de carácter legal o reglamentario, así como la normativa técnica que resulte de aplicación para cada tipo de proyecto (arts. 121, 124.3 y 125 del Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre). Por eso, no precisan de visado colegial alguno. Así lo ha confirmado la STS de 17 de julio de 2013 que declara que no es preciso el visado colegial, al margen de la existencia o inexistencia de relaciones de empleo entre el arquitecto que suscribe el proyecto y la Administración contratante⁵⁶.

6.2. La protección del orden jurídico urbanístico

6.2.1. La protección de la legalidad urbanística y la Administración competente

La protección de la legalidad urbanística, es decir, la garantía del respeto a la normativa urbanística y al planeamiento en vigor se lleva a cabo fundamentalmente por los Ayuntamientos, si bien en caso de inactividad de éstos las Comunidades Autónomas e inclusive el Estado tienen facultades de intervención en sustitución de la entidad local incumplidora de sus obligaciones. Los Ayuntamientos desarrollan fundamentalmente esta función a través de sus servicios de inspección urbanística y en base a unas reglas de actuación que vienen fijadas en las ordenanzas municipales, las cuales deben desarrollar lo dispuesto en la legislación urbanística autonómica.

Pero, antes de explicar el funcionamiento de la inspección urbanística y las reglas tendientes a garantizar la protección de la legalidad urbanística, debemos señalar que muchas legislaciones autonómicas (por ejemplo, el art. 160 LSCAM) establecen un mecanismo muy eficaz para garantizar que las obras cuenten con las licencias preceptivas. Así, para contratar provisionalmente los suministros de energía eléctrica, agua, gas y telefonía que resulten necesarios para la ejecución de los trabajos, las empresas suministradoras exigirán la acreditación de la licencia municipal, fijando como plazo máximo de duración del contrato el establecido en la licencia para la ejecución de las obras, transcurrido el cual no podrán continuar prestándose el servicio. Una vez terminada la obra, las empresas suministradoras de agua, servicios energéticos y telecomunicaciones exigirán, para la contratación definitiva de los suministros o servicios respectivos en edificios o construcciones de nueva planta u objeto de obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación, la acreditación de la licencia municipal de primera ocupación.

Los Ayuntamientos, en virtud de sus *facultades de inspección y control* inherentes al ejercicio de la potestad sancionadora atribuida por el art. 4.1.f) LBRL a las administraciones locales, cuentan con unos servicios o unidades de inspección cuya función consiste en comprobar que los actos privados o públicos de ocupación, construcción, edificación

⁵⁶ Ya la STS de 13 de octubre de 1982 dispuso que “es el carácter público del ente promotor y no la calidad (funcionario o profesional libre) del Arquitecto del proyecto lo que da entrada a la sustitución del visado colegial por la preceptiva autorización o informe de las oficinas de supervisión de proyectos”.

y uso del suelo, así como cualesquiera otras actividades que supongan utilización de éste, se ajustan a la legalidad aplicable (art. 190 LSCAM). Los Ayuntamientos, pues, en virtud de la facultad de inspección que les es atribuida por las legislaciones autonómicas⁵⁷, están obligados a incoar los expedientes oportunos para comprobar si se ha observado o no la legalidad urbanística vigente, la cual debe controlarse en todo momento y no solamente cuando se solicita y concede la licencia de obras, sino también cuando, a la hora de otorgar la licencia de primera ocupación, se comprueba si la obra ejecutada se ajusta a la legislación aplicable y a la licencia concedida, o constatando la existencia de obras de las que el Ayuntamiento no ha sido informado para evitar su control.

Entre las funciones de los servicios de inspección están las tareas de vigilancia y comprobación preventivas, denunciando las anomalías que observen en la ejecución o aplicación de los instrumentos de ordenación urbanística, la obligación de elaborar informes y proporcionar asesoramiento a autoridades y órganos de las administraciones públicas, y, en fin, actuar en procedimientos sancionadores respecto a conductas consideradas infractoras, cooperando si ello fuera necesario con el Ministerio Fiscal y con los Jueces y Tribunales.

Como establece el art. 191 LSCAM para la Comunidad de Madrid, la Comunidad Autónoma y los municipios tienen plena competencia, en materia de inspección urbanística, debiendo cooperar y, en su caso, coordinarse para el desarrollo de las tareas de inspección. Los servicios autonómicos suelen estar adscritos a la consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, mientras que los Ayuntamientos han de contar, al menos, con una unidad administrativa dedicada exclusivamente al ejercicio de funciones inspectoras, salvo en los municipios más pequeños que, al no tener capacidad para contar con una unidad propia, deben asegurar el desarrollo de la función inspectora mediante fórmulas de cooperación con la Diputación Provincial⁵⁸ o, en el caso de comunidades uniprovinciales, con la consejería competente.

En la Comunidad de Madrid, según el art. 192 LSCAM cuyas previsiones son parecidas a los de otras Comunidades Autónomas, una vez que se concede la licencia urbanística, las obras que se realicen a su amparo deben ser inspeccionadas al menos en dos ocasiones: una cuando éstas se inician (normalmente con el replanteo) y otra cuando éstas se terminan (normalmente, como hemos visto, tras la firma del certificado final de obra con el fin de controlar, junto a la legalidad de la actuación terminada, la habitabilidad del edificio con vistas a permitir su primera ocupación). Además, la inspección urbanística llevará a cabo todas aquellas visitas que fueran precisas para velar e informar sobre la correcta aplicación de las normas y el planeamiento urbanístico. Cuando de las actuaciones de inspección se desprendan indicios de la comisión de una posible infracción urbanística o, incluso, de un posible ilícito penal, deberá efectuarse propuesta de adopción de cuantas

⁵⁷ Artículos 174 y 175 LOTAU y 190 y siguientes de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.

⁵⁸ Ténganse en cuenta lo dispuesto por los artículos 25, 26 y 36 LBRL. En particular, el art. 36.1.b) LBRL señala, entre las competencias de la Diputación Provincial o entidad equivalente –Cabildos y Consejos insulares–, la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los de menor capacidad económica y de gestión.

medidas se consideren pertinentes, con remisión, en su caso, de copia del acta levantada al Ministerio Fiscal. Entre estas medidas habrá, como mínimo de incoarse el correspondiente procedimiento sancionador⁵⁹, sin perjuicio de que, como ahora veremos, pueda adoptarse también la medida provisional de suspensión de la actuación.

De cada visita de inspección se levantará acta, en la que deberá dejarse constancia suficiente de los datos identificativos de todas las personas intervinientes y de la calidad en la que respectivamente lo hagan y de los hechos, circunstancias, datos y resultados de la actuación que se practique. El acta tendrá la consideración de documento público administrativo. El acta deberá ser firmada por el inspector o los inspectores actuantes y por la persona que esté, en el momento de realizarse la inspección, a cargo de la obra o actividad objeto de ésta. Si dicha persona se negara a suscribirla, se hará constar tal circunstancia y, en todo caso, se le hará entrega de copia del acta. De no encontrarse presente o de negarse a recibirla, se remitirá por medio que permita dejar constancia de su recepción, al promotor, al constructor y al director o directores de la obra o actividad o, de ser éstos desconocidos, al propietario del bien inmueble en el que tenga lugar la obra o actividad objeto de inspección.

En el ejercicio de sus funciones, los inspectores gozan de plena autonomía y tienen a todos los efectos la condición de agentes de la autoridad, estando facultados para requerir y examinar toda clase de documentos relativos al planeamiento y su ejecución, comprobar la adecuación de los actos de transformación, construcción, edificación y uso del suelo a la normativa de ordenación urbanística aplicable y obtener la información necesaria para el cumplimiento de su cometido. Por ello, tanto las Administraciones como los particulares están obligados a prestarles la colaboración que precisen. Recordemos, en este sentido, que el art. 137.3 LRJ-PAC establece que “los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados”. En el mismo sentido, el art. 192.4 LSCAM establece que “las actas de la inspección gozan de presunción de veracidad, que sólo cede cuando en el procedimiento que se instruya como consecuencia de las mismas se pruebe su inexactitud o falta de certeza, o se aporten pruebas de mayor convencimiento que la contradigan”.

Una medida de gran utilidad e importancia para proteger la legalidad urbanística y que se puede adoptar como consecuencia de una inspección de la obra es la *medida provisional de paralización de la obra o suspensión del acto de edificación y uso del suelo*, que es una medida de naturaleza cautelar y perentoria pues no está amparada por ningún acto administrativo, sino que se trata de un acto de trámite cualificado que se enmarca

⁵⁹ Téngase en cuenta que cuando el procedimiento sancionador se tramita por una actuación infractora amparada en una licencia ilícita, habrá que proceder en los términos que más adelante se verán a la anulación de dicha licencia antes de dictar la resolución sancionadora. No podrá sancionarse al infractor si se ha atendido de buena fe a lo dispuesto en la autorización, especialmente cuando esta se ampare en un planeamiento anulado.

en un procedimiento administrativo de protección de la legalidad urbanística. A ella las legislaciones autonómicas suelen añadir, cuando se incumple la obligación de paralizar inmediatamente los trabajos, la consistente en retirar los materiales y la maquinaria a cargo de la persona titular de las obras e, incluso, la imposición de sucesivas multas coercitivas, pudiendo llegarse, en los casos más graves, a dar traslado de las actuaciones al Ministerio Fiscal por presunto delito o falta de desobediencia a la autoridad. Estas medidas provisionales, que, como establece el art. 72.1 LRJ-PAC, se adoptan iniciado el procedimiento por el órgano competente para resolverlo con el objetivo de asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer si existen elementos de juicio suficientes para ello, son de una importancia extraordinaria a la hora de evitar los perjuicios que podrían derivarse de la continuación en una actuación que presenta indicios de ilegalidad (no digamos nada en el caso de posibles derribos de edificios o partes de los mismos protegidos por su carácter histórico artístico o ambiental, como puede ser, por ejemplo, partes de una muralla medieval). Aparecen reguladas en normas con rango de Ley, como son las leyes urbanísticas autonómicas (arts. 193.1 LSCAM, 220 LSUPV, 178.2 LOTAU, 113.1.a) LUCyL, 203 TR-LUC o 181.1 LOUA). Centrándonos en la medida provisional de suspensión de actos de edificación y uso del suelo hemos de decir que, notificada la orden de suspensión, procede el precinto de obras e instalaciones. Consecuentemente, los actos de edificación y uso del suelo deben estar en curso de ejecución y realizándose al margen o sin la cobertura de un acto administrativo de control municipal (normalmente la licencia). En ese caso, constatada la posible existencia de una actuación carente de cobertura jurídica, el Alcalde o el órgano que resulte competente la adoptará de acuerdo siempre con el respeto al principio de proporcionalidad y en la medida en que resulte estrictamente imprescindible para garantizar el buen fin del procedimiento de protección de la legalidad urbanística.

Hay que destacar, además, que el objetivo último de la protección de la legalidad urbanística ha de ser el *restablecimiento del orden urbanístico perturbado* y la restauración de la realidad física alterada. Las medidas que se adopten deben ser siempre respetuosas con el principio de proporcionalidad y serán perfectamente compatibles con el ejercicio de la potestad sancionadora. Eso quiere decir que junto a la adopción de medidas que vamos a contar a continuación puede tramitarse además, en el mismo expediente o en otro autónomo e independiente, un procedimiento sancionador que puede culminar, si procede, con la imposición de una sanción o castigo, que es algo distinto de la restauración de la realidad física alterada.

Algunas legislaciones autonómicas (art. 120 LUCyL) y el art. 51.1.c) TRLS obligan a los Ayuntamientos a comunicar al Registro de la Propiedad la incoación de procedimientos sancionadores por infracciones urbanísticas y de procedimientos de restauración de la legalidad urbanística, para su publicidad y práctica de los asientos que correspondan.

En fin, con el fin de evitar que los Ayuntamientos y sus Alcaldes no lleven a cabo las inexcusables actuaciones en defensa de la protección de la legalidad urbanística, la Ley de Bases de Régimen Local y algunos preceptos de las legislaciones urbanísticas autonómicas, contemplan la actuación de la Consejería competente en sustitución del Alcalde o del municipio, evitando así que se puedan realizar en la práctica excepciones injustificadas al cumplimiento de la legalidad. Así, cuando el Alcalde no adopta la medida provisional

de suspensión de los actos de ocupación y uso del suelo, incluso tras ser requerido por la Consejería competente, puede el Consejero adoptar directamente la medida de suspensión en sustitución del Alcalde. También, una vez suspendida la obra, la Consejería competente puede actuar en sustitución del Ayuntamiento para exigir la legalización de las obras en caso de resultar posible o el derribo o la reconstrucción de lo ilegalmente edificado o derribado cuando la actuación no sea susceptible de legalización por resultar manifiestamente incompatible con el planeamiento urbanístico (arts. 193.2 194.6 y 195.2 LSCAM). Por otra parte, cuando la Administración del Estado o de la Comunidad Autónoma considere que la actividad o inactividad municipal es contraria al ordenamiento jurídico, podrá requerir a la entidad para que ajuste su actuación a la legalidad, interponiendo el recurso contencioso-administrativo pertinente en defensa de la legalidad (art. 64 LBRL). También cuando una entidad local incumpla sus obligaciones legales afectando al ejercicio de competencias autonómicas o locales, el Estado o la Comunidad Autónoma afectada le requerirá para que cumpla con sus obligaciones, adoptando en caso contrario las medidas pertinentes en sustitución de aquella (art. 60 LBRL). Esta técnica del control sustitutivo se ha puesto en práctica en algunas Comunidades Autónomas mediante la retirada de las competencias urbanísticas a municipios afectados por casos graves y reiterados de corrupción. Incluso, el art. 61 LBRL prevé que el Consejo de ministros, con conocimiento del Consejo de Gobierno de las Comunidades Autónomas, previo acuerdo vinculante del Senado, puede proceder mediante real decreto a la disolución de los órganos de gobierno de las entidades locales cuando exista una gestión gravemente dañosa para los intereses generales que suponga incumplimiento de sus obligaciones constitucionales. Acordada la disolución, se convocarán elecciones y entre tanto la administración ordinaria de los asuntos se llevará a cabo por una comisión gestora. Este procedimiento sólo se ha utilizado hasta ahora en la disolución del Ayuntamiento de Marbella, afectado por una grave y generalizada situación de corrupción (Real Decreto 421/2006, de 7 de abril).

6.2.2. La legalización de actuaciones ejecutadas sin licencia

Una de las posibilidades que la legislación urbanística establece para restablecer el orden jurídico-urbanístico conculcado es la legalización del acto o uso mediante la solicitud de la oportuna licencia, cuando las obras son compatibles con la ordenación vigente. Cuando no lo son, sólo queda la restauración de la realidad física alterada, normalmente mediante la demolición de lo indebidamente construido o de la reconstrucción de lo que no debió derribarse, o, en el caso de usos, con su cese. La situación ilegal derivará normalmente de estar realizando o haber terminado ya una actuación sin que ésta haya sido sometida a un control municipal (mediante licencia u orden de ejecución) o contraviniendo las condiciones impuestas por el Ayuntamiento al realizar dicha supervisión. La situación menos grave se producirá cuando la actuación sea legalizable, luego cuando sea parcialmente legalizable (en cuyo caso procederá el derribo de lo que no pueda legalizarse) y finalmente, lo menos deseable, cuando la actuación no pueda legalizarse por ser totalmente incompatible con el planeamiento vigente.

En caso de que proceda la legalización, nos encontraremos ante un supuesto de eficacia retroactiva de un acto favorable para el interesado (la nueva licencia) amparado en lo dispuesto en el artículo 57.3 LRJ-PAC. En este supuesto, la licencia solicitada con

posterioridad a la ejecución total o parcial de las obras produce efectos retroactivos legitimando la actividad realizada con anterioridad porque ésta es perfectamente conforme a la ordenación urbanística vigente (y no debe olvidarse que no es la licencia la que concede los derechos que permiten a los particulares llevar a cabo actos de edificación y uso del suelo, sino el planeamiento vigente). Si el interesado no lo solicita voluntariamente, como ocurre habitualmente, los servicios municipales formularán un requerimiento previo al interesado para que inste la legalización y solicite la licencia correspondiente. En ese caso, la solicitud habrá de acompañarse de los documentos que correspondan y del pago de los impuestos y tasas preceptivos. Al tratarse de actuaciones en ejecución o terminadas, se exigirá lo que se denomina un proyecto de legalización y luego la certificación final de las obras terminadas, lo que deberá suscribirse por los técnicos competentes con los visados colegiales obligatorios de acuerdo a las exigencias del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto. La solicitud se tramitará conforme al procedimiento general previsto para la tramitación de la licencia correspondiente. El incumplimiento de la obligación de instar la legalización por los responsables, podrá originar la imposición de multas coercitivas como medio de ejecución forzosa de esta obligación. En caso de que la legalización se lleve a cabo sobre actuaciones en ejecución, procederá inmediatamente el levantamiento de la medida provisional de suspensión si ésta continuaba aún.

Algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía, contemplan la legalización de actuaciones incompatibles con la ordenación urbanística por aplicación del principio de proporcionalidad, pero para ello se requiere que la contradicción no sea sustancial, aunque también prevén, (en casos de obras o actuaciones evidente o manifiestamente incompatibles con la ordenación vigente o sobre los que se haya denegado la autorización correspondiente), procedimientos más ágiles de reposición de la realidad alterada -demoliciones exprés-.

Veamos a continuación las medidas concretas tendentes a proteger la legalidad urbanística y que dependen de varios factores: si las actuaciones están terminadas o en curso de ejecución; si se realizan sin o contra licencia u orden de ejecución, si se realizan al amparo de licencias u órdenes de ejecución ilegalmente concedidas, o si se llevan a cabo en zonas vedes y espacios libres o en otros suelos. Seguiremos la clasificación adoptada por la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, aunque otras clasificaciones adoptadas por legislaciones autonómicas conducen, en líneas generales, a las mismas soluciones.

6.2.3. Obras, construcciones y usos sin o contra licencia u orden de ejecución

a) Medidas sobre actuaciones en ejecución

Si los servicios de inspección detectan que un acto de construcción, edificación o uso del suelo sujeto a control municipal se realiza sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones impuestas por una u otra si se han concedido o dictado previamente, lo primero que deberá disponer el Alcalde será la medida provisional de suspensión inmediata del acto, practicando simultáneamente comunicación de esta medida al interesado y a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística (art. 193 LSCAM). Si es

la Consejería competente la que tiene conocimiento de esta situación, se dirigirá al Alcalde para que adopte la medida provisional de suspensión y, si éste no la adopta en los diez días siguientes a la recepción del requerimiento de la Consejería, la medida provisional se acordará directamente por el Consejero.

De no cumplirse voluntariamente la orden de suspensión, el Alcalde o, en su caso, el Consejero competente en materia de ordenación urbanística deberá disponer, como medidas provisionales complementarias, el precinto de las obras o del local y la retirada de la maquinaria y los materiales que estuvieran empleándose en las obras a que se refiere el número anterior para su depósito en el lugar que todos los Ayuntamientos deberán habilitar al efecto. Los gastos que originen la retirada y el depósito deberán ser satisfechos solidariamente por el promotor, el constructor y el propietario. Es más, el incumplimiento de la orden de suspensión podrá dar lugar, mientras persista, a la imposición de multas coercitivas por períodos de diez días y cuantía, en cada ocasión, de 150 euros o del 5 por 100 del valor de las obras, si éste fuese superior. Del incumplimiento se dará cuenta en todo caso al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad penal que proceda.

Una vez paralizada provisionalmente la obra o el uso, por no contar con la autorización preceptiva o por contravenir sus condiciones, procede iniciar el procedimiento de legalización de la actuación, lo cual, como ya hemos dicho, podrá concluir con la legalización total o parcial a través de la solicitud de una nueva licencia, o con la obligación de restaurar la realidad física alterada mediante la demolición o reconstrucción que proceda o el cese definitivo del uso. Para ello, el art. 194 LSCAM regula la legalización de actos de edificación o uso del suelo en curso de ejecución. En el plazo de dos meses, contados desde la notificación de la suspensión provisional de la actividad, el interesado deberá solicitar la legalización o, en su caso, ajustar las obras o los usos a la licencia u orden de ejecución. Si transcurrido el plazo de dos meses el interesado no hubiere presentado la solicitud de legalización o, en su caso, no hubiese ajustado las obras a las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, la Junta de Gobierno Local o, en los municipios en que ésta no exista el Pleno de la corporación, acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual forma se procederá si la legalización fuera denegada por ser la autorización de las obras o los usos contraria a las prescripciones del planeamiento urbanístico o de las Ordenanzas aplicables. En estos casos, el acuerdo municipal deberá ser notificado a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística.

Cuando el acto en curso de ejecución sin licencia u orden de ejecución -o contraviendo las condiciones de la de la licencia concedida o de la orden impartida- consistiera en la demolición de una construcción o edificio, la Junta de Gobierno Local o, en los municipios en que ésta no exista el Pleno del Ayuntamiento, ordenará, si así procede, la reconstrucción de lo indebidamente demolido. Igualmente, el acuerdo municipal deberá ser notificado a la Consejería competente. En el caso de que el edificio o construcción tengan valor histórico-artístico o esté incluido en Catálogos de Planes de Ordenación Urbanística, se ordenará el cese definitivo del acto, con adopción de las medidas de seguridad procedentes a costa del interesado. La reconstrucción, en su caso, que se hará también a

costa del interesado, deberá someterse a las normas establecidas para conservación y restauración que le sean de aplicación.

El plazo de resolución del procedimiento de legalización, con las consecuencias que procedan, será de 10 meses. Además, si los acuerdos municipales que ordenan la demolición efectiva o la reconstrucción de lo indebidamente derribado, no se ejecutan en los dos meses siguientes a su adopción, el Consejero podrá disponer la demolición o reconstrucción a costa del interesado, previo requerimiento al Alcalde.

b) Medidas sobre actuaciones terminadas

Sobre actuaciones terminadas que carezcan de las autorizaciones pertinentes o no se ajusten a las condiciones señaladas en ellas ya no es posible, lógicamente, dictar una medida provisional de suspensión del acto de edificación o uso del suelo, pero el que una actuación esté terminada no quiere decir que no resulte posible proceder a la restauración del orden urbanístico. No debe desconocerse que, en estos casos y especialmente en los casos en que hay que derribar edificios sobre los que pueden existir intereses de terceros –posibles compradores-, la ejecución material de las decisiones adoptadas es complicada, pues una vez adoptada la decisión por la Administración, los interesados emprenderán en su defensa un largo y complicado camino de recursos administrativos y contencioso-administrativos, que culminará años más tarde y luego será necesario ejecutar la sentencia firme que haya recaído, lo que en el ámbito urbanístico plantea serias dificultades.

Para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística sobre edificios o actos terminados es preciso que no haya prescrito la posible irregularidad, lo que en términos generales sucede a los cuatro años desde la terminación total de las obras. Por ello, en la Comunidad de Madrid, el art. 195 LSCAM establece que siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras⁶⁰ realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Alcalde requerirá al promotor y al propietario de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado. Al igual que sucedía en las actuaciones en curso de ejecución, si la Consejería competente tiene conocimiento de obras realizadas sin o contra licencia u orden de ejecución, podrá requerir al Alcalde para que requiera a los responsables que soliciten la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden. Pese a ello, si el Alcalde no lleva a cabo la actuación requerida en los 10 días siguientes, podrá el Consejero sustituir al Alcalde acordando directamente que se requiera al promotor, propietario o a sus causahabientes para que legalicen las obras o las ajusten a las condiciones de la licencia u orden de ejecución.

⁶⁰ De acuerdo con el art. 196 LSCAM, se presume que unas obras realizadas sin título habilitante están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior.

Pese a lo anterior, si el interesado no solicita la legalización en el plazo de dos meses, o si ésta fuese denegada por ser la autorización de las obras contraria a las prescripciones del Plan de Ordenación Urbanística o de las Ordenanzas aplicables, el órgano municipal competente (la Junta de Gobierno Local o el Pleno del Ayuntamiento cuando ésta no exista) ordenará la demolición de lo indebidamente construido a costa del interesado (o la reconstrucción de lo indebidamente derribado) y procederá a impedir definitivamente los usos a que diere lugar. El acuerdo municipal deberá comunicarse a la Consejería competente, entre otros, a los efectos de controlar si los acuerdos municipales que ordenan la demolición efectiva o la reconstrucción de lo indebidamente derribado, se ejecutan o no, pues si no se llevan a cabo en los dos meses siguientes a su adopción, el Consejero podrá disponer la demolición o reconstrucción a costa del interesado, previo requerimiento al Alcalde.

También aquí, el plazo máximo de notificación de la resolución del procedimiento regulado en este artículo será de diez meses.

6.2.4. Obras realizadas al amparo de licencias u órdenes de ejecución ilegales

Cuando un Ayuntamiento considere que el contenido de una licencia u orden de ejecución sea ilegal, constituyendo manifiestamente, (por tanto, susceptible de apreciación inmediata por ser evidente u ostentosa) una infracción grave o muy grave⁶¹, el Alcalde habrá de suspender su eficacia, lo que conllevará la paralización o cese inmediato de los actos de edificación o uso del suelo que se están desarrollado en base a la licencia u orden de ejecución (arts. 186 TR76, 197 LSCAM o 119 LSCyL). Este acuerdo se adopta de forma cautelar, con el fin de evitar la continuación de unas obras que se presumen claramente ilegales, pero después la decisión definitiva sobre la legalidad o ilegalidad de la licencia u orden de ejecución corresponde a los Tribunales de la Jurisdicción contencioso-administrativa, ya que la autoridad que adopte dicho acuerdo deberá trasladarlo inmediatamente al órgano judicial competente, a los efectos previstos en la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, que establece un procedimiento sumario en su artículo 127 con el fin de que los particulares vean garantizados sus derechos frente a posibles errores o abusos del órgano administrativo que adoptó la decisión.

Entre tanto el Tribunal dicta sentencia, continuará la paralización de las obras. Si el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al dictar sentencia, anulase la licencia u orden de ejecución, procederá la demolición de las obras o la reconstrucción de lo demolido, según proceda. En ese caso, el órgano municipal que suspendió sus efectos ordenará la incoación de expediente sancionador al objeto de imponer, si procediera, las multas correspondientes a los responsables y adoptar las demás medidas previstas en la presente Ley (art. 198 LSCAM).

⁶¹ Téngase en cuenta que el art. 235.1 LSCAM establece que, cuando los actos y las actividades constitutivas de infracción se realizaran al amparo de una licencia u orden de ejecución y de acuerdo con sus determinaciones, no se podrá imponer sanción en tanto no se proceda a la anulación del acto administrativo que las autorice.

Si las obras estuvieran terminadas, las licencias u órdenes de ejecución, cuyo contenido constituya o legitime alguna de las infracciones graves o muy graves, deberán ser revisadas por el órgano municipal correspondiente de acuerdo al procedimiento de revisión de oficio regulado en el artículo 102 LRJ-PAC⁶², que contiene la regulación general del procedimiento de revisión de oficio. Recordemos que son nulos de pleno derecho los actos de las Administraciones Públicas, expresos o presuntos, que, siendo contrarios al ordenamiento jurídico, permitan la adquisición de facultades o derechos cuando se carezca de los requisitos esenciales para su adquisición -art. 62.1.f) LRJ-PAC-. Sólo cabe la revisión de oficio porque los efectos del instrumento de control municipal han concluido. Dicho procedimiento puede dar lugar, si procede, a la estimación de reclamaciones de responsabilidad patrimonial contra la Administración y será independiente a todos los efectos de los eventuales procedimientos de carácter sancionador que se incoen. Ahora bien, para evitar abusos el art. 35.d) TRLS afirma que «en ningún caso habrá lugar a indemnización si existe dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado».

6.2.5. Obras y licencias en zonas verdes y espacios libres

Hasta ahora hemos visto que el plazo para adoptar medidas de protección de legalidad urbanística en actuaciones terminadas es de cuatro años desde la terminación total de las obras, pues pasado ese plazo se considera que ha prescrito la posibilidad de perseguir la posible irregularidad urbanística. Sin embargo, este plazo de prescripción no existe cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizan en zonas verdes y espacios libres. Las legislaciones urbanísticas autonómicas disponen que los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia u orden de ejecución en terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zona verde o espacio libre –que no son los suelos rurales o no urbanizables- quedarán sujetos al régimen de protección de la legalidad urbanística, que hemos comentado anteriormente, sin que sea de aplicación limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística (art. 200 LSCAM).

Por ello, son nulas de pleno derecho las licencias que legitimen y las órdenes de ejecución que impongan actos o usos que constituyan, de acuerdo con la legislación urbanística, infracciones urbanísticas muy graves y, en todo caso, las que afecten a zonas verdes y espacios libres. El art. 10.3 TRLS ha venido a establecer que «serán nulos de pleno derecho los actos administrativos de intervención que se dicten con infracción de la ordenación de las zonas verdes o espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación urbanística. Mientras las obras estén en curso de ejecución, se procederá a la suspensión de los efectos del acto administrativo legitimador y a la adopción de las demás medidas que procedan. Si las obras estuvieran terminadas, se procederá a su revisión de oficio por los trámites previstos en la legislación de procedimiento administrativo común».

⁶² Recordemos que según el artículo 46 TRLS -que sustituye al antiguo artículo 302 del texto refundido de la Ley de Suelo de 1992, que permanecía vigente-, las entidades locales podrán revisar de oficio sus actos y acuerdos en materia de urbanismo, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, sobre Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

7. Régimen urbanístico sancionador: la concurrencia del Derecho Penal y del Derecho Administrativo

7.1. La potestad sancionadora de la Administración y sus principios generales

La Administración cuenta, entre sus potestades, con la potestad sancionadora, como mecanismo para evitar conductas contrarias al ordenamiento jurídico. La regulación básica de la potestad sancionadora de la Administración se recoge en el Título IX de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, que ha sido desarrollado por el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora.

La regulación administrativa que hemos señalado contiene las reglas básicas de todo procedimiento sancionador, que se aplicarán también en los procedimientos sancionadores relacionados con el urbanismo. Respetando esta normativa, que tiene carácter básico *ex art. 149.1.18ª C.E.*, los legisladores autonómicos, al elaborar su normativa propia en materia urbanística, han desarrollado sus propias regulaciones sobre régimen urbanístico sancionador estableciendo un conjunto de infracciones y sanciones, junto con unas reglas de procedimiento. Esta normativa se puede completar, para cuestiones de detalle y cuando sea necesario, por el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978.

El Título IX de la LRJ-PAC, junto a los preceptos constitucionales entre los que destaca el art. 9.3 y el 25.1 C.E., define los principios básicos a los que debe quedar sometida cualquier actuación sancionadora de la Administración. Entre ellos y de forma muy resumida podemos encontrar los siguientes:

- Principio de legalidad: el uso de la potestad sancionadora de la Administración debe ser atribuido por norma con rango de Ley, la cual debe en lo sustancial determinar las infracciones y las sanciones más importantes. Las leyes autonómicas tipifican las infracciones y sanciones más importantes. Cualquier otra regulación de contenido sancionador que realicen las entidades locales y que no venga amparada en una norma legal del Estado o de la Comunidad Autónoma, deberá realizarse en el marco de lo dispuesto en el Título XI LBRL, ya que éstas sólo pueden dictar normas de contenido reglamentario (las ordenanzas locales en particular).
- Principio de irretroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales (art. 9.3 C.E.).
- Principio de tipicidad: toda infracción debe estar perfectamente tipificada, es decir definida, por el ordenamiento jurídico, de forma que sólo las conductas que se ajusten en su totalidad al tipo o enunciado que establece la infracción podrán ser sancionadas. Las sanciones, a su vez, también deberán estar claramente definidas por la Ley en relación con las infracciones.
- Principio de responsabilidad: sólo podrán ser sancionadas por hechos constitutivos de infracción administrativa las personas físicas o jurídicas que resulten responsables de los mismos aun a título de simple inobservancia. Aquí debemos tener en cuenta

que, según el artículo 130.2 LRJ-PAC, las responsabilidades administrativas que se deriven del procedimiento sancionador serán compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada por el mismo a su estado originario, así como con la indemnización de los daños y perjuicios causados.

- Principio de proporcionalidad: en la determinación normativa del régimen sancionador y en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, debiendo tener en cuenta la existencia de intencionalidad o reiteración, la naturaleza de los daños causados y la reincidencia.
- Principio de competencia del órgano sancionador: el órgano que imponga una sanción en ejercicio de la potestad disciplinaria debe ser el competente de acuerdo con la regulación que sea de aplicación.
- Principio *non bis in ídem*: como ha declarado el Tribunal Constitucional en diversas sentencias (empezando por la STC 2/1981), no podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento. Con carácter general, en el momento en que se encuentre en marcha un proceso penal deberá paralizarse el procedimiento administrativo hasta que recaiga resolución penal. El procedimiento administrativo sancionador se archivará si la resolución penal considera que existe responsabilidad y continuará en el caso contrario.
- Principio de presunción de inocencia: los procedimientos sancionadores respetarán la presunción de no existencia de responsabilidad administrativa mientras no se demuestre lo contrario.

Del análisis de la legislación urbanística autonómica se desprende otro principio de gran importancia en la materia: el Principio de confiscación total del beneficio de la infracción. Para evitar que los sujetos lleven a cabo actuaciones ilegales porque, pese a la sanción impuesta, sigan obteniendo un beneficio económico, la mayoría de las legislaciones autonómicas permiten aumentar el importe de la sanción hasta el beneficio obtenido por el infractor, en el caso de que este sea superior al importe de la multa, al coste de la restitución de la legalidad urbanística a su situación normal y al de la indemnización de daños y perjuicios. Sin embargo, este principio no debería ser necesario si se aplicasen, como es debido, las consecuencias legales de la comisión de infracciones que implican, además de la sanción, la restauración de la legalidad infringida (derribando si es preciso lo indebidamente construido, por ejemplo) y la indemnización de daños y perjuicios.

El régimen sancionador en el ámbito urbanístico es compatible con otros regímenes sancionadores contemplados por normas que pretenden proteger otro tipo de intereses públicos. Así, la Ley de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid (Ley 3/2013, de 18 de junio) contempla en sus artículos 42 a 45 un régimen sancionador. Lo mismo hacen los artículos 75 a 79 de la Ley 16/1985, de 25 de junio, de Patrimonio Histórico Español. En relación con nuestro patrimonio natural, los artículos 75 a 80 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, tipifican las infracciones y regulan las sanciones por atentar frente al mismo. Cuando se produzca un concurso de infracciones y de leyes, porque un mismo hecho sea calificado como infracción por la

legislación urbanística y por otra ley sectorial, se aplicará el precepto que prevea una sanción más grave y deberá garantizarse que con el pago de la sanción el infractor no puede obtener ningún beneficio económico con su actuación (art. 211.1 LSCAM).

7.2. Infracciones y sanciones urbanísticas

7.2.1. Reglas sobre determinación de infracciones e imposición de sanciones

Antes de enumerar las infracciones y sanciones previstas por las legislaciones autonómicas urbanísticas, que son las competentes para establecerlas, analizaremos algunas cuestiones relativas a su determinación y a su régimen jurídico. Entre ellas, cabe destacar la regulación de las consecuencias que la Ley atribuye a la comisión de una infracción urbanística y que no quedan, simplemente, en la sanción. De hecho, las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística son independientes de las sanciones cuya imposición proceda por razón de la comisión de infracciones (art. 204 LSCAM). De conformidad con el art. 202 LSCAM, toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística podrá dar lugar a la adopción de las medidas siguientes:

- a) La restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal, a través de las medidas reguladas en la presente Ley.
- b) La iniciación de los procedimientos de suspensión y revocación o anulación de los actos administrativos en los que presuntamente pudiera ampararse la actuación ilegal.
- c) Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora, así como, en su caso, penal.
- d) La exigencia de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables.

En ningún caso, añade el art. 202.2 LSCAM, podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal. Esta es, en mi opinión, la clave del procedimiento sancionador para que tenga efectos reales, pues en la mayoría de los casos los particulares temen más las órdenes de derribo que la propia sanción económica, y por ello es importante que se adopten los mecanismos de restauración de la legalidad urbanística, lo que no siempre hacen los Ayuntamientos.

A la hora de concretar las sanciones a imponer por la conducta infractora del ordenamiento urbanístico, habrá que tener en cuenta las posibles circunstancias que influyan en el agravamiento o la atenuación de la responsabilidad del autor de la infracción. Así, son circunstancias que agravan la responsabilidad de los culpables de una infracción urbanística (art. 206.1 LSCAM):

- a) Prevalerse, para cometer la infracción, de la titularidad de un oficio o cargo público.
- b) Emplear la violencia o cualquier otro tipo de coacción sobre la autoridad o funcionario público encargado de cumplimiento de la legalidad urbanística o mediando soborno.

- c) Cometer la infracción alterando los supuestos de hecho que presuntamente legitimasen la actuación o mediante falsificación de los documentos en que se acreditasen el fundamento legal de la actuación.
- d) Aprovechar o explotar en beneficio propio una grave necesidad pública o del particular o particulares que resultaren perjudicados.
- e) Ofrecer resistencia a las órdenes emanadas de la Administración relativas a la protección de la legalidad o su cumplimiento defectuoso.
- f) Iniciar las obras sin orden escrita del titulado técnico director o realizar las modificaciones en la ejecución del proyecto sin haber recibido instrucciones expresas de dicho técnico, quedando exento de responsabilidad el empresario constructor en todos aquellos casos en que justifique suficientemente haberse atendido a las instrucciones recibidas de la dirección facultativa de obras.
- g) Cometer la infracción habiendo sido sancionado con anterioridad, mediante sanción firme, por la comisión de cualquier infracción urbanística tipificada por la ley.
- h) Persistir en la infracción tras la inspección y pertinente advertencia del agente de la autoridad.

En cambio, son circunstancias cuya concurrencia atenúa la responsabilidad sancionadora (art. 206.2 LSCAM):

- a) La ausencia de intención de causar un daño tan grave a los intereses públicos o privados afectados.
- b) La reparación voluntaria y espontánea del daño causado antes del inicio de cualquier actuación administrativa sancionadora.
- c) La paralización de las obras o el cese en la actividad o uso, de modo voluntario, tras la inspección y la pertinente advertencia del agente de la autoridad.

Se considerarán circunstancias mixtas, es decir las que según el caso concreto puedan agravar o atenuar la responsabilidad, las siguientes:

- a) El mayor o menor conocimiento técnico de los pormenores de la actuación, de acuerdo con la profesión o actividad habitual del culpable.
- b) El mayor o menor beneficio obtenido de la infracción o, en su caso, el haberla realizado sin consideración ninguna al posible beneficio económico que de la misma se derivase.

Como las sanciones impuestas por la normativa autonómica son de carácter pecuniario, el art. 208 LSCAM contempla como proceder a su graduación, cuando concurra alguna de las circunstancias descritas anteriormente. Cuando en el hecho concurra alguna circunstancia agravante, la multa se impondrá siempre en su grado máximo. Si concurriera alguna circunstancia atenuante, la multa se impondrá en su grado mínimo. Las mismas reglas se observarán según los casos cuando concurra alguna o algunas de las circunstancias mixtas.

Veamos a continuación las infracciones urbanísticas más importantes, siguiendo el esquema previsto por la LSCAM que contempla, al igual que las legislaciones de otras

Comunidades Autónomas, tanto un régimen específico de aplicación preferente, como un régimen general previsto para los casos de conductas no recogidas en aquél. Las reglas sobre la competencia administrativa para incoar, instruir y resolver estos procedimientos sancionadores se concretan en los artículos 231 y 232 LSCAM.

7.2.2. Régimen general de infracciones y sanciones

Deben considerarse infracciones urbanísticas las acciones y omisiones que vulneren o contravengan las normas urbanísticas, los planes y las ordenanzas cuando estén tipificadas y sujetas a sanción por la correspondiente legislación urbanística. Por ello, el art. 204 LSCAM clasifica las infracciones urbanísticas en muy graves, graves y leves, regulando un régimen general de aplicación supletoria a la aplicación del régimen específico del que luego hablaremos.

Son infracciones muy graves:

- a) La tipificadas como graves, cuando afecten a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de protección o clasificados como elementos de las redes supramunicipales o municipales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos y a los que tengan la consideración de dominio público por estar comprendidos en zonas de protección o servidumbre, por declaración urbanística o sectorial.
- b) El incumplimiento total o parcial de las obligaciones impuestas por medidas provisionales o cautelares adoptadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.
- c) La destrucción o el deterioro de bienes catalogados por la ordenación urbanística, o declarados de interés cultural conforme a la legislación sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico, así como las parcelaciones en suelo no urbanizable de protección.

Son infracciones graves:

- a) La realización de actos y actividades de transformación del suelo mediante la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones sin la cobertura formal de las aprobaciones, calificaciones, autorizaciones, licencias u órdenes de ejecución preceptivas o contraviniendo las condiciones de las otorgadas, salvo que se trate de obras menores, no precisadas legalmente de proyecto técnico alguno y con escasa repercusión en el ambiente urbano, rural o natural. De darse esta última salvedad, la infracción tendrá carácter de leve. Tendrán en todo caso la condición de infracciones graves los actos consistentes en movimientos de tierras y extracciones de minerales.
- b) La implantación y el desarrollo de usos incompatibles con la ordenación urbanística aplicable.
- c) Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución del planeamiento urbanístico, de deberes y obligaciones impuestos por la Ley y, en virtud de la misma, por los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución o asumidos voluntariamente mediante convenio, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la consideración de leves.

d) La negativa u obstrucción de la labor inspectora.

Por último, son infracciones leves las acciones u omisiones antijurídicas no comprendidas en los números anteriores.

A las anteriores infracciones, les serán aplicables las sanciones pecuniarias siguientes (art. 207 LSCAM):

- a) Infracciones leves: multa de 600 a 30.000 euros.
- b) Infracciones graves: multa de 30.001 a 600.000 euros.
- c) Infracciones muy graves: multa de 600.001 a 3.000.000 de euros.

7.2.3. Régimen específico

Junto al régimen general, muchas legislaciones autonómicas, y también los artículos 66 a 90 del RDU contemplan una tipificación específica de las infracciones y de las sanciones urbanísticas, en la que la cuantía de las multas se fija normalmente en porcentajes sobre el valor de los terrenos afectados, de las obras proyectadas o realizadas, de lo destruido por la actividad que se sanciona o de las obras que sea necesario realizar para subsanar las deficiencias correspondientes, dentro de unos límites máximo y mínimo. Este régimen específico es de aplicación preferente, quedando el general para los supuestos que aquí no se contemplen (art. 211.1 LSCAM). La LSCAM distingue entre infracciones en materia de parcelación, infracciones en materia de uso del suelo y edificación e infracciones relacionadas con el incumplimiento del planeamiento.

En la Comunidad de Madrid los artículos 213 a 216 LSCAM contienen el régimen sancionador de las parcelaciones ilegales. En éstas, el importe de la multa podrá ampliarse a una cuantía igual a todo el beneficio obtenido más los daños y perjuicios ocasionados, no pudiendo ser nunca inferior a la diferencia entre el valor inicial y el de venta de la parcela correspondiente (art. 208.2 LSCAM). Destaquemos la sanción de las parcelaciones ilegales en suelo no urbanizable de protección, sancionadas con multa del 20 al 25 por 100 del valor de los terrenos afectados, calculado conforme a la legislación vigente en cada caso, que podrá incrementarse hasta el 30 por 100 del valor del suelo si la división realizada lesiona el valor específico que, en su caso, proteja el ordenamiento urbanístico.

Igualmente, quienes realicen obras de urbanización, construcción, edificación o instalación en contra del uso que corresponda al suelo en el que se ejecuten, serán sancionados con multa del 15 al 25 por 100 del valor de la obra proyectada, calculado por los correspondientes servicios técnicos de la Administración que instruya el expediente. La sanción se impondrá en su grado máximo cuando la actuación se refiere a suelo destinado a viales, parques y jardines públicos, zonas deportivas, de recreo y expansión o equipamiento comunitario (art. 217 LSCAM).

Asimismo, serán sancionados con multa del 10 al 15 por 100 del valor del edificio, planta, local o dependencia, calculado conforme a la legislación vigente en cada caso,

quienes alteren el uso al que éstos se destinaran por el planeamiento urbanístico o defrauden por cualquier procedimiento, incluido el precio de venta, el régimen de protección a que estuvieran sujetos los destinados a vivienda (art. 219 LSCAM).

Una conducta bastante frecuente consiste en excederse construyendo por encima de la edificabilidad permitida. En ese caso, el art. 220 LSCAM sanciona con multa del 15 al 25 por 100 de su valor el exceso de edificación sobre la edificabilidad permitida por el planeamiento. Igualmente, el incumplimiento de las reglas de distancia de las edificaciones entre sí y en relación con las vías públicas, espacios libres y linderos, se sancionarán con multa del 15 al 25 por 100 del importe de la obra que se sitúa fuera de los límites a los que deba ajustarse (art. 223 LSCAM).

Sin perjuicio de las disposiciones sancionadoras contenidas en las normas de protección del patrimonio histórico-artístico, quienes derriben o desmonten total o parcialmente edificaciones, construcciones o instalaciones que sean objeto de una protección especial por su carácter monumental, histórico, artístico, arqueológico, cultural, típico o tradicional, incluidos en Catálogos serán sancionados con multa equivalente al doble del valor de lo destruido. Además, se sancionará con multa del 75 al 100 por 100 del valor de la obra proyectada la realización de construcciones en lugares inmediatos o que formen parte de un grupo de edificios de carácter histórico-artístico, arqueológico, típico o tradicional, que, infringiendo las correspondientes normas o régimen jurídico de protección, quebranten la armonía del grupo, o cuando produzcan el mismo efecto en relación con algún edificio de gran importancia o calidad de los caracteres indicados. La graduación de la multa se realizará en atención al carácter grave o leve de la discordancia producida (art. 224 LSCAM).

Por su parte, el art. 225 sanciona con multa del 15 al 25 por 100 del valor de las obras complementarias que fuere necesario realizar para subsanar las deficiencias correspondientes, quienes infringieren las normas sobre condiciones higiénico-sanitarias y estéticas. En la misma sanción incurrirán quienes vulneren otras determinaciones de las Ordenanzas municipales o del proyecto de urbanización cuando causen un perjuicio o pongan en situación de riesgo la normalidad del uso de la edificación, construcción, instalación o servicio o la salud de los usuarios.

También serán sancionados con multa de 600 a 30.000 euros quienes coloquen carteles de publicidad sin licencia, cuantía que se graduará en función de la localización, tamaño e incidencia en el medio físico y en el entorno (art. 227 LSCAM). Por otro lado, será sancionada con multa del 10 al 15 por 100 de su valor, la instalación o ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, sin licencia (art. 228).

El art. 229 LSCAM sanciona con multa equivalente al importe de las obras de urbanización e implantación de servicios, a quienes las realicen sin la cobertura del o de los actos administrativos precisos para su legitimación en suelo no urbanizable de protección y en suelo urbanizable no sectorizado, siempre que en este último caso el suelo no cuente con ordenación pormenorizada o las obras sean disconformes con la que

exista. La sanción que se imponga nunca podrá ser inferior a 3.000 euros. Cuando las obras anteriores se realicen en suelo urbano o urbanizable sectorizado con ordenación pormenorizada, se sancionarán con multa por importe del 20 al 25 por 100 del valor de las efectivamente ejecutadas, salvo que fueran susceptibles de legalización, en cuyo caso la multa será del 5 por 100 de dicho valor.

Como último ejemplo, podemos poner el del incumplimiento de las obligaciones de conservación de la urbanización que se hayan asumido (art. 230 LSCAM), que se sancionará con multa de 6.000 a 300.000 euros. La cuantía de la multa será proporcional al grado de deterioro o abandono de los elementos de la urbanización producido por el incumplimiento.

Conviene señalar que muchas Comunidades Autónomas han introducido en su legislación reglas conducentes a que los importes de las multas, tras descontar el coste de la actividad administrativa de inspección, se destinarán a la mejora del patrimonio público del suelo, destinándose especialmente a actuaciones relacionadas con equipamientos y espacios libres dentro del suelo urbano, de conformidad con lo dispuesto en el planeamiento (arts. 234 LSCAM y 197 LOUA, por ejemplo).

7.3. Personas responsables y prescripción

Se consideran responsables de las infracciones urbanísticas no sólo a los autores materiales de las mismas, sino también a todos aquellos que, con su conducta, cooperen o faciliten decisivamente la comisión de la infracción. Así, de forma similar a lo dispuesto por otras legislaciones autonómicas, el art. 205 LSCAM considera responsables de las infracciones, a todos los efectos, a las siguientes personas:

- a) En las obras, instalaciones, construcciones, edificaciones, actividades o usos del suelo ejecutados o desarrollados sin concurrencia de los presupuestos legales para su legitimidad o contraviniendo sus condiciones:
 - 1º Los técnicos facultativos autores de los proyectos o documentos técnicos, si las obras proyectadas fueran incompatibles con el planeamiento urbanístico.
 - 2º Los promotores y constructores de las obras o instalaciones y los titulares, directores o explotadores de los establecimientos, las actividades o los usos, así como los técnicos directores de las obras y de su ejecución y los directores de las instalaciones.
- b) En las obras, instalaciones, construcciones, edificaciones, actividades o usos del suelo ejecutados o desarrollados al amparo de actos administrativos ilegales:
 - 1º Las personas enumeradas en los dos apartados de la letra anterior.
 - 2º El titular del órgano administrativo unipersonal que haya otorgado las aprobaciones, autorizaciones o licencias sin los preceptivos informes o en contra de los emitidos en sentido desfavorable por razón de la infracción, o los miembros de los órganos colegiados que hayan votado a favor de dichas aprobaciones, autorizaciones o licencias en idénticas condiciones, el Secretario del Ayuntamiento que no haya advertido de la omisión de alguno de los preceptivos informes técnico y jurídico, así como el o los funcionarios facultativos que hayan informado favorablemente con conocimiento de la vulneración del orden jurídico.

A los efectos de la imputación de responsabilidad por la comisión de infracciones, se considerará también como promotor al propietario del suelo en el cual se cometa o se ha cometido la infracción cuando haya tenido conocimiento de las obras, instalaciones, construcciones, edificaciones, actividades o usos infractores. Salvo prueba en contrario, se presumirá ese conocimiento cuando por cualquier acto haya cedido el uso del suelo, para los expresados fines, al responsable directo o material de la infracción.

Las personas jurídicas (empresas constructoras, promotoras, etc.) serán responsables de las infracciones cometidas por sus órganos o agentes y asumirán el coste de las medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y de las indemnizaciones por daños y perjuicios a terceros a que haya lugar (art. 205.3). Además de lo anterior, conviene decir que algunas normas autonómicas extienden la posibilidad de sancionar no sólo a las personas físicas y jurídicas, sino también a las entidades y uniones sin personalidad jurídica (comunidades de propietarios, de bienes o herencias yacentes) cuando la infracción consista en la transgresión de deberes o de prohibiciones cuyo incumplimiento les corresponda, lo cual adquiere especial interés en el caso de las ordenes de ejecución o, actualmente, en el caso del deber de acreditar las obligaciones correspondientes a la inspección técnica de edificios.

Debe mencionarse que el deber de conservación en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público que se exige a los propietarios de terrenos, construcciones y edificios supone la posibilidad de exigir la responsabilidad solidaria al propietario de un inmueble aunque no sea el autor material de una infracción que se lleve a cabo en su propiedad. La responsabilidad, que como hemos dicho puede exigirse solidariamente a cualquiera de los responsables, podría llegar a reclamarse subsidiariamente a los gestores o administradores de personas jurídicas y uniones sin personalidad jurídica, si su conducta ha determinado la infracción.

Por lo que se refiere al plazo de prescripción de infracciones y sanciones, el artículo 236 LSCAM dispone que la prescripción de las infracciones urbanísticas se producirá por el transcurso de cuatro años, salvo las que afecten a zonas verdes y espacios libres que no tienen plazo de prescripción. También, la prescripción de las sanciones por la comisión de infracciones urbanísticas se producirá por el transcurso de cuatro años.

Para determinar la fecha de inicio del cómputo de estos plazos de prescripción habrá que estar a lo dispuesto en el art. 237 LSCAM, según el cual, el plazo de prescripción de las infracciones comenzará a correr desde el día en que la infracción se haya cometido o, en su caso, desde aquél en que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador. A este último efecto, se entenderá posible la incoación del procedimiento sancionador desde el momento de la aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción. Cuando la infracción se haya cometido con ocasión de la ejecución de obras o el desarrollo de usos, el plazo de la prescripción de aquella nunca comenzará a correr antes de la total terminación de las primeras o el cese definitivo en los segundos. En coherencia con lo anterior, en las infracciones derivadas de una actividad continuada, la fecha inicial del cómputo será la de la finalización de la actividad o la del último acto con

el que la infracción se consuma. Por otra parte, el plazo de prescripción de las sanciones comenzará a correr desde el día siguiente a aquél en que adquiriera firmeza, la resolución por la que se imponga la sanción.

7.4. La acción pública en materia urbanística y las garantías judiciales

Salvo en determinadas materias (costas, patrimonio histórico, urbanismo o, con matices, medio ambiente) para presentar un recurso administrativo o judicial ante los órganos competentes hace falta lo que se denomina legitimación, es decir, tener un interés directo en el asunto controvertido que confiera el derecho a actuar judicialmente en su defensa. Sin embargo, en materia urbanística, en la medida en que las acciones individuales de los particulares tienen consecuencias sobre el conjunto de los ciudadanos, pues la adecuada ordenación urbanística de un municipio tiene un interés general, la legislación vigente permite lo que se denomina “acción pública”, en virtud de la cual cualquier persona, tenga o no interés directo en el asunto, puede llevar a cabo las actuaciones jurídicas que considere oportunas en defensa de la legalidad urbanística vigente.

En ese sentido el artículo 48 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, -que ha venido a sustituir al antiguo 304 del texto refundido de la Ley de Suelo de 1992-, expresa lo siguiente:

- «1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística.
2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística».

Lo mismo establece el artículo 4.f) TRLS, cuando habla de los derechos urbanísticos de los ciudadanos. Todos los ciudadanos tienen derecho a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora.

En relación con las garantías judiciales de los interesados hay que recordar que existen dos vías de defensa ante los Tribunales. Por un lado la vía civil u ordinaria, regida por la Ley de Enjuiciamiento Civil y a la que pueden acudir los titulares de derechos reales afectados que se vean afectados por actuaciones urbanísticas o edificatorias que vulneren sus derechos y que se realicen por sujetos privados. A esta vía se refiere el artículo 49 de la Ley del Suelo de 2008.

La segunda vía es la contencioso-administrativa, en la que aquéllos que tengan derechos o intereses legítimos que se vean afectados por decisiones de Administraciones

Públicas⁶³ podrán recurrir a la vía contencioso-administrativa utilizando los medios dispuestos por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. A esta segunda vía se refiere el artículo 50 de la Ley de Suelo de 2008, en virtud del cual, todos los actos de las entidades locales, cualquiera que sea su objeto, que pongan fin a la vía administrativa serán recurribles directamente ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Lo mismo sucederá con la aprobación definitiva de los actos de ordenación territorial y de los de ordenación y ejecución urbanísticas, sin perjuicio de los recursos administrativos previos que puedan resultar procedentes.

7.5. Responsabilidad administrativa y penal. El delito urbanístico

Como hemos mencionado anteriormente, en algunos casos la comisión de una infracción administrativa en materia urbanística puede constituir al mismo tiempo una infracción penal. Normalmente y conforme al principio de última ratio, el Derecho Penal debería regular y sancionar criminalmente las conductas más graves, dejando para el Derecho Administrativo la sanción del resto de actuaciones antijurídicas relacionadas con la actuación de los poderes públicos. No obstante, en las últimas décadas cada vez es más frecuente encontrar conductas antijurídicas sancionadas tanto penal como administrativamente, debiéndose criticar la falta de criterio para ordenar mejor su regulación por el legislador.

Por ello, en estos últimos tiempos ha cobrado un gran protagonismo el principio *non bis in ídem* que impide una doble sanción penal y administrativa y que ha quedado reflejado en la legislación urbanística. En este sentido, el artículo 42 del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008, -que incorpora lo dispuesto por el antiguo artículo 274 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1992-, dispone lo siguiente:

«Artículo 42. Infracciones constitutivas de delito o falta.

Cuando con ocasión de los expedientes administrativos que se instruyan por infracción urbanística o contra la ordenación del territorio aparezcan indicios del carácter de delito o falta del propio hecho que motivó su incoación, el órgano competente para imponer la sanción lo pondrá en conocimiento del Ministerio Fiscal, a los efectos de exigencia de las responsabilidades de orden penal en que hayan podido incurrir los infractores, absteniéndose aquél de proseguir el procedimiento sancionador mientras la autoridad judicial no se haya pronunciado. La sanción penal excluirá la imposición de sanción administrativa sin perjuicio de la adopción de medidas de reposición a la situación anterior a la comisión de la infracción».

Pues bien, en el caso de que no proceda la sanción penal, la autoridad judicial deberá devolver el expediente a la autoridad administrativa con el fin de que continúe el procedimiento sancionador.

⁶³ «Artículo 47. Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística:

Tendrán carácter jurídico administrativo todas las cuestiones que se suscitaren con ocasión o como consecuencia de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística aplicable entre los órganos competentes de las Administraciones Públicas y los propietarios, individuales o asociados, o promotores de actuaciones de transformación urbanística, incluso las relativas a cesiones de terrenos para urbanizar o edificar».

Por tanto, como consecuencia de las actuaciones urbanísticas y de edificación también pueden existir responsabilidades penales. Las conductas activas u omisivas que vengan tipificadas en el Código Penal como delito o falta constituirán ilícitos penales siempre que se lleven a cabo con dolo o imprudencia⁶⁴ y podrán ser castigados con penas de prisión, inhabilitación absoluta o especial, suspensión de empleo o cargo público, multa (basada en el sistema de días-multa por el que el Juez o Tribunal impone el pago de una cuota diaria), etc.

Toda persona criminalmente responsable de un delito o falta está también obligada a indemnizar los daños y perjuicios causados con su actuación en los términos de los artículos 1092 del Código Civil y 109 a 122 C.P. Para hacer efectiva esta responsabilidad civil, el perjudicado podrá optar por acudir a la jurisdicción penal o a la civil.

Los artículos 319 y 320 C.P., que han sido revisados por la reforma del Código Penal operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, recogen los delitos sobre ordenación del territorio, que intentan garantizar el respeto a los artículos 45 y 47 C.E.

La redacción del artículo 319 C.P. viene a decir lo siguiente:

«1. Se impondrán las penas de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en suelos destinados a viales, zonas verdes, bienes de dominio público o lugares que tengan legal o administrativamente reconocido su valor paisajístico, ecológico, artístico, histórico o cultural, o por los mismos motivos hayan sido considerados de especial protección.

2. Se impondrá la pena de prisión de uno a tres años, multa de doce a veinticuatro meses, salvo que el beneficio obtenido por el delito fuese superior a la cantidad resultante en cuyo caso la multa será del tanto al triplo del montante de dicho beneficio, e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cuatro años, a los promotores, constructores o técnicos directores que lleven a cabo obras de urbanización, construcción o edificación no autorizables en el suelo no urbanizable.

3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe. En todo caso se dispondrá el comiso de las ga-

⁶⁴ El dolo implica la voluntariedad y conciencia de querer llevar a cabo la actuación antijurídica que viene castigada por el Código Penal, es decir conlleva el deseo voluntario de causar el resultado dañoso. En cambio, en la imprudencia tal deseo no existe, pero se infringe un deber objetivo de cuidado (que consiste en un comportamiento esperado socialmente y definido atendiendo a un conjunto de reglas de experiencia que expresan la forma de comportamiento adecuado a adoptar en cada caso por personas de inteligencia y prudencia normales) con el que se habría impedido un daño que era previsible. Es decir, el agente descuida las precauciones que le permitirían impedir consecuencias nocivas previsible y evitables, por lo que acaba involuntariamente causando el daño. En ambos casos es necesario que exista una relación de causalidad entre la acción u omisión dolosa o imprudente del sujeto y el resultado dañoso producido.

nancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.

4. [...] ».

Por su parte el artículo 320 C.P. regula el delito de prevaricación urbanística por el que se castiga a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente instrumentos de planeamiento, proyectos de reparcelación, construcción o edificación, o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes, o que con motivo de inspecciones haya silenciado la infracción de dichas normas o que haya omitido la realización de inspecciones de carácter obligatorio, con pena de prisión de un año y seis meses a cuatro años, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para cargo o empleo público por tiempo de siete a diez años. Con la misma pena se castigará a la autoridad o funcionario público que por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado haya resuelto o votado a favor de su concesión conociendo su injusticia. Esta regulación se completó con la reforma del régimen del silencio administrativo en materia de licencias operada por el Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio, que impuso la regla del silencio negativo. En los términos del art. 9.8 TRLS, los funcionarios o autoridades habrán de pronunciarse expresamente para que pueda llevarse a cabo una actuación edificatoria de nueva planta sujeta a licencia (antes, cuando la falta de resolución en plazo implicaba la concesión de la licencia, para permitir actuaciones ilegales a éstos les bastaba dejar transcurrir los plazos del procedimiento sin resolver y, por tanto, no adaptaban ninguna resolución expresa a sabiendas).

Asimismo, los artículos 321 a 324 C.P. regulan los delitos sobre el patrimonio histórico, bastante habituales en nuestros días, ya que algunos promotores y constructores intentan edificar a toda costa, llegando incluso a ocultar restos o yacimientos arqueológicos. Dando cumplimiento al artículo 46 C.E., el artículo 321 castiga con pena de seis meses a tres años de prisión, multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para profesión u oficio por tiempo de uno a cinco años a los que derriben o alteren gravemente edificios singularmente protegidos por su interés histórico, artístico, cultural o monumental. Cuando, a sabiendas de su injusticia, una autoridad o funcionario público haya informado favorablemente proyectos de derribo o alteración de edificios singularmente protegidos, éste será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años o la de multa de doce a veinticuatro meses, junto con la de inhabilitación especial para cargo o empleo público por tiempo de siete a diez años. Las mismas penas recaerán sobre la autoridad o funcionario público que, por sí mismo o como miembro de un organismo colegiado, haya resuelto votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia. También aquí los tribunales impondrán las pertinentes indemnizaciones a terceros perjudicados de buena fe y ordenarán la restauración o reconstrucción de la obra. Los que causen daños en bienes de valor histórico, artístico, cultural, monumental o en yacimientos arqueológicos serán castigados con pena de uno a tres años de prisión y multa de doce a veinticuatro meses (art. 323 C.P.). Si el daño se causa por imprudencia grave el artículo 324 C.P. rebaja la pena a multa de tres a dieciocho meses.

Los artículos 352 y siguientes del Código Penal regulan los delitos relacionados con los incendios forestales, que se han provocado en múltiples ocasiones para edificar sobre la su-

perficie arrasada. Sin embargo, conviene destacar como, junto a las sanciones previstas por estos artículos y sin perjuicio de lo dispuesto en algunas leyes urbanísticas autonómicas y en la Ley del Suelo estatal (arts. 16.2 LSCAM y Disp. Adicional Sexta TRLS, que se remite al art. 50 de la Ley de Montes), el art. 355 C. P. permite al Juez o Tribunal acordar que la calificación del suelo en estas zonas no pueda modificarse en un plazo de treinta años.

8. Bibliografía

ARANA GARCÍA, Estanislao (Coord.); *Conceptos para el estudio del Derecho Urbanístico y Ambiental en el Grado*. Tecnos. Madrid, 2013.

BAÑO LEÓN, José María; *Derecho urbanístico común*. Iustel. Madrid, 2009.

BASSOLS COMA, Martín; *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*. Montecorvo. Madrid, 1973.

CUYÁS PALAZÓN, María Mercedes; *Urbanismo Ambiental y Evaluación Estratégica*. Atelier. Barcelona, 2007.

DESDENTADO DAROCA, Eva; *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico*. 2ª Edición. Aranzadi. Navarra, 1999.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón; *Manual de Derecho Urbanístico*. 23ª Edición. Civitas – Thomson Reuters. Navarra, 2014.

FERNÁNDEZ VALVERDE, Rafael; *Evaluación Ambiental Estratégica*. En *Estudios de Derecho Judicial (Medio Ambiente Urbano)*. Núm. 82. 2005.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y PAREJO ALFONSO, Luciano; *Lecciones de Derecho Urbanístico*. 2ª Edición. Civitas. Madrid, 1981.

LÓPEZ RAMÓN, Fernando; *Introducción al Derecho Urbanístico*. 4ª Edición. Marcial Pons. Madrid, 2013.

LOZANO CUTANDA, Blanca; SÁNCHEZ LAMELAS, Ana y PERNÁS GARCÍA, Juan José; *Evaluaciones de impacto ambiental y autorización ambiental integrada*. La Ley. Madrid, 2012.

MARTÍN REBOLLO, Luis y BUSTILLO BOLADO, Roberto O. (Dirs.); *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. 2ª Edición. Aranzadi, Navarra, 2011.

MELÓN MUÑOZ, (Dir.); *Memento Práctico Urbanismo 2013*. Francis y Taylor. Madrid, 2013.

OLMO ALONSO, Jesús del (Coord.); *El Derecho Urbanístico del Siglo XXI. Libro Homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*. Tres volúmenes. Tomo I Urbanismo y Vivien-

da. Tomo II. *Ordenación del Territorio y Urbanismo*. Tomo III. *Urbanismo y Estado de las Autonomías*. Reus. Madrid, 2008.

OLMO ALONSO, Jesús del; *Aspectos jurídicos de la edificación*. Montecorvo. Madrid, 2002.

- Urbanismo y Medio Ambiente en España: panorama actual. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 244. 2008. Págs. 103 a 107.

- Incidencia medioambiental sobre las competencias urbanísticas, en especial, en el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. *Revista Jurídica de Castilla y León*, nº 22. 2010. Págs. 255 a 330.

PAREJO ALFONSO, Luciano; *La ordenación urbanística. El periodo 1956-1975*. Montecorvo. Madrid, 1979.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Coord.); *El Derecho Urbanístico estatal y autonómico*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2001.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás (Dir.); *Derecho Urbanístico. Guía teórico-práctica*. Tirant lo Blanch. Valencia, 2011.

SÁNCHEZ GOYANES, Enrique (Dir.); *Ley de Suelo. Comentario sistemático al Texto Refundido de 2008*. La Ley. Madrid, 2009.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel; *Derecho Administrativo. Parte General*. 9ª Edición. Tecnos. Madrid, 2013.

SANTOS DÍEZ, Ricardo y CASTELAO RODRÍGUEZ, Julio; *Derecho Urbanístico. Manual para juristas y técnicos*. 12ª Edición. El Consultor. Madrid, 2012.

VIGNOLO CUEVA, Orlando; *Discrecionalidad y arbitrariedad administrativa*. Palestra. Lima, 2012.