
Urbanismo y ordenación del territorio*

Sofía Simou

*Profesora Ayudante Doctora (Contratada Doctora Acr.) de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid
ORCID ID: 0000-0001-6726-8392*

Palabras clave: ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

Keywords: regional and city planning law; land use; special and development permits; development regulation law; development control law.

SUMARIO: 1. INTRODUCCIÓN.—2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES: 2.1. Nivel estatal. 2.2. Nivel autonómico.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Derecho de propiedad y derecho a la vivienda. 3.2. Planeamiento urbanístico: 3.2.1. Legislación de costas y «núcleos o áreas delimitadas por el planeamiento». 3.2.2. La relación entre los planes especiales de infraestructuras y la autorización administrativa de instalaciones eléctricas. 3.2.3. Plan Especial para la ordenación territorial de los clubs y asociaciones de consumidores de cannabis. 3.2.4. Planes urbanísticos especiales para la regulación de las viviendas de uso turístico. 3.2.5. Evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos e informe de recursos hídricos en el caso del planeamiento de desarrollo. 3.2.6. Reservas de suelo para vivienda protegida. 3.2.7. Anulación de planes urbanísticos: efectos *ex tunc*. 3.3. Ejecución urbanística. 3.4. Disciplina urbanística: 3.4.1. Alcance del art. 108.3 LJCA. 3.4.2. Resolución de conflictos entre entidades locales y comunidades autónomas. 3.5. Responsabilidad administrativa y supuestos indemnizatorios. 3.6. Derecho a indemnización y base de datos digital de planeamiento urbanístico.

1. INTRODUCCIÓN

Constituye objeto del presente informe la exposición de las novedades jurisprudenciales, doctrinales y normativas más relevantes que se han producido en materia de

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «Políticas y servicios públicos contra la despooblación» financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidad (Ref.: PID2019-105799RB-I00) y dirigido por Francisco Velasco Caballero y Carmen Navarro Gómez.

urbanismo y ordenación del territorio durante el año 2021. Como casi todos los años, este año también han sido varias las comunidades autónomas que han acometido importantes reformas en sus regímenes urbanísticos y de ordenación territorial. Sin perjuicio de que más adelante se de cuenta de forma más detallada sobre ellas, destacan, sin duda, las reformas de carácter más integrado que han aprobado las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Galicia, y Valencia. La mayoría de las modificaciones parciales, por otra parte, se enfoca en la introducción de nuevas regulaciones para alcanzar la simplificación administrativa y regular los actos necesarios para la incorporación de paneles solares o fotovoltaicos destinados al autoconsumo.

Para la ordenación de las novedades en las materias de interés del presente informe su estructura se divide en tres partes. La primera, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las *novedades doctrinales de carácter más transversal y general* que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe 1). En la segunda parte, se analizan los cambios normativos más trascendentes para el urbanismo y la ordenación del territorio con referencias paralelas a las *aportaciones doctrinales* correspondientes a las normas analizadas (epígrafe 2). Y la tercera parte se centra en la exposición de los *pronunciamientos jurisprudenciales* más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística con remisiones constantes a las contribuciones doctrinales más significativas en estos ámbitos (epígrafe 3).

Empezando la exposición con las novedades doctrinales de carácter más transversal en el ámbito urbanístico referidas al 2021 debe aludirse, por el enfoque novedoso que incorpora, al núm. 343, 2021, de la *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* (en adelante, *RDU*). Este número monográfico de la Revista se dedica a ofrecer varias respuestas y reflexiones sobre la posición de los campus universitarios y su interrelación con el urbanismo, abordando distintas cuestiones de interés para la modernización de los campus. En este marco, resultan sumamente interesantes los trabajos de: M. L. GÓMEZ JIMÉNEZ, «De la integración urbanística de los campus universitarios en la ciudad inteligente», pp. 19-24; F. GARCÍA RUBIO, «Urbanismo y campus universitarios: una perspectiva en tiempos de “smart cities” entre la rehabilitación de edificios históricos y la prestación de servicios *online* en una trama urbana» pp. 25-79; A. LLADÓ MARTÍNEZ, «Responsabilidad social universitaria, campus y ciudades inteligentes: la colaboración entre disciplinas y entre instituciones como elementos básicos para una ciudad inteligente y sostenible», pp. 81-115; O. CAPDEFERRO VILLAGRASA, «Planeamiento urbanístico inteligente para la construcción de la “smart city” y el “smart campus”», pp. 117-154; y M. E. GUTIÉRREZ DAVID, «Aproximación iuspublicista y normalizada a los edificios inteligentes en el marco del nuevo urbanismo datificado y algoritmizado», pp. 155-207.

Entre las obras de carácter más general de especial interés que se han publicado este año profundizando en la reconversión de los modelos urbanísticos actuales para conseguir un mayor grado de sostenibilidad se encuentra el libro de J. M. RAMÍREZ SÁNCHEZ, *Urbanismo para una nueva ciudad. El principio de desarrollo urbano sostenible*, Aranzadi Thomson Reuters, Pamplona, 2021. El trabajo se dedica a analizar no solo los aspectos

legales de los instrumentos para lograr un desarrollo urbano sostenible, sino también los aspectos sociales, ambientales, económicos y arquitectónicos del modelo. Se reflexiona, y se hacen propuestas, sobre algunos de los nuevos retos que debe afrontar el urbanismo como la Agenda Urbana y la ciudad poscovid-19; la gentrificación y turistificación de los centros urbanos y barrios más atractivos; la movilidad como factor determinante de la salud; las nuevas formas de dar cumplimiento al derecho constitucional de acceso a la vivienda, la cohesión e integración social; o la necesidad de evaluar la sostenibilidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico y territorial mediante un test de sostenibilidad. Como no podría ser de otra forma, también debe hacerse alusión, por la indiscutible calidad de las aportaciones de su autor, así como por la claridad expositiva excepcional que caracteriza sus obras, al manual de F. LÓPEZ RAMÓN, *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2021. En la misma temática, deben destacarse también las contribuciones de J. I. SÁNCHEZ GUTIÉRREZ, «La estrategia de movilidad urbana sostenible concebida y expresada de acuerdo con los principios de la economía circular», *RDU*, núm. 348, pp. 153-192, así como la muy completa obra de A. FORTES MARTÍN, *Los desplazamientos sostenibles en el derecho a la ciudad*, Iustel, Madrid, 2021. El libro de FORTES MARTÍN sistematiza de manera excepcional las respuestas que el Derecho administrativo ofrece para la formalización jurídica del fenómeno de la movilidad sostenible en el marco del llamado derecho a la ciudad. La asimilación jurídica de la movilidad sostenible, como una realidad «administrativizada», se postula en este estudio en un doble plano: por una parte, en la conformación de un eventual Derecho de la movilidad sostenible y, por otra parte, en el reconocimiento de un emergente derecho a la movilidad sostenible. En este marco, resulta también interesante la obra colectiva dirigida por Y. GARCÍA CALVENTE y coordinada por J. F. SEDEÑO LÓPEZ, *Desarrollo urbano sostenible y economía circular en perspectiva jurídica*, Aranzadi, Pamplona, 2021. En este último libro sus autores profundizan, con un enfoque jurídico, en los conceptos de Economía Circular, Desarrollo Urbano Sostenible e Innovación Social, así como en la relación entre ellos y el importante impacto que tienen en la igualdad entre mujeres y hombres.

Junto con la sostenibilidad de los modelos urbanísticos, otro aspecto interrelacionado con aquella que en los últimos años se ha elevado a objeto de interés para su estudio por la doctrina jurídica es la digitalización de las ciudades como una de las formas de conseguir la transición ecológica. En este marco, deben subrayarse este año el artículo de J. A. ESPAÑA PÉREZ, «El despliegue de la digitalización: instrumentos para la ciudad conectada», *RDU*, núm. 347, 2021, pp. 88-128, y la obra colectiva que dirige M. MORA RUIZ (dir.), *Smart cities, innovación social y jurídica o el reto de la transición ecológica*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

Por otra parte, especial interés teórico presenta este año el artículo de F. GARCÍA RUBIO, «Relaciones administrativas intersubjetivas en materia de urbanismo», *RDU*, núm. 350, pp. 19-76, así como el libro colectivo sobre un tema de suma actualidad que dirige D. SANTIAGO IGLESIAS (dir.), *Instrumentos jurídicos para la lucha contra la despoblación rural*, Aranzadi, Pamplona, 2021. El libro pretende aportar propuestas para

mejorar la regulación de aplicación en los ámbitos de la despoblación rural y contribuir, así, a remover los obstáculos que, desde el punto de vista jurídico, puedan existir para la implementación de las actuaciones que, en cada caso, diseñen los poderes públicos para luchar contra este fenómeno.

Especial interés, por el impacto que ha tenido la covid-19 sobre la calidad de vida en las ciudades en los últimos dos años, tiene la obra coordinada por P. ORTIZ GARCÍA y J. BLANCAFORT, *Retos para la transformación de las ciudades poscovid-19*, Tirant Humanidades, Valencia, 2021. El libro constituye una reflexión en profundidad sobre el cómo mejorar la gobernanza del bien común en las ciudades y de la calidad de vida de sus habitantes en un escenario pospandemia. Desde la perspectiva politológica y geográfica, finalmente, ha de hacerse también referencia a otra obra de la misma editorial que merece una lectura detenida por el impacto que la ordenación urbanística tiene sobre el agravamiento de las desigualdades sociales. Se trata del libro editado por O. NEL LO, *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*, Tirant Humanidades, Valencia, 2021, en el que se recogen los resultados de investigación sobre la incidencia que la segregación tiene sobre la desigualdad de la ciudadanía en el ámbito de la vivienda, la educación, las oportunidades laborales, el acceso a la energía y también de la salud, como ha evidenciado la crisis provocada por la pandemia covid-19. La investigación ofrece claves para la comprensión de las consecuencias sociales de este fenómeno, así como su relación con la distribución territorial de los recursos públicos, las dotaciones de equipamientos y las actitudes políticas de la ciudadanía. Junto al análisis de la incidencia de la segregación sobre las condiciones de vida de la población, el libro presenta una panorámica de esta problemática en las principales áreas metropolitanas de la península ibérica: Madrid, Lisboa, Barcelona, Sevilla, Valencia y Bilbao.

2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

2.1. Nivel estatal

Empezando el recorrido por las novedades normativas más trascendentes del año 2021 para las materias de interés del presente informe, debe adelantarse que las novedades producidas a nivel estatal o bien atienden a establecer el marco para los programas de ayuda en materia de rehabilitación residencial y vivienda social del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (*Real Decreto 853/2021 de 5 de octubre*) o bien establecen las medidas necesarias para que las comunidades autónomas puedan utilizar los recursos del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, a fin de hacer frente a las compensaciones que procedan, y por el que se establece el procedimiento para el reconocimiento de la compensación a los propietarios y arrendadores a que se refieren los arts. 1 y 1 bis del *Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo de 2021, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al covid-19 (Real Decreto 401/2021, de 8 de junio)*.

2.2. Nivel autonómico

Sin duda, como cada año, las comunidades autónomas, con competencias exclusivas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, han procedido o bien a renovar por completo sus regímenes urbanísticos con la aprobación de nuevas leyes aplicables a la materia o bien han aprobado regulaciones que reforman parcialmente los regímenes existentes.

Empezando por la Comunidad Autónoma de Andalucía, la novedad más trascendente este año es la aprobación de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*. La ley integra, a diferencia de lo que sucedía hasta el momento, en un solo cuerpo legislativo la regulación sobre la ordenación territorial que incluye la ordenación del litoral y la ordenación urbanística en Andalucía. El Título I desarrolla el régimen del suelo, estableciendo una nueva regulación para las distintas clases, categorías y situaciones en las que pueden encontrarse los terrenos. Se distinguen dos clases de suelo: el suelo rústico y el suelo urbano, desapareciendo el suelo urbanizable y la categorización del suelo urbano como consolidado y no consolidado. Asimismo, se revisan las categorías del suelo rústico dentro del marco de la legislación estatal básica. También se establece un marco básico que permite reconocer, a través de los instrumentos de ordenación urbanística, los núcleos rurales tradicionales, los ámbitos de hábitat rural diseminado y el hábitat troglodítico. En el suelo rústico se establece la categoría de especialmente protegido para aquellos terrenos que requieren de tal condición por aplicación de la legislación y planificación sectorial. Por último, se regula el suelo rústico común, sus usos y actividades.

En el Título II se regulan las actuaciones de transformación urbanística que pueden establecerse en cada clase de suelo, de acuerdo con la legislación estatal. Como novedad, se establece el procedimiento para la delimitación de estas actuaciones conforme a los criterios y directrices que se establezcan en el Plan General de Ordenación Municipal o en el Plan de Ordenación Urbana, sin necesidad de proceder a una modificación del planeamiento general. En el suelo urbano se regulan las actuaciones de mejora urbana y las de reforma interior y en el suelo rústico las actuaciones de nueva urbanización para dar respuesta a las demandas y necesidades que surjan y no puedan atenderse con el suelo urbano disponible. El régimen establecido para las clases de suelo y para su transformación es coherente con la legislación básica estatal, que distingue entre las situaciones del suelo (la realidad física) para fijar el contenido del derecho de propiedad, y el régimen de las actuaciones de transformación urbanística (el proceso urbanístico), que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad, por exigencia constitucional.

El Título III regula los instrumentos de ordenación territorial, de protección del litoral y del paisaje. Además, se incorpora el Proyecto de Actuación Autonómico, pudiendo, en los casos fijados en la ley, incorporar determinaciones de ordenación que serán vinculantes para los ayuntamientos. Asimismo, se elimina la relación de planes con

incidencia territorial que se contenía en un anexo de la LOTA y se ha optado por exigir de forma genérica que todos los planes que puedan tener incidencia en el territorio se sometan a informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

El Título IV establece detalladamente la ordenación urbanística simplificando la visión del planeamiento general como un acumulador de contenidos y determinaciones que venían a complicar su tramitación, incluso para los casos más simples. Así, se ha configurado un sistema de instrumentos de ordenación basado en dos figuras. Por un lado, el Plan General de Ordenación Municipal, como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo, y, por otro, el Plan de Ordenación Urbana, como instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a las necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación de esta. Este sistema dual de planeamiento se complementa y desarrolla con un sistema de instrumentos de ordenación de segundo nivel en el que se mantiene la figura del Plan Parcial de Ordenación para las actuaciones de nueva urbanización en suelo rústico y el Plan Especial para actuaciones de reforma interior en suelo urbano. Este sistema de planeamiento se complementa con otros instrumentos de ordenación urbanística, entre los que se mantienen los ya consagrados Estudios de Detalle, Ordenanzas Municipales y Catálogos. Como novedad, se incorporan los Planes Básicos de Ordenación Municipal para determinados municipios, como instrumento de ordenación urbanística general y detallada, y los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos con los que dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana. Se mantienen las Normas Directoras como instrumento complementario de la ordenación urbanística, aunque con un contenido más flexible que en la regulación anterior, al objeto de contribuir a la correcta integración de la actividad urbanística a esta ley. Debe destacarse el avance de la ley en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística general que corresponderá, en su totalidad, a los municipios, lo que permite simplificar su tramitación.

El Título V se dedica a regular la ejecución urbanística. El sistema tradicional para la equidistribución de cargas y beneficios se mantiene, pero estableciendo una relación directa entre los ámbitos de ordenación y de gestión de las actuaciones de transformación urbanística, adscribiendo a los mismos los sistemas generales que les correspondan. La pretensión de corregir las desigualdades en el reparto de cargas y beneficios, tomando como ámbito de referencia todos los sectores del suelo urbanizable se flexibiliza, sin perjuicio de la exigencia de justificar las diferencias entre los aprovechamientos de las diferentes actuaciones de transformación de nueva urbanización. En cuanto a la gestión urbanística la ley apuesta decididamente por la colaboración público-privada. La nueva norma regula la actuación de la iniciativa privada en el marco de la libertad de empresa recogida en la Constitución, si bien la tutela pública de la actividad exige que esa iniciativa sea posible desde el punto de vista de la viabilidad técnica y financiera.

En el Título VI, que regula la actividad de edificación, y para una mejor sistemática de la norma, se ha optado por incluir de manera independiente la regulación de la eje-

cución de las obras de edificación, el deber de conservación y rehabilitación, la situación legal de ruina urbanística y los actos sujetos a licencia o declaración responsable.

El Título VII regula de forma unificada la disciplina territorial y urbanística, estableciendo el marco de la potestad inspectora, de restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística, y la potestad sancionadora. Al mismo tiempo, se establece la posibilidad de que las comunidades autónomas sustituya a los ayuntamientos en el ejercicio de las acciones declarativas y ejecutivas para el ejercicio de sus competencias en materia de disciplina. Especial consideración reviste la regulación de un procedimiento específico para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones no necesitadas de título habilitante, en consonancia con la regulación establecida a tal efecto en el reciente *Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía*.

Finalmente, el Título VIII se dedica a las medidas de adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares. El título regula el régimen aplicable a las edificaciones irregulares consideradas individualmente, el tratamiento mediante planes especiales de adecuación ambiental y territorial para las agrupaciones de viviendas irregulares y, finalmente, la posibilidad de incorporar dichas edificaciones al modelo de ciudad a través de una actuación de nueva urbanización, bien en el instrumento de ordenación o con posterioridad.

De forma complementaria a la aprobación de la nueva ley y para garantizar cierta coherencia entre el nuevo régimen urbanístico y territorial y otras actuaciones sectoriales, la Comunidad Autónoma de Andalucía también ha procedido a la adopción del *Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía*. En lo que resulta más relevante, el Decreto-ley modifica el art. 12 de la *Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía*, que regula la implantación de las actuaciones de generación de energía mediante fuentes renovables y el procedimiento urbanístico con dos objetivos. El primero de ellos es la regulación de las especificidades de esta materia respecto al nuevo régimen urbanístico establecido en la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía*. Dicha ley conlleva que estas actuaciones en Andalucía sean consideradas actuaciones ordinarias en suelo rústico con las implicaciones siguientes en los procedimientos administrativos para su tramitación: eliminación del informe de compatibilidad urbanística, de la garantía para la restitución de los terrenos y de la prestación compensatoria. La justificación de esas medidas, recogida en el preámbulo del decreto-ley derivan del hecho de que gran parte de estas actuaciones ocupan una extensión relevante en el territorio, aunque no conlleven una transformación sustancial del suelo. El segundo objetivo es la simplificación de la tramitación de determinadas licencias urbanísticas a través del régimen de declaración responsable. En concreto para las obras en edificaciones e instalaciones existentes en suelo urbano que se destinen a: la instalación de aprovechamiento térmico de energías renovables en viviendas, la

instalación de autoconsumo eléctrico con energías renovables de hasta 100 kW, las infraestructuras de recarga de vehículos eléctricos de hasta 40 kW y las infraestructuras de recarga eléctrica en instalaciones destinadas al suministro de combustibles y carburantes a vehículos.

Por su parte, en la Comunidad Autónoma de Aragón este año no ha habido grandes cambios en su régimen urbanístico y territorial, sino una modificación puntual del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por el *Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, por la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa de Aragón*. Así, por una parte, la *Ley 1/2021* suprime el párrafo 3.º del art. 226 eliminando la posibilidad de solicitar voluntariamente la licencia para los actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo en los casos fuera de los enumerados en el párrafo anterior. Por otra parte, se añaden las letras *f)*, *g)* y *h)* al apartado 2 del art. 227, para sujetar a declaración responsable en materia de urbanismo los siguientes actos de transformación, construcción, edificación o uso del suelo o el subsuelo: *a)* instalaciones de aprovechamiento de energía solar mediante paneles fotovoltaicos destinadas a autoconsumo sobre cubierta y edificaciones y pérgolas de aparcamientos de vehículos; *b)* instalaciones de producción de energía proveniente de la energía solar sobre las pérgolas de los aparcamientos de vehículos y en los espacios libres privados no susceptibles de ocupación de las parcelas, y *c)* instalación de puntos de recarga de vehículos eléctricos en edificios de uso colectivo.

En sentido parecido, la *Ley 11/2021, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de Cantabria* procede a la modificación del art. 146 de la *Ley 3/2006, de 18 de abril, del Patrimonio de la Comunidad Autónoma de Cantabria*, relativo a los Convenios patrimoniales y urbanísticos, introduciendo la posibilidad de celebrar este tipo de convenios especiales también con particulares o sujetos de Derecho privado. Asimismo, la ley suprime el requisito de licencia administrativa previa y su sustitución por declaración responsable urbanística en supuestos que no requieran de proyecto técnico de obras de edificación para la instalación de paneles solares o fotovoltaicos.

En la Comunidad Autónoma de Castilla y León se ha aprobado el *Decreto 6/2021, de 11 de marzo, por el que se modifica el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León* en relación con la regulación de las actividades extractivas en suelo rústico. Esta modificación responde a la necesaria acomodación del Reglamento a la *Ley 5/2019, de 19 de marzo, de modificación de la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León* que había modificado la redacción de varios preceptos en relación con la regulación de las actividades extractivas y los usos prohibidos en los terrenos clasificados como suelo rústico con algún tipo de protección.

Por su parte, una reforma trascendente de los procedimientos y diversas figuras urbanísticas se acomete en la *Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas de Castilla-La Mancha*. La ley establece una profunda flexibilización de los contenidos y requisitos de figuras urbanísticas, tanto de planeamiento, tales como planes parciales y planes especiales de infraestructuras, como complemen-

tarias, estudios de detalle, y de ejecución, como son los programas de actuación urbanizadora. Importante resulta también la adecuación que realiza la ley respecto de la regulación de la reserva de suelo para viviendas sujetas a algún tipo de protección pública incluyendo en la reforma a los suelos públicos que formen parte de los patrimonios públicos de suelo a fin de que estos realmente sirvan para atender las demandas reales que en cada momento se presenten en los municipios de la región, principalmente en los de menor tamaño. También se revisa el régimen de las autorizaciones provisionales y el régimen de fuera de ordenación, así como la aplicación de la comunicación previa y la declaración responsable, las cuales, en un primer término, se deslindan entre sí respecto a su actual regulación, y además se produce una ampliación de su ámbito de aplicación. En este sentido, se aplica la figura de la declaración responsable a nuevos escenarios como son, entre otros, los relativos a la primera ocupación, los cambios de usos permitidos por el planeamiento y la instalación de ciertas instalaciones de energías renovables, como las fotovoltaicas «de uso doméstico» y las de recarga de vehículos eléctricos.

En otro orden de cosas, la ley procura una importante ampliación de los fines de los patrimonios públicos de suelo, posibilitando que se refieran estos también a nuevas actuaciones demandadas principalmente desde el ámbito municipal: ejecución de sistemas locales, la regeneración y renovación urbana, y el cumplimiento de objetivos de desarrollo sostenible, como los que se concretan en medidas de fomento de la eficiencia energética, pero también en la lucha contra la despoblación y la mejora de todo el conjunto del medio rural, no únicamente del que estuviera considerado como protegido como rezaba hasta ahora la vigente normativa urbanística.

Finalmente, la ley propicia una serie de innovaciones en la tramitación de proyectos en suelo rústico a través de la figura de la calificación urbanística, tales como el que se exima de esta a pequeñas actuaciones de mera conservación y mantenimiento de edificaciones existentes, cuyo control seguirá siendo ejercido en todo caso por medio de la licencia municipal.

La Comunidad Autónoma de Cataluña por su parte ha introducido algunas modificaciones relevantes de su régimen urbanístico en la *Ley 2/2021, de 29 de diciembre, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público de Cataluña* que se establecen en el Capítulo III del Título XII. La *Ley 2/2021* modifica varios preceptos del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el *Decreto legislativo 1/2010* para: *a)* que el planeamiento urbanístico derivado pueda autorizar justificadamente provisiones de cuerpos edificados adosados a las edificaciones existentes, con el objetivo de reducir la demanda energética anual destinada a la calefacción o refrigeración del edificio o mejoras de la habitabilidad; *b)* regular, entre otros, la composición, naturaleza y funciones de la Comisión de Territorio de Cataluña; *c)* prever los casos en los que las infraestructuras relativas a los sistemas urbanísticos pueden implantarse sin que el plan establezca la reserva previa; *d)* regular la admisibilidad de las obras intervención en la reconstrucción y rehabilitación de determinadas construcciones en suelo no urbaniza-

ble; e) prever el régimen de la consulta previa al desarrollo del suelo urbanizable y la posibilidad de que las personas físicas o jurídicas privadas pueden presentar propuestas para la formulación de los planes directores urbanísticos; f) establecer las reglas a las que deberá atender la modificación del planeamiento cuando tiene por objeto una actuación de dotación con el correspondiente incremento de las reservas para zonas verdes, espacios libres y equipamientos; g) exigir a las personas propietarias afectadas pagos por adelantado de las cuotas que les correspondan de los gastos de urbanización; h) prever, de carácter general aunque con excepciones, el silencio positivo en los casos en los que no se notifique en el plazo máximo la resolución de otorgamiento o denegación de la licencia solicitada, e i) regular la formulación y tramitación del planeamiento director urbanístico de interés metropolitano.

A nivel doctrinal, interesante resulta por el análisis exhaustivo de los impactos de la reforma del régimen de ordenación del litoral catalán acometida en el año anterior el artículo de J. M. AGUIRRE I FONT, «La nueva regulación de la costa en Cataluña: la Ley 8/2020, de 30 de julio, de Protección y Ordenación del Litoral», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, 2021, pp. 35-62.

Indudablemente, una de las novedades normativas más trascendentes del año 2021 para las materias de interés del presente informe se ha producido en la Comunidad Autónoma de Galicia. Se trata de la aprobación de la nueva *Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del territorio de Galicia*. En la nueva regulación resulta especialmente relevante la posibilidad prevista de que se tramiten en un único procedimiento, simultáneamente, la aprobación del instrumento de ordenación del territorio y la modificación del planeamiento urbanístico. Igualmente, se regula la posibilidad de suspensión cautelar motivada por la formulación de un instrumento de ordenación del territorio, de los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico y de sus instrumentos de gestión o ejecución, así como de los procedimientos de otorgamiento o la presentación de títulos habilitantes municipales para ámbitos determinados, así como la necesidad de sometimiento de los instrumentos de ordenación del territorio a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, de conformidad y en los términos contemplados en la legislación básica estatal.

En las diferentes secciones del Capítulo II se desarrolla cada uno de los instrumentos de ordenación del territorio, definiendo su objeto, ámbito de aplicación y funciones; su contenido y documentación; y la eficacia y las limitaciones de cada instrumento. Se eliminan los planes de ordenación del medio físico y los programas coordinados de actuación previstos en la legislación anterior para permitir la configuración de un marco territorial global y flexible, que dé cabida a actuaciones tanto de carácter sectorial como integradas, sin excluir la posibilidad de arbitrar soluciones puntuales allí donde fuera preciso.

Dentro de la figura de los planes territoriales, se diferencian los planes territoriales integrados y los planes territoriales especiales, en función de su mayor o menor escala y ámbito de afección territorial. Se redefinen los planes sectoriales, como los instrumentos

de ordenación del territorio que tienen por objeto ordenar y regular la implantación territorial de actividades sectoriales, estableciendo, en su caso, las condiciones generales para las futuras actuaciones que desarrollen dichos planes y definiendo los criterios de diseño y las características funcionales y de emplazamiento que garanticen su accesibilidad y coherente distribución territorial, según su naturaleza. Finalmente, los proyectos de interés autonómico se configuran como instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la comunidades autónomas.

El Capítulo III contempla una importante novedad respecto a la regulación anterior que consiste en el establecimiento de un único procedimiento de tramitación para todos los instrumentos de ordenación del territorio, diferenciando los dos posibles supuestos de evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, según corresponda, integrándose en el mismo el procedimiento de evaluación ambiental estratégica.

El Capítulo IV regula la modificación de los instrumentos de ordenación del territorio, distinguiendo entre modificaciones sustanciales y no sustanciales y el Capítulo V contempla los efectos y la vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio, así como la necesidad de que los mismos se inscriban en el Registro de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico de Galicia.

La Comunidad Autónoma de Galicia ha procedido este año también a otro tipo de reformas del régimen urbanístico y territorial reflejadas en la *Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia*. El Título IV de la Ley, relativo a las medidas urbanísticas y financieras para la reactivación económica, introduce, en la línea de otras comunidades autónomas, las medidas de simplificación del régimen de obtención de la licencia municipal para aquellos supuestos en que es necesario este título habilitante. En concreto, se facilita a los ayuntamientos su tramitación mediante un régimen general, lo que permite una mayor agilidad en la emisión, que se realizará en el plazo de un mes. Además, se establece un régimen específico para la obtención de la licencia urbanística en determinados supuestos que afectan de forma especial a las iniciativas empresariales, con un plazo de concesión de la licencia de quince días naturales, siempre que se cumplan las circunstancias determinadas en la disposición, lo que permitirá agilizar su implantación.

Finalmente, cabe destacar también la aprobación del *Decreto 61/2021, de 8 de abril, por el que se regula el informe de evaluación de los edificios y se crea el Registro Gallego de Informes de Evaluación de los Edificios*. A nivel doctrinal, especialmente interesante para la comprensión del régimen jurídico de la ordenación territorial en esta comunidades autónomas resulta la lectura del artículo de M. PARAJÓ CALVO y M. A. ARIAS MARTÍNEZ, «La ordenación del territorio en Galicia», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 47-108.

Dos son las novedades normativas en la Comunidad Autónoma de La Rioja, ambas introducidas por las leyes de Medidas Fiscales y Administrativas de La Rioja para 2021 y para 2022 respectivamente. En concreto, la *Ley 2/2021, de 29 de enero*, modifica la *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja* para estable-

cer como plazo límite para la adaptación del planeamiento urbanístico al marco legal vigente el año 2025. Asimismo, se prevé la posibilidad de que el consejero competente en materia de urbanismo ordene anticipadamente la adaptación del planeamiento a lo dispuesto en el marco legal autonómico. Finalmente, se establece que una vez transcurridos los plazos, dependiendo del umbral poblacional de los municipios, la Comisión de Ordenación del Territorio y Urbanismo no podrá aprobar definitivamente modificaciones puntuales de instrumentos de planeamiento no adaptados que persigan un cambio de ordenación que suponga incremento de la densidad de población.

Por su parte, el Capítulo VI de la *Ley 7/2021, de 27 de diciembre*, modifica la *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, para exceptuar del régimen de licencia urbanística las instalaciones de aprovechamiento de energía solar para autoconsumo sin excedentes, sobre edificios y construcciones, sujetándolas al régimen de declaración responsable o comunicación previa.

La Comunidad Autónoma de Islas Baleares ha acometido algunas reformas puntuales en su régimen urbanístico para, sobre todo, facilitar la ejecución de los fondos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. En este sentido, el *Decreto-ley 9/2021, de 23 de diciembre, de Medidas urgentes en determinados sectores de actividad administrativa* modifica el art. 54 de la *Ley 10/2019, de 22 de febrero, de cambio climático y transición energética* para someter las instalaciones de producción de energía renovable ubicadas en aparcamientos en suelo urbano o sobre cubierta, así como los apoyos y los elementos auxiliares necesarios, siempre que no afecten los fundamentos o la estructura del edificio, al régimen de comunicación previa que determina la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*. Asimismo, en la DA única se prevé un régimen excepcional de declaración responsable para determinadas obras e instalaciones que se tienen que ejecutar en suelo urbano para facilitar la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Asimismo, la *Ley 4/2021, de 17 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes para ejecutar las actuaciones y los proyectos que deben financiarse con fondos europeos en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia* establece una excepción al régimen general de licencias urbanísticas o comunicación previa de ciertas actuaciones. El nuevo precepto (art. 5.5) prevé que los proyectos estratégicos que sean promovidos por órganos de las administraciones públicas o sus entidades instrumentales de derecho público, declarados también de interés autonómico, cuando impliquen actuaciones sujetas a licencia urbanística o comunicación previa, pueden ser aprobados por el Consejo de Gobierno, a propuesta de consejero de Fondos Europeos, Universidad y Cultura, aplicando las previsiones y con los efectos previstos en el art. 149 de la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*.

Finalmente, también debe dejarse constancia de la aprobación en esta comunidad del *Decreto 34/2021, de 21 de junio, por el cual se crea la Comisión para la Reconversión y el Cambio de Uso de Establecimientos de Alojamiento Turístico y Edificaciones con Usos no Residenciales*.

En la Comunidad Foral de Navarra, la novedad más destacada de este año 2021 viene de la mano de la aprobación de la *Ley Foral 4/2021, de 22 de abril, para la modificación del art. 192 del Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo aprobado mediante Decreto Foral Legislativo 1/2017*. El artículo único de la ley exime las instalaciones de aprovechamiento de energía solar destinadas al autoconsumo de la obtención previa de la licencia de obras municipal para someterlas a la declaración responsable o comunicación previa. Se establecen algunas excepciones, siendo exigible dicha licencia de obras cuando las instalaciones se hagan en edificios declarados como bienes de interés cultural o catalogados, afecten a los cimientos o la estructura del edificio y necesiten evaluación de impacto ambiental de acuerdo con la normativa ambiental de aplicación. Asimismo, debe destacarse también el *Decreto-ley Foral 4/2021, de 14 de abril, por el que se aprueban medidas urgentes para la gestión y ejecución de las actuaciones financiables con fondos europeos provenientes del Instrumento Europeo de Recuperación*. Así, el art. 14 del Decreto-ley prevé el marco de coordinación de los procedimientos para instalaciones de generación de energía eléctrica a partir de tecnología fotovoltaica.

Por su parte, la Comunidad Autónoma de Asturias ha procedido a la adopción de la *Ley 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes de Asturias*. Entre otros, la ley tiene como objeto eliminar o reducir trabas administrativas simplificando aspectos de la intervención administrativa, en especial en ámbitos y sectores con incidencia significativa en la actividad y el desarrollo económicos, tales como la ordenación del territorio, el urbanismo y el medio ambiente. El art. 2 establece el nuevo régimen aplicable a la evaluación ambiental estratégica de instrumentos de ordenación del territorio y urbanismo. Asimismo, se modifica la *Ley del Principado de Asturias 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural* para prever en la elaboración, modificación o revisión de planes territoriales o urbanísticos y proyectos de urbanización, así como de los planes y programas de carácter sectorial que afecten a bienes inmuebles incluidos en el Inventario del Patrimonio Cultural de Asturias, un informe favorable de la Consejería competente en materia de patrimonio cultural.

La Comunidad Autónoma Valenciana este año ha procedido a la adopción de varias normas en materia urbanística y de ordenación territorial. En primer lugar, se ha adoptado el *Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje*.

En segundo lugar, se adoptó la *Ley 7/2021, de 29 de diciembre, de medidas de la Generalitat 2022* en la que se establecen varias modificaciones del régimen urbanístico y territorial. El art. 78 de la nueva *Ley 7/2021* añade un nuevo *artículo 37 bis a la Ley 8/2004, de 20 de octubre, de la vivienda de la Comunitat Valenciana*, relativo al régimen de rehabilitaciones en materia de accesibilidad o reducción de la demanda energética. Asimismo, los arts. 173-180 de la Ley proceden a la reforma de varios preceptos del *texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio*, para, entre otros, regular: *a)* las actuaciones de transformación urbanística y de edificación y rehabilitación en suelo urbano; *b)* la transmisión directa

del dominio de bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo para la implantación de ciertas actividades industriales; c) la pérdida de vigencia y cese en la producción de efectos de las memorias ambientales, y d) el régimen transitorio de los instrumentos de planeamiento que reclasifiquen suelo no urbanizable aprobados con anterioridad a la entrada en vigor de la *Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental*.

En tercer lugar, cabe destacar también los tres nuevos decretos que se han aprobado este año por la Generalitat Valenciana con incidencia sobre el régimen valenciano de vivienda y el régimen de alojamiento turístico en esta Comunidad. Se trata del *Decreto 12/2021, de 22 de enero, de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas*, del *Decreto 10/2021 de 22 de enero, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana* y del *Decreto 130/2021, de 1 de octubre, de inmovilización de viviendas vacías y deshabitadas*.

Sobre el régimen valenciano y las reformas de los últimos años en materia de verificación y control de las actuaciones urbanísticas, se recomienda la lectura del artículo de C. PADRÓS I REIG, «Las entidades privadas de verificación y control de las actuaciones urbanísticas en la reciente normativa de la Comunidad Valenciana», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, 2021, pp. 17-33. Asimismo, sobre el papel de la ciudadanía en la elaboración de los planes urbanísticos en esta comunidades autónomas, puede consultarse el artículo de J. E. SERRANO LÓPEZ, «La legislación urbanística valenciana no integra de forma efectiva el derecho ciudadano a participar en el plan» en el mismo número de la *Revista* citada, pp. 117-142.

En este punto debe destacarse, no solamente por su calidad sino también por la actualidad del tema que trata, el artículo de J. HERVÁS MAS, «La rehabilitación y la edificación forzosa en la Comunidad Valenciana: un mecanismo fundamental para los fondos “next generation” de la Unión Europea», *RDU*, núm. 346, 2021, pp. 19-67.

Aunque en la Comunidad Autónoma de Madrid, no se produjo ninguna modificación normativa de su régimen urbanístico este año, a nivel doctrinal debe recomendarse la lectura del artículo de A. CASADO ECHARREN y C. SERRANO MARTÍN DE VIDALES, «Las posibilidades de intervención de las entidades de colaboración urbanística en el contexto de la Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística», *RDU*, núm. 344, pp. 87-108, así como del artículo de la primera autora en este mismo número del *Anuario de Derecho Municipal*.

Por último, volviendo a las novedades normativas, en la Comunidad Autónoma de Murcia destaca este año la aprobación del *Decreto-ley 5/2021, de 27 de agosto, de modificación de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de Recuperación y Protección del Mar Menor*. En él se plantea la necesidad de adoptar medidas urgentes y reformas legislativas que permitan eliminar los vertidos de aguas con nutrientes al Mar Menor, dado que son un elemento determinante en la generación de episodios de eutrofización y su consiguiente hipoxia y anoxia de sus aguas. En este sentido, el decreto-ley regula el procedimiento de restitución de cultivos por razones de competencia autonómica.

3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

3.1. Derecho de propiedad y derecho a la vivienda

Sin duda, uno de los pronunciamientos del TC que más interés ha suscitado este año en la doctrina es la *STC 16/2021, de 28 de enero*. En dicha sentencia, el TC estima parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto y declara inconstitucionales determinados preceptos del *Decret Llei 17/2019 de la Generalitat de Catalunya, de mesures urgents per millorar l'accès a l'habitatge*. En líneas generales, el TC declara la nulidad parcial de los artículos que tipifican como supuestos de incumplimiento de la función social de la propiedad la desocupación permanente de la vivienda y las medidas coercitivas para su cumplimiento ya que dichos artículos regulan medidas coactivas, no voluntarias, limitativas del derecho a la propiedad. El TC considera que el decreto-ley procede a la regulación directa del derecho de propiedad que forma parte del contenido esencial del mismo, siendo este aspecto vedado a dicho instrumento. Más en concreto, el TC mantiene el concepto de «vivienda vacía» pero anula el sistema de cómputo del plazo de desocupación que implicaba la asunción de los periodos anteriores a la adquisición de la titularidad. Asimismo, el TC procede a la anulación del precepto que preveía la facultad de la Administración de exigir a los propietarios el destino de las viviendas desocupadas, así como del precepto que preveía la obligación de renovar los contratos que expiraran en su término si los inquilinos se encontrasen en riesgo de exclusión residencial. Finalmente, se ha anulado la disposición que recogía la facultad de la Administración pública de expropiar viviendas por causa de interés social contenida en el art. 6.3 del Decreto-ley. Un comentario analítico sobre la STC se puede consultar en J. A. MESSÍA DE LA CERDA BALLESTEROS, «La regulación del derecho propiedad de la vivienda por Decreto-ley (comentario a la STC 16/2021, de 28 de enero)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 46, 2021, pp. 193-208.

Entre las novedades doctrinales más destacadas de este año en relación con el análisis del derecho de propiedad desde la perspectiva de los deberes urbanísticos se encuentra el artículo de R. LÓPEZ SALES, «Luces y sombras en la constitucionalidad de la minoración del derecho de propiedad por incumplimiento de los deberes urbanísticos», *RDU*, núm. 345, 2021, pp. 71-100.

3.2. Planeamiento urbanístico

3.2.1. Legislación de costas y «núcleos o áreas delimitadas por el planeamiento»

Una de las sentencias de mayor interés en materia de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico que se ha dictado en 2021 es la *STS (Sala de lo Contencioso-*

Administrativo) de 2 de diciembre de 2021 (rec. 4501/2020) (ECLI:ES:TS:2021:4519). El Tribunal Supremo (en adelante, TS) estima el recurso de casación interpuesto por la Administración General del Estado contra la sentencia dictada por la Sala del TSJ-Galicia, estimatoria del recurso contencioso-administrativo contra el Ministerio de Agricultura y Pesca, Alimentación y Medio Ambiente sobre delimitación de costas declarando la nulidad del informe desfavorable recurrido para la aplicación de la reducción de la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre de conformidad con la DT 1.^a de la Ley 2/2013. La Sección de Admisión del TS en el Auto de 26 de febrero de 2021, declaró que la cuestión planteada en el recurso, que presentaba interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, consistía en precisar y complementar la jurisprudencia del TS a fin de determinar: «Cómo debe interpretarse la expresión contenida en la DT 1.^a, apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas “núcleos o áreas delimitados por el planeamiento”, a efectos de precisar si dicha expresión se refiere únicamente a los núcleos o áreas delimitados por un planeamiento anterior a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, o si incluye también los delimitados por un planeamiento posterior a dicha fecha pero anterior a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo». En el FJ 9.º la STS establece como doctrina jurisprudencial sobre la cuestión de interés casacional enunciada en el auto de admisión que «la expresión «núcleos o áreas delimitados por el planeamiento», contenida en la DT 1.^a, apartado 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, debe interpretarse en el sentido siguiente:

i) Es válida la delimitación realizada con anterioridad a la fecha de entrada en vigor de la Ley de 1988 respecto de los terrenos que, en ese momento, reunían alguno de los requisitos indicados en los apartados *a*) y *b*) de la DT 1.^a1 de la Ley de 2013.

ii) También cabría admitir la delimitación realizada después de esa fecha, en el periodo comprendido entre la entrada en vigor de 1988 y la entrada en vigor de la Ley de 2013, pero en este caso la delimitación solo será válida respecto de aquellos terrenos que, a la entrada en vigor de la Ley 22/1988 reunieran alguno de los requisitos indicados en los mencionados apartados *a*) y *b*) de la DT 1.^a1 de la Ley 2/2013, y ello siempre y cuando, además, se justifique el cumplimiento de los requisitos indispensables exigidos en la DT 3.^a3.2.^a de la Ley 22/1988 para el otorgamiento excepcional de las autorizaciones allí mencionadas».

La aplicación de la doctrina que acaba de enunciarse al supuesto enjuiciado en el presente recurso condujo a la estimación del recurso de casación interpuesto por la Administración del Estado tras constatar que el municipio de Sanxenxo tenía planeamiento urbanístico antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, pero que la delimitación sobre la que se solicitaba la aplicación de la DT 1.^a no estaba recogida en ese instrumento de planeamiento. La razón es que los ámbitos propuestos por el ayuntamiento no cumplían el requisito primero establecido en esta disposición.

3.2.2. *La relación entre los planes especiales de infraestructuras y la autorización administrativa de instalaciones eléctricas*

Este año han sido varios los pronunciamientos del TS que interpretan la relación entre la necesidad de aprobación previa de un Plan especial de infraestructuras y la concesión de la autorización administrativa de instalaciones eléctricas prevista en la legislación del sector eléctrico.

En concreto, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de octubre de 2021 (rec. 5521/2020)* (ECLI:ES:TS:2021:4110), el TS casa la sentencia de la Sala del TSJ-Madrid estimatoria del recurso contencioso-administrativo deducido contra la Resolución de la Viceconsejería de Economía y Competitividad, de la Comunidad de Madrid desestimatoria del recurso de alzada formulado contra la Resolución de la Dirección General de Industria, Energía y Minas, sobre la concesión de una autorización administrativa de instalaciones eléctricas, aprobación del proyecto de ejecución y declaración en concreto de utilidad pública de una línea aérea.

La cuestión sobre la que el TS se pronuncia, con el objeto de la formación de jurisprudencia, se ciñe a determinar si, a la vista de la regulación del régimen jurídico de la autorización administrativa de instalaciones eléctricas establecido en la *Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico* (en adelante, LSE), constituye un requisito previo para el otorgamiento de una autorización administrativa en esta materia que se haya aprobado previamente, por la autoridad administrativa competente, un instrumento de ordenación del territorio o de planeamiento urbanístico que prevea específicamente la definición de cualesquiera de los elementos integrantes de redes públicas de infraestructuras.

El TS considera que la sentencia de instancia no debía haber declarado la nulidad de pleno derecho de la resolución del director general de Industria, Energía y Minas (FJ 3.º). A su juicio, una vez determinado que, conforme a la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid, era necesaria la elaboración de un Plan Especial de Infraestructuras, la Sala debió limitarse a entender que la ejecución del proyecto de construcción de la línea eléctrica, así como la ocupación de los bienes y derechos afectados podían realizarse cuando el promotor de la infraestructura eléctrica contase, además de con la autorización administrativa regulada en el art. 53 LSE, con las correspondientes licencia urbanística, licencia de obras y licencia ambiental en los supuestos previstos en la legislación sectorial estatal o de las comunidades autónomas. En este sentido, la no aprobación previa de un Plan Especial de Infraestructuras solo determinaría la anulación de dicha resolución en los términos del art. 48.2 de la *Ley 39/2015*, por cuanto no se contempla expresamente que la eficacia de la autorización administrativa estaba sujeta a la aprobación del citado instrumento de planeamiento, con carácter previo o posterior al otorgamiento de la autorización administrativa de carácter energético. A la misma conclusión se llega también el Alto Tribunal en la *STS de 28 de octubre de 2021 (rec. 4602/2020)* (ECLI:ES:TS:2021:4107).

Aunque el artículo que seguidamente se destaca no aborde la planificación urbanística en relación con la localización de las instalaciones energéticas, sino específicamente de las de combustible, no hay duda de que se trata de un trabajo sumamente interesante y exhaustivo con especial relevancia práctica cuya lectura es altamente recomendable. Se trata del artículo de D. B. ENTRENA RUIZ, «Evolución de la implantación de instalaciones de suministro de combustible: régimen sectorial y coordinación administrativa», *RDU*, núm. 348, pp. 19-92.

3.2.3. *Plan Especial para la ordenación territorial de los clubs y asociaciones de consumidores de cannabis*

En la misma línea que en los años anteriores una cuestión que sigue suscitando interés es el enjuiciamiento de los Planes especiales urbanísticos para la ordenación territorial de los clubs y asociaciones de consumidores de cannabis de la ciudad de Barcelona. En este sentido, en dos de sus *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 14 de julio (rec. 6057/2019 y 5170/2019)* (ECLI:ES:TS:2021:3255 y ECLI:ES:TS:2021:3256) el TS confirma, igual que en los casos anteriores, las sentencias del TSJ-Cataluña por las que se estimaron parcialmente los recursos contencioso-administrativos en los que se impugnaba dicho Plan especial urbanístico. El TS recuerda su doctrina al respecto alegando para la confirmación de la sentencia de instancia que «la indeterminación, con la consiguiente necesidad de estar al caso concreto, de si un club social de cannabis es o no ilícito penalmente, impide considerar competente a un ayuntamiento, para regular, aunque solo sea desde la óptica urbanística y ambiental, los clubs de cannabis, en cuanto esa regulación, aun cuando fuera estrictamente urbanística y ambiental, tiene una incidencia innegable sobre la delimitación del tipo penal, en cuanto puede llevar al error de la atipicidad absoluta de la actividad desarrollada por los clubs sociales de cannabis». En el mismo sentido también debe citarse la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de abril (rec. 7323/2019)* (ECLI:ES:TS:2021:1656).

3.2.4. *Planes urbanísticos especiales para la regulación de las viviendas de uso turístico*

En sentido similar a lo dictado por el TS en el año anterior [*STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de noviembre de 2020 (rec. 5958/2019)* (ECLI:ES:TS:2020:3842)] en relación con la posibilidad de establecer limitaciones a la implantación de las viviendas turísticas mediante criterios objetivos, que se encuentran plenamente conectados con la ordenación del suelo, destaca este año la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 26 de enero de 2021 (rec. 8090/2019)* (ECLI:ES:TS:2021:210). En dicha STS se confirma la sentencia de instancia avalando la posibilidad de que los instrumentos de planeamiento urbanístico regulen las condiciones de acceso y ejercicio de una actividad, limitando incluso el ejercicio de actividades previamente legalizadas. El TS, realizando un estudio minucioso de la normativa y jurisprudencia aplicables al caso, dispone que, el problema de

fondo suscitado es un problema jurídico de proporcionalidad en el marco de una dispersa normativa estatal y autonómica. Considera que en el caso concreto existe un adecuado ejercicio por el planificador de la potestad de ordenación urbanística, enmarcada en el principio de desarrollo sostenible y debidamente justificada en la protección del derecho a la vivienda y el entorno urbano. Así, a su juicio, la intervención normativa municipal, en uso y ejecución de las competencias urbanísticas que le son propias, goza de un claro respaldo y legitimidad democrática y considera que se está ante «razones imperiosas de interés general», puesto que la figura de planeamiento impugnada ofrece unos propósitos cuyo objetivo principal es la configuración de un determinado modelo de ciudad que se deduce de la Memoria del Plan. Además, el Plan especial de viviendas de uso turístico se ajusta a los criterios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad, claridad, objetividad, publicidad, transparencia y accesibilidad dispuestos en los arts. 15.3 de la *Directiva 2006/123/CE* y 9.2 y de la *Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio*. Por tanto, no existe vulneración del Derecho europeo en la medida en que se respeta el régimen establecido en la ordenación urbanística.

En sentido parecido, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 2 de junio de 2021 (rec. 7477/2019) (ECLI:ES:TS:2021:2337)* confirma la sentencia del TSJ-Cataluña considerando que las limitaciones que se imponen en el Plan especial a la actividad de ofrecer VUT sometiénola a una autorización administrativa son conformes con las exigencias de la Directiva de Servicios, están motivadas y encuentran justificación en la misma Memoria del Plan. Así, el TS da respuesta a la cuestión casacional objetiva declarando que un plan de urbanismo como el que se estaba examinando en el caso concreto es un instrumento legítimo para someter a previa autorización administrativa el ejercicio de una actividad de VUT y que los preceptos del mencionado Plan que condicionan la concesión de dicha autorización son proporcionados y están suficientemente justificados por la salvaguarda de la razón imperiosa de interés general de facilitar la existencia de viviendas susceptibles de arrendamientos para la residencia de los ciudadanos.

A nivel doctrinal, aunque no solamente centrada en el ámbito de la regulación de los alojamientos turísticos, sino tratando el tema desde una perspectiva más general interrelacionado con el principio de desarrollo sostenible y el cambio climático, es altamente recomendable la lectura de la obra colectiva de J. SOCÍAS CAMACHO y J. M. TRAYTER JIMÉNEZ (dirs.), *Urbanismo ambiental y cambio climático: la ciudad turística sostenible*, Atelier, Barcelona, 2021. Asimismo, sumamente interesante en la materia resulta el artículo de I. RODRÍGUEZ FLORIDO, «La regulación de las actividades turísticas a través los instrumentos urbanísticos», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 231-248.

3.2.5. *Evaluación ambiental estratégica de planes urbanísticos e informe de recursos hídricos en el caso del planeamiento de desarrollo*

Este año, el Tribunal Constitucional en la *STC 123/2021, de 3 de junio*, ha avalado la constitucionalidad de la legislación andaluza que excepciona los estudios de detalle de

su sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. El TC considera que dichos instrumentos de planeamiento urbanístico son instrumentos complementarios que se caracterizan por su escasa entidad y casi nula capacidad innovadora desde el punto de vista de la ordenación urbanística, quedando subordinados a otros planes que han de ser objeto del procedimiento de evaluación ambiental. En este sentido, teniendo en cuenta el limitado alcance de los efectos significativos en el medio ambiente, el TC no aprecia vulneración de las competencias estatales sobre el medio ambiente confirmando la posibilidad de que el legislador autonómico exima de dichos estudios del procedimiento de evaluación ambiental.

En la misma materia y la exigibilidad, en principio, del sometimiento de los planes urbanísticos a evaluación ambiental estratégica también se ha pronunciado en varias ocasiones este año el TS con el fin de ordenar los supuestos en los que la aprobación, modificación y revisión de los instrumentos de planeamiento urbanístico deben someterse a dicho procedimiento. Destacan en este sentido, por su similitud temática y el sentido del fallo, las SSTS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo*) de 22 de julio y de 15 de septiembre de 2021 (rec. 3920/2020 y 4262/2020) (ECLI:ES:TS:2021:3268 y ECLI:ES:TS:2021:3530). En ambas sentencias, el TS avala las sentencias dictadas por el TSJ-Andalucía que estimaron los recursos interpuestos contra la aprobación definitiva parcial de la revisión de un Plan General de Ordenación Urbanística. Las dos cuestiones en las que se aprecia la existencia de interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son: *a)* la posibilidad de limitar los efectos de la declaración de nulidad de un plan por defectos formales, y *b)* si la EAE debe ser previa a la redacción del plan o puede realizarse en cualquier momento de su tramitación ya habían sido ya objeto de pronunciamientos por el TS y, por tanto, aquí se reitera la doctrina al respecto.

Con respecto a la primera cuestión, el TS, avalando la interpretación del TSJ, recuerda que «los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación. No obstante lo anterior, en aquellos supuestos en que el vicio apreciado para la declaración de nulidad pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan o concretas determinaciones, sin que tenga relevancia alguna respecto del resto de ese ámbito territorial, puede declararse la nulidad del plan respecto de esas concretas determinaciones, sin que ello autorice a considerar la nulidad de pleno derecho subsanable con la retroacción del procedimiento». A la luz de estas consideraciones, el TS considera que no se ajusta a la doctrina jurisprudencial en esta materia la aprobación definitiva parcial de un plan general en la que los obstáculos a su aprobación total afecten a aspectos sustanciales y estructurales que alteren el modelo territorial aprobado provisionalmente por el ayuntamiento. La razón reside en que se produce un resultado final que difiere radicalmente del inicialmente propuesto por el ayuntamiento en aspectos sustanciales, en detrimento de la necesaria coherencia e integridad que exige el diseño general de la ordenación de todo el territorio municipal al que objetivamente responden los planes generales.

En cuanto a la segunda cuestión, el TS recuerda que la iniciación de la EAE debe producirse en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la *Ley 21/2013*, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan. La razón reside, entre otros, en que el estudio y la formulación de las alternativas que se realiza con posterioridad a las aprobaciones provisionales del plan, impide a los ciudadanos que en los trámites de información pública puedan valorar la justificación ambiental de las alternativas propuestas incumpliendo la finalidad institucional justificadora de la EAE, que no es otra que la de anticipar la protección ambiental antes de la toma de decisiones que puedan comprometer negativamente el medio ambiente.

En la misma materia junto con la posible exigibilidad del informe de recursos hídricos para los planes urbanísticos de desarrollo resulta sumamente interesante, por el análisis minucioso allí efectuado, la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 19 de julio de 2021 (rec. 1006/2020) (ECLI:ES:TS:2021:3172)*. En la citada sentencia, el TS confirma en casación la sentencia del TSJ-Madrid estimatoria del recurso contencioso-administrativo deducido contra el Acuerdo Plenario del Ayuntamiento de Madrid de aprobación definitiva del Plan Especial de Control Urbanístico Ambiental de Usos (PE-CUAU) para un edificio sito en la calle Hortaleza. La sentencia de instancia procedió a anular el Plan Especial en cuestión, por no haberse pronunciado la autoridad ambiental competente sobre la necesidad o no de someterlo al procedimiento de evaluación ambiental estratégica. En este sentido, en el FJ 1.º de la sentencia, y después de realizar un examen exhaustivo de los casos en los que obligatoriamente los planes urbanísticos deben someterse a este procedimiento ambiental, el TS declara como jurisprudencia que «en aquellos supuestos en los que la legislación autonómica de desarrollo de la legislación básica estatal, no se haya establecido que determinados planes de urbanismo, que por su contenido no tienen efectos significativos en el medio ambiente, quedan excluidos de la evaluación medioambiental, la exclusión debe ser declarada por el órgano ambiental competente, sin que pueda la Administración autora del Plan determinar dicha exclusión; constituyendo dicha omisión, en tales supuestos, causa de nulidad del correspondiente instrumentos del planeamiento».

Por el contrario, en el FJ 2.º de la sentencia, el TS concluye confirmando la sentencia de instancia que en la medida que la disponibilidad de recursos hídricos ha de constituir una exigencia del planeamiento general, cuando en los planes de desarrollo no exista una previsión de un aumento de recursos hídricos de los que ya estuvieran previstos en aquel planeamiento, el informe de recursos hídricos deja de tener sentido. En esta clave, el TS considera que la población a que atiende el planeamiento ha de quedar fijada en el planeamiento general y que respecto de este es cómo ha de garantizarse la existencia y disponibilidad de los recursos hídricos, por lo que será en relación a este planeamiento general, y atendiendo a sus previsiones, como ha de obtenerse esa información de los Organismos de Cuenca, que el cuestionado informe comporta. Por tanto, será el planeamiento general el que requiera dicho informe. En conclusión, la concurrencia ocasional de una población de una cierta entidad no puede suponer un aumento de recursos hídri-

cos respecto de las previsiones generales de una ciudad de más de tres millones de habitantes, por lo que considera que no era preceptivo el informe del Organismo de Cuenca, sentando como jurisprudencia que: «en el supuesto de planeamiento de desarrollo no se requiere el informe de la Confederaciones Hidrográficas, en la medida que, cuando se trate de uso residencial, no existe un específico aumento de población por encima de las previsiones que ya se contemplen en el planeamiento general». A la misma conclusión llega el TS en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de febrero de 2021 (rec. 8388/2019)* (ECLI: ECLI:ES:TS:2021:739).

Sin duda, uno de los aspectos más problemáticos en el ámbito del urbanismo es la correcta emisión de todos los informes necesitados para la aprobación de los instrumentos de planeamiento. Esta ha sido una cuestión que por un año más ha ocupado el interés de la doctrina y sobre la que se han publicado varias aportaciones interesantes. En primer lugar, debe destacarse el artículo de C. E. FALCÓN PÉREZ, «Promoviendo el control económico en el planeamiento desde un nuevo modelo de urbanismo: el informe de sostenibilidad económica y la memoria de viabilidad económica», *RDU*, núm. 347, 2021, pp. 129-178. En segundo lugar, de especial utilidad resulta, sin duda, en la materia la obra colectiva de G. SORIA MARTÍNEZ, *Los informes sectoriales en el planeamiento urbanístico*, RDU Ediciones, Madrid, 2021.

3.2.6. Reservas de suelo para vivienda protegida

Otro de los puntos frecuentes por los que suelen anularse algunos de los instrumentos de planeamiento urbanístico es la falta de reserva de suelo para viviendas de promoción pública. En este sentido, en las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 16 de febrero de 2021 (rec. 8388/2019 y 8387/2019)* (ECLI:ES:TS:2021:739 y ECLI:ES:TS:2021:733) se reitera que toda actuación de urbanización, cuyo uso determinante sea el residencial, debe estar condicionada a la reserva de suelo para vivienda de promoción pública, de conformidad con lo establecido en el TRLS 2015, con independencia de la naturaleza del instrumento concreto del planeamiento que habilite la mencionada actuación y la clasificación del terreno sobre el que se ejecuta dicha actuación de transformación urbanística. En ambos casos enjuiciados se trataba de un Plan Parcial de Reforma interior con el TS constatando que cuando exista bien una reforma o bien una renovación del suelo urbanizable directamente impuesta en el planeamiento general, deberá incluir la obligación de la reserva de suelo para viviendas de promoción pública, con independencia de que ese desarrollo primario del planeamiento general requiera la aprobación de algún instrumento de planificación de desarrollo, ya que aquel impondrá dicha reserva.

Desde una perspectiva más general, la cuestión sobre las formas e instrumentos para garantizar de forma eficaz el derecho a una vivienda asequible es, sin duda, uno de los temas que años tras años sigue ocupando el interés de una parte relevante de la doctrina. Este año destaca el artículo de N. BLÁZQUEZ ALONSO, «El reto de la vivienda asequible y las medidas encaminadas a su cumplimiento», *RDU*, núm. 348, 2021, pp. 93-151.

3.2.7. Anulación de planes urbanísticos: efectos *ex tunc*

Como ha sido especialmente frecuente en los últimos años, este año también el TS se ha ocupado en varios de sus pronunciamientos a dilucidar aspectos referentes a la extensión y efectos que producen las declaraciones de nulidad de los instrumentos de planeamiento general.

En este sentido, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 29 de abril de 2021 (rec. 218/2020)* (ECLI:ES:TS:2021:1679), el TS declara haber lugar al recurso de casación interpuesto contra sentencia dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ-Valencia desestimatoria del recurso de apelación formulado contra sentencia dictada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Castellón, desestimatoria del recurso contencioso-administrativo sobre el proyecto de ocupación directa para obtener los terrenos necesarios para la ejecución de una Zona Verde prevista en el Plan General de Ordenación Urbana de Castellón de la Plana. La cuestión principal sobre la que se pronuncia el TS se centra en los efectos que deben atribuirse a la declaración jurisdiccional de nulidad de un Plan General sobre sus instrumentos de desarrollo, y más precisamente sobre un plan parcial. El TS dispone que, los efectos *ex tunc* característicos de la nulidad de las disposiciones generales, como es el caso de los planes urbanísticos, suponen que estos no se producen a partir de la declaración de nulidad, sino que se retrotraen al momento en que se dictó la disposición que se ha declarado nula. Por ello, si se declara la nulidad de un planteamiento general con efectos *ex tunc*, los instrumentos de ordenación aprobados por las Administraciones en desarrollo de este deberían considerarse igualmente nulos. Por tanto, el Alto Tribunal dispone que permitir que se aprueben y cobren existencia planes dictados en desarrollo de un plan general, declarado nulo de pleno derecho, implica dotar de eficacia a una norma declarada nula. La razón de ello reside en que aprobar un plan subordinado a aquel constituye una forma de cumplimiento o ejecución de una norma nula, de una norma expulsada del ordenamiento jurídico con la consiguiente quiebra del principio de jerarquía que los vincula. Por ende, si se declara la nulidad de un plan general, este deviene ineficaz con carácter originario y, por tanto, inhábil para servir de soporte a los planes derivados del mismo, como ocurre con el plan parcial que es nulo de pleno derecho por no contar con un plan general que le sirva de cobertura (FJ 5.º). Sobre esta problemática que suscita intenso interés en la doctrina, véase el artículo de S. MARTÍN ROS y S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Los efectos de la nulidad en cascada de los planes de desarrollo sobre los instrumentos de gestión urbanística directamente impugnados (a propósito de la sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de 29 de abril de 2021; recurso 218/2020)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 217-230.

Desde una óptica más transversal en la que se examina el conjunto de relaciones entre urbanismo, catastro y tributos locales debe hacerse referencia a la publicación este año de la monografía de M. RIVERA FERNÁNDEZ, *Nulidad del Plan General de Ordenación Urbana, catastro, ponencia de valores, valor catastral y tributos locales*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2021.

Asimismo, de naturaleza más general, resulta de gran interés la lectura del artículo de C. AGOUÉS MENDIZÁBAL, «El acceso a la Jurisdicción contencioso-administrativa de las asociaciones titulares de intereses legítimos colectivos de carácter ambiental: A propósito de la STC 15/202», *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021.

3.3. Ejecución urbanística

El interés doctrinal por profundizar en varios aspectos técnicos de la especialmente compleja actividad administrativa urbanística se ha visto este año reflejado en varias aportaciones en materia de ejecución urbanística. Cabe destacar, sin duda, por los conocimientos técnicos exhaustivos en la materia de sus autores, el artículo de E. PORTO REY, «El factor global de corrección por localización», *RDU*, núm. 344, 2021, pp. 19-47, así como el artículo de J. V. RODRÍGUEZ PALAU, «El quebradero de cabeza de las cargas urbanísticas», *RDU*, núm. 346, 2021, pp. 69-90. Asimismo, en materia de expropiación forzosa, resulta muy detallada y minuciosa la monografía de M. A. RUIZ LÓPEZ, *Las garantías jurídicas tras la expropiación forzosa. Estudios sobre reversión expropiatoria y revisión judicial del justiprecio*, Aranzadi, Pamplona, 2021, así como el artículo de J. BARCELONA LLOP, «El justiprecio en la expropiación forzosa de bienes culturales», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 212, 2021.

Desde la perspectiva de los pronunciamientos jurisprudenciales más destacados en el ámbito de la ejecución urbanística debe subrayarse, indudablemente, la STS en relación con el plazo de prescripción de las cuotas de urbanización. Por una parte, en la STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo*) de 4 de octubre de 2021 (*rec. 2308/2020*) (ECLI: ECLI:ES:TS:2021:3740), igual que en la STS (*Sala de lo Contencioso-Administrativo*) de 9 de junio de 2021 (*rec. 8354/2019*) (ECLI:ES:TS:2021:2429), el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Alfacar contra la sentencia dictada por el TSJ-Andalucía desestimatoria del recurso de apelación formulado contra la sentencia dictada por un Juzgado estimatoria del recurso ordinario promovido por Inmobiliaria Alfidamar, S. L., contra el Acuerdo de la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Alfacar acordando la ejecución del aval que había sido prestado por la mencionada mercantil, en garantía de la obligación de urbanización, por importe de 22.513,58 euros. En ambas sentencias, el TS establece como doctrina que el plazo de prescripción a considerar respecto de la acción de la Administración para exigir el pago de las cuotas de urbanización es el de quince/cinco años previsto para las acciones personales en el art. 1964 CC. Más en concreto, el Tribunal considera que a falta de una previsión específica en la normativa urbanística sobre la prescripción de tales obligaciones ha que acudir al plazo general de prescripción de las acciones personales, que no tengan señalado un término especial, establecido en el art. 1964 CC, de quince años, que se redujo a cinco años por la modificación efectuada por la DF 1.^a de la *Ley 42/2015, de 5 de octubre*. En este sentido, el Tribunal confirma que la acción de la administración para exigir el cumplimiento de dichas obligaciones y, en concreto, la ejecución de aval por incumplimiento de obligaciones urbanísticas no había prescrito.

Por su parte, en la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 23 de junio de 2021 (rec. 7928/2019)* (ECLI:ES:TS:2021:2557) el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra una sentencia dictada por el TSJ-Cataluña desestimatoria del recurso de apelación formulado contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona desestimatoria del recurso contencioso-administrativo deducido contra la Resolución del Ayuntamiento de Vallitana que desestima la petición de devolución de tres avales urbanísticos. El TS pone de manifiesto que el derecho a exigir la devolución de las garantías constituidas para asegurar el cumplimiento del deber de urbanización, solo nace tras la recepción por la Administración competente de las obras de urbanización, o, en su defecto, transcurrido el plazo en que debiera haberse producido la misma desde su solicitud, sin perjuicio de las obligaciones que puedan derivarse de la liquidación de las cuentas definitivas de la actuación y sin que opere la prescripción en ningún caso. En el caso concreto, no habiendo acaecido la recepción de las obras, y estando amparada esta situación por la no terminación de las mismas, el Alto Tribunal considera que devienen inaplicables los arts. 1930 y 1964 CC.

A nivel doctrinal, sobre esta materia puede consultarse la contribución de J. C. GONZÁLEZ CABALLERO, «El potencial de la figura de la empresa financiadora de obras de urbanización», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 137-148.

3.4. Disciplina urbanística

Antes de exponer algunos pronunciamientos judiciales relevantes en el ámbito de la legalidad o disciplina urbanística, sin duda, el protagonismo este año en la materia es de las aportaciones doctrinales que se han desarrollado en el ámbito. Así, destacan, en primer lugar, el artículo de S. E. FRANCO ESCOBAR, «Las obras, usos y actuaciones exentos de licencia urbanística», *RDU*, núm. 349, 2021, pp. 19-65, y el trabajo en el mismo número de la *RDU* de J. NARBÓN FERNÁNDEZ, «El restablecimiento de la legalidad urbanística: historia de un fracaso», pp. 161-195. En segundo lugar, debe hacerse referencia al artículo de L. E. FLORES DOMÍNGUEZ, «Una reflexión sobre los fines de las entidades urbanísticas de conservación», *RDU*, núm. 350, 2021, pp. 77-124 y, naturalmente, al comentario de S. M. MARTÍN VALDIVIA, «Revisión de oficio de licencias firmes: hacia la definitiva demolición de “el Algarrobico” por el cambio de criterio del TSJA (Sentencia de 22 de julio de 2021)», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 47, 2021, pp. 183-216.

3.4.1. Alcance del art. 108.3 LJCA

En el ámbito de la ejecución de sentencias en materia de disciplina urbanística interesante resulta este año la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 21 de enero de 2021 (rec. 5347/2019)* (ECLI:ES:TS:2021:217). En ella, el TS estima el recurso de casa-

ción contra dos autos sobre ejecución de sentencia que se casan, y en su lugar declara el derecho de los recurrentes a la apertura del incidente de ejecución de sentencia a efectos de exigir las garantías que se consideran suficientes para responder del pago de posibles indemnizaciones debidas a terceros de buena fe conforme al art. 108.3 LJCA. Para el TS, el ámbito objetivo de aplicación del art. 108.3 LJCA se extiende tanto a las obras realizadas al amparo de una licencia anulada como a las obras realizadas sin licencia. Asimismo, cabe la exigencia de garantías tanto a la Administración como a terceros promotores de las obras a demoler. Más en concreto, el auto de ejecución de la sentencia, objeto del recurso, acordaba requerir el desalojo a los ocupantes de los locales comerciales, que aún permanecían, quedando pendiente de resolver la condición o no de terceros adquirentes de buena fe de quienes instan tal calificación y la demolición de la obra ilegal. En relación con la prestación de la garantía prevista en el art. 108.3 LJCA, a favor de terceros de buena fe, el TS dispone que el órgano judicial se limitará a concretar en cada caso concreto «las garantías suficientes», ya que se trata de un concepto jurídico indeterminado. Con ello se pretende asegurar, de manera cautelar, el derecho a indemnización hasta que se decida finalmente sobre la existencia y el alcance de la responsabilidad.

3.4.2. Resolución de conflictos entre entidades locales y comunidades autónomas

De especial interés para las entidades locales resulta este año la *STS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 28 de junio de 2021 (rec. 1625/2020)* (ECLI:ES:TS:2021:2857). En dicha sentencia, el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de la Cendea de Cizur contra la sentencia del TSJ-Navarra desestimatoria del recurso deducido frente a un Acuerdo del Gobierno de Navarra que desestima el requerimiento previo formulado frente a la Resolución de la directora General de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, por el que se resuelve expediente de restauración de la legalidad urbanística. La cuestión que presenta interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en determinar si en su ámbito competencial exclusivo en materia urbanística le es lícito a la Administración Autonómica establecer un sistema de resolución de conflictos y control de legalidad, respecto de actos provenientes de las Entidades Locales, de aplicación preferente al establecido en los arts. 65 y 66 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local* (LBRL). Asimismo, se trata de dilucidar si, en tal caso, dicho régimen preferente puede contemplar el ejercicio autonómico y subsidiario de competencias locales en materia de disciplina urbanística respecto de actos que gocen de licencia municipal habilitante, sin haber instado y obtenido previamente la anulación de dicha licencia. El TS en el FJ 6.º constata la inexistencia de un ámbito competencial exclusivo en materia urbanística de las comunidades autónomas, a través del cual ellas puedan establecer un sistema de resolución de conflictos y control de legalidad, respecto de actos provenientes de las entidades locales, de aplicación preferente al establecido, con carácter básico, en la LBRL, arts. 65 y 66. En este sentido, el TS casa la sentencia y declara la improcedencia del acuerdo por la Administración autonómica que se produjo sin haber instado y obtenido previamente la anulación de dicha licencia.

3.5. Responsabilidad administrativa y supuestos indemnizatorios

Como cada año en materia de responsabilidad administrativa por cambios sobrevenidos en la ordenación urbanística, este año también se han dictado dos sentencias relevantes que confirman que el cambio sobrevenido en la ordenación territorial o urbanística constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa. Se trata de las *SSTS (Sala de lo Contencioso-Administrativo) de 10 de febrero y de 14 de abril de 2021 (rec. 7639/2019 y 2034/2020)* (ECLI:ES:TS:2021:537 y ECLI:ES:TS:2021:1553). En ambos casos se desestiman los recursos de casación interpuestos por el Gobierno de Cantabria y por el Ayuntamiento de Alfoz de Lloredo contra la sentencia dictada por el TSJ de Cantabria que estimaba parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto por un particular contra el Acuerdo de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo. La cuestión principal del litigio se centra en determinar si el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) TRLSRU, implica de forma automática el derecho a indemnización o, si, por el contrario, este derecho procederá solo cuando como consecuencia de un cambio de ordenación, se modifique o extinga la eficacia de los correspondientes títulos administrativos habilitantes a causa del correspondiente procedimiento aplicable en el ámbito de cada comunidad autónoma.

El TS en el caso concreto establece que debe tenerse en cuenta que el Plan General objeto de impugnación en el proceso traía causa y estaba condicionado por el Plan de Ordenación del Litoral (POL), que fue aprobado por la *Ley de la Comunidad Autónoma de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre*. Por su parte, el *Decreto autonómico 16/2015, de 26 de marzo*, acordaba la inclusión y zonificación de terrenos del Municipio de Alfoz de Lloredo en el ámbito de aplicación del mencionado POL y propiciaba la aprobación del nuevo Plan de ordenación municipal. De otro lado, el art. 35.c) TRLSRU establece que nace el derecho a indemnización con la modificación de la eficacia de los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial urbanística pero el precepto no incluye declaración expresa alguna sobre la vigencia o extinción de licencias de nuevo planeamiento, que sí aparecía en la anterior ley de suelo. A estos efectos, el TS establece que los efectos sobre las licencias concedidas por una modificación del planeamiento no es una materia competencia de la legislación básica estatal, sino que se trata de una competencia autonómica. Además, considera que la modificación del planeamiento no implica de forma automática la extinción de las licencias concedidas al amparo del planeamiento anterior incompatible con su contenido, ya que se requiere que, en aplicación de la normativa autonómica, se proceda a la apertura de un procedimiento a través del cual se declare la caducidad, revocación, o un procedimiento equivalente que en todo caso es de competencia autonómica. Por tanto, el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística, como supuesto indemnizatorio previsto en el art. 35.c) TRLSRU, constituye el hecho causante y título de imputación de la responsabilidad administrativa. Todo ello, sin perjuicio de las resoluciones administrativas adoptadas por la Administración

autonómica en el procedimiento que corresponda sobre el alcance de la modificación o extinción de los títulos habilitantes.

3.6. Derecho a indemnización y base de datos digital de planeamiento urbanístico

Finalmente, especialmente interesante resulta este año la *Sentencia de 19 de enero de 2021 de la AP Cuenca (Sección 1.ª)* relativa a la protección de datos en materia de bases de datos digitales para el planeamiento urbanístico (*rec. apelación 300/2020*) (ECLI:ES:APCU:2021:11). La sentencia de la AP confirma en apelación la sentencia de instancia que había declarado que el Colegio de aparejadores, arquitectos técnicos e ingenieros había vulnerado el derecho de la Demarcación de Cuenca del COACM consistente en la propiedad del planeamiento urbanístico digital, haciendo uso propio, mediante el alojamiento en su página web de dicho soporte digital, divulgándolo, ofreciéndolo gratuitamente a cualquier usuario, lesionando todos los derechos inherentes a su propiedad. En este sentido, el Juzgado consideró que dicho uso y disfrute es contrario a la ley, por ausencia de autorización de su titular, al efectuar una copia ilegal del mismo y distribuirla y estableció la obligación de resarcir todos los daños y perjuicios irrogados a la Demarcación demandante.