

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico

*Venancio Gutiérrez
Colomina*

Eva Nieto Garrido

Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico

*Venancio Gutiérrez Colomina
Eva Nieto Garrido*

© Venancio Gutiérrez Colomina y Eva Nieto Garrido, 2022
© Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

Wolters Kluwer Legal & Regulatory España

C/ Collado Mediano, 9

28231 Las Rozas (Madrid)

Tel: 91 602 01 82

e-mail: clienteslaley@wolterskluwer.es

<http://www.wolterskluwer.es>

Primera edición: Mayo 2022

Depósito Legal: M-12450-2022

ISBN versión impresa: 978-84-7052-864-4

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-865-1

Diseño, Preimpresión e Impresión: Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.

Printed in Spain

© **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, u cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

WOLTERS KLUWER LEGAL & REGULATORY ESPAÑA se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **Wolters Kluwer Legal & Regulatory España, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

CAPÍTULO 5

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. PRESUPUESTO DE EJECUCIÓN. EL PRINCIPIO DE EQUIDISTRIBUCIÓN Y SUS TÉCNICAS. ÁREAS DE REPARTO Y UNIDAD DE EJECUCIÓN. APROVECHAMIENTO MEDIO Y TIPO. USO Y TIPOLOGÍA EDIFICATORIAS: COEFICIENTES DE PONDERACIÓN. PROYECTO DE URBANIZACIÓN. ELECCIÓN Y CLASES DE SISTEMAS DE ACTUACIÓN

Venancio Gutiérrez Colomina

I. LA INCIDENCIA DE LA LEGISLACIÓN ESTATAL EN LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO

1. Iniciativa y participación pública y privada en la ejecución de la actividad urbanística

Para adquirir el aprovechamiento de la propiedad urbana hay que ultimar la ejecución del Planeamiento, es decir, llevar a efecto dos tipos de actuaciones: una de carácter jurídico, que lleve a efecto la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios y que a su vez obtenga las plusvalías de la acción urbanística para la Comunidad; y otra de carácter meramente físico, consistente en la realización de la obra de urbanización que dé como resultado la obtención efectiva de los solares donde se va a materializar el aprovechamiento. Aunque la competencia de la ejecución urbanística le corresponde a las Comunidades Autónomas, existen una serie de reglas establecidas en la legislación estatal que deben respetar las legislaciones autonómicas por estar fundamentadas en títulos competenciales del Estado.

En efecto en el TRLSRU se contienen una serie de prescripciones que se dirigen a la regulación de la ejecución del planeamiento, que son aplicables en todo el Estado español, pues como señala su disposición final segunda, en unos casos tienen el carácter de condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de los correspondientes deberes constitucionales, de bases del régimen de las Administraciones Públicas, de la planificación general de la actividad económica, de protección del medio ambiente y del régimen energético, dictadas en ejercicio de las competencias reservadas al legislador

general y, en otros casos, el carácter de disposiciones establecidas en ejercicio de la competencia reservada al legislador estatal sobre legislación civil, procedimiento administrativo común y expropiación forzosa y sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas. Estas prescripciones se refieren a la iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística y actuaciones edificatorias, a las asociaciones administrativas, operaciones de distribución de beneficios y cargas y a las actuaciones sobre el medio urbano.

2. Actuaciones de transformación y edificatorias

2.1. Actuaciones de transformación

El art. 7 del TRLSRU establece que son actuaciones de transformación urbanística las siguientes:

1. Las actuaciones de urbanización, que incluyen:

- Las de nueva urbanización, que suponen el paso de un ámbito de suelo de la situación de suelo rural a la de urbanizado para crear, 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.
- Las de reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado, en los mismos términos que para las de nueva urbanización.

2. Las actuaciones de dotación. Son las que tienen 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.

2.2. Las actuaciones edificatorias

Son las actuaciones urbanísticas que no forman parte de las anteriores, aun cuando requieran obras complementarias:

- Las de nueva edificación y de sustitución de la edificación existente.
- Las de rehabilitación edificatoria, que son 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 LOE.

A las actuaciones sobre núcleos tradicionales legalmente asentados en el medio rural se le aplicará lo dispuesto para las de transformación o edificación, según la naturaleza que les atribuya su legislación autonómica, en atención a sus peculiaridades específicas.

3. Urbanización

En el apartado 4 del art. 7 del TRLSRU, se regulan las actuaciones de urbanización, entendiéndose iniciadas, a efectos de la situación del suelo, en el momento en que, estén aprobados y sean eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la

legislación urbanística para legitimar las obras de urbanización y una vez que empiece la ejecución material de éstas. La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras. La caducidad de cualquiera de los instrumentos legitimadores restituye, el suelo a la situación en que se hallaba al inicio de la actuación.

La terminación de las actuaciones de urbanización se producirá cuando concluyan las obras urbanizadoras de conformidad con los instrumentos legitimadores y se hayan cumplido los deberes y levantado las cargas. Y se presumirá a la recepción de las obras por la Administración o, una vez que finalice el plazo en que se debía haber producido la recepción, desde su solicitud acompañada de certificación expedida por la dirección técnica de las obras. La legislación estatal deja claro que para iniciar una acción de transformación es presupuesto ineludible la ordenación y después, la ejecución. En efecto, el apartado 4 del art. 7 del TRLSRU, establece, que las actuaciones de urbanización se entienden 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.

4. Iniciativa de las actuaciones de transformación y edificatoria: Gestión urbanística

4.1. Ámbito subjetivo

Según el art. 8 TRLSRU, la iniciativa para proponer la ordenación de las actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias podrá provenir de las Administraciones Públicas, las entidades públicas adscritas o dependientes de ellas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios. En las actuaciones sobre el medio urbano, según el art. 9.4, se amplía la iniciativa en la ordenación de las actuaciones a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, a cooperativas de vivienda, a los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, a los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan por cualquier título en dicha operación.

También, como señala el art. 9.4. e), podrán participar las asociaciones administrativas, con personalidad jurídica propia y naturaleza administrativa, y se regirán por sus estatutos y por lo dispuesto en el art. 10 del TRLSRU, con independencia de las demás reglas procedimentales específicas que provengan de la legislación de ordenación territorial y urbanística. Dependerán de la Administración urbanística actuante, a quién competirá la aprobación de sus estatutos, a partir de cuyo momento adquirirán la personalidad jurídica. Los acuerdos de estas asociaciones se adoptarán por mayoría simple de cuotas de participación, salvo que en los estatutos o en otras normas se establezca un quórum especial para determinados supuestos. Dichos acuerdos podrán impugnarse en alzada ante la administración urbanística actuante. La disolución de estas asociaciones se producirá por el cumplimiento de los fines para los que fueron creadas y requerirá, en todo caso, acuerdo de la administración urbanística actuante. No obstante, no procederá la aprobación de la disolución de la entidad mientras no conste el cumplimiento de las obligaciones que queden pendientes.

4.2. Las modalidades de la gestión urbanística

A los entes públicos le corresponderán, en todo caso, la dirección del proceso de la acción urbanística, tanto en los supuestos de iniciativa pública, como privada. El art. 9.1

TRLRSRU que se refería las modalidades de gestión a utilizar para la ejecución fue declarado inconstitucional por Sentencia TC (Pleno) 143/2017, de 14 de diciembre. Si se mantiene vigente el art. 46 del TRLRSRU que regula las modalidades de gestión de la expropiación, estableciendo que las entidades locales podrán promover, para la gestión de las expropiaciones, las modalidades asociativas con otras Administraciones Públicas o particulares, según la legislación de régimen local y urbanística. Y podrán igualmente encomendar el ejercicio de la potestad expropiatoria a otras Administraciones Públicas.

Los particulares, sean o no propietarios, deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística. En los supuestos de ejecución de las actuaciones urbanísticas mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios de los terrenos, como los particulares que no ostenten dicha propiedad, en las condiciones que establezca la legislación urbanística. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

También se recoge la posibilidad de que se suscriban convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento. Los sujetos comprendidos en el art. 9.4 del TRLRSRU, podrán, de acuerdo con su propia naturaleza, actuar en el mercado inmobiliario con plena capacidad jurídica para todas las operaciones, relacionadas con el deber de conservación y la participación en la ejecución de actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas; constituirse en asociaciones administrativas para participar en los concursos públicos que la Administración convoque para adjudicar las obras, como fiduciarias de los elementos comunes del correspondiente edificio o complejo inmobiliario y las fincas pertenecientes a los propietarios miembros, sin más limitaciones que las de los estatutos; asumir, por sí mismos o en asociación con otros sujetos, públicos o privados, la gestión de las obras; constituir un fondo de conservación y de rehabilitación, con aportaciones específicas de los propietarios y ser beneficiarios directos de cualesquiera medidas de fomento establecidas por los poderes públicos y de la expropiación de aquellos bienes inmobiliarios que sean indispensables para instalar los servicios comunes que haya previsto la Administración y solicitar créditos con el objeto de obtener financiación para las obras de conservación.

Los convenios o negocios jurídicos que el promotor celebre con la Administración correspondiente no podrán establecer obligaciones o prestaciones adicionales ni más gravosas que las que procedan legalmente, en perjuicio de los propietarios afectados. La cláusula que contravenga esto, será nula de pleno Derecho.

5. Regulación procedimental de derechos privados

5.1. La distribución de beneficios y cargas

Se deberá tener presente las siguientes reglas:

- Según el art. 23 del TRLRSRU, 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, y la Administración, a quien corresponde el pleno dominio libre de cargas, de los terrenos de cesiones dotacionales y del porcentaje de aprovechamiento.

- Se entiende que el titular del suelo aporta, tanto la superficie de su rasante, como la del subsuelo, o vuelo que de él se segrega.

- En la subrogación real, si existen derechos reales o cargas incompatibles con la ordenación urbanística, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas declarará su extinción y fijará la indemnización a cargo del propietario. Y en el caso que exista subrogación real y compatibilidad con la ordenación urbanística, si la situación y características de la nueva finca fuesen incompatibles con la subsistencia de los derechos reales o cargas que habrían debido recaer sobre ellas, las personas a las que favorezcan estos derechos o cargas podrán obtener su transformación en un derecho de crédito con garantía hipotecaria sobre la nueva finca, en la cuantía en que la carga fuera valorada. Si no tiene lugar la subrogación real, el acuerdo aprobatorio de la distribución de beneficios y cargas extinguirá los derechos reales y cargas constituidos sobre la finca aportada, corriendo a cargo del propietario que la aportó, la indemnización correspondiente, cuyo importe se fijará en el acuerdo. Las indemnizaciones por la extinción de servidumbres prediales o derechos de arrendamiento incompatibles con el instrumento de ordenación urbanística o su ejecución, se considerarán gastos de urbanización. Si no hay acuerdo entre las partes, podrán acudir al Juzgado del orden civil para obtener una resolución declarativa de la compatibilidad o incompatibilidad y, en este último caso, para fijar la valoración de la carga y la constitución de la garantía hipotecaria. Una vez firme en vía administrativa la aprobación definitiva de la distribución de beneficios y cargas se procederá a su inscripción en el Registro de la Propiedad.

5.2. *Reglas específicas de las actuaciones sobre el medio urbano (art. 24.1 TRLSRU)*

La participación en la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano⁽¹⁾, se producirá, siempre que sea posible, en un régimen de equidistribución de cargas y beneficios. (art .9.6 TRSRU).

Las actuaciones sobre el medio urbano que conlleven la necesidad de alterar la ordenación urbanística vigente, se tendrán que realizar a través de los trámites procedimentales de la legislación urbanística, pero esta legislación podrá prever que determinados programas u otros instrumentos de ordenación se aprueben de forma simultánea

(1) Según el art. 2.1 del TRLSRU, las actuaciones sobre el medio urbano son: «las que tienen por objeto realizar obras de rehabilitación edificatoria, cuando existan situaciones de insuficiencia o degradación de los requisitos básicos de funcionalidad, seguridad y habitabilidad de las edificaciones, y las de regeneración y renovación urbanas cuando afecten, tanto a edificios, como a tejidos urbanos, pudiendo llegar a incluir obras de nueva edificación en sustitución de edificios previamente demolidos. Las actuaciones de regeneración y renovación urbanas tendrán, además, carácter integrado, cuando articulen medidas sociales, ambientales y económicas enmarcadas en una estrategia administrativa global y unitaria. A todas ellas les será de aplicación el régimen estatutario básico de deberes y cargas que les correspondan, de conformidad con la actuación de transformación urbanística o edificatoria que comporten, a tenor de lo dispuesto en el artículo 7».

a aquella modificación, o independientemente de ella, por los procedimientos de aprobación de las normas reglamentarias, con los mismos efectos que tendrían los propios planes de ordenación urbanística. De esto no puede concluirse, que sin tener en cuenta al planeamiento se pueda desregularizar la ejecución del planeamiento desde la legislación urbanística, sino que lo que el TRLSRU permite, es agilizar la ejecución exclusivamente de las actuaciones del medio urbano, aunque estableciendo que como mínimo se garantizará la aprobación mediante el procedimiento reglamentario, de acuerdo con el art. 49 LBRL, que es el sustancialmente previsto para el Estudio de Detalle en el art. 140 del RPU, generalizado en la legislación autonómica. Un buen ejemplo de lo que decimos lo constituyen, los programas de actuación sobre el medio urbano (PAMU), de Canarias, que podrán delimitar y ordenar las actuaciones sobre el medio urbano, así como modificar las previstas en otros instrumentos de planeamiento urbanístico y que se tramitarán y aprobarán por el procedimiento previsto para las ordenanzas municipales (art. 307 LESENPC). También se debe garantizar la no elusión de la evaluación ambiental, pues se requiere que, en cualquier caso, se incorporarán el informe o memoria de sostenibilidad económica. El Real Decreto-Ley 36/2020, de 30 de diciembre, ha aprobado la modificación de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental (LEA), estableciendo una importante reducción de los plazos en los procedimientos de evaluación ambiental, que pueden ayudar a una mejor gestión de estas actuaciones, pero sin perder de vista que la mayoría de los plazos, tienen carácter de no básico, lo que va a requerir una adecuada colaboración en el desarrollo normativo de las Comunidades Autónomas. En mi opinión, este desarrollo, debe seguir el camino abierto por la legislación valenciana, a través de un procedimiento unificado que se desarrolle desde el principio de la elaboración del plan hasta su aprobación posterior y por la legislación canaria, que ha descentralizado el carácter de órgano ambiental en los Ayuntamientos que tengan medios suficientes para llevarlo a cabo adecuadamente⁽²⁾.

Se establecen prescripciones para mejorar el derecho de accesibilidad, posibilitando la ocupación de espacios libres o de dominio público que resulten indispensables para la instalación de ascensores u otros elementos que garanticen la accesibilidad universal, así como las superficies comunes de uso privativo, tanto si se ubican en el suelo, como en el subsuelo o en el vuelo, cuando no resulte viable, técnica o económicamente, ninguna otra solución. (esto deberá garantizarse por los instrumentos de ordenación urbanística que podrán permitir que estas superficies no computen a efectos del volumen edificable o bien podrán aplicar cualquier otra técnica que, consiga la misma finalidad). El acuerdo firme en vía administrativa de lo anterior, además de la declaración de utilidad pública o interés social a efectos de la aplicación de los regímenes de expropiación, venta y sustitución forzosa de bienes y derechos necesarios para su ejecución, legitima la ocupación de las superficies de espacios libres o de dominio público que sean de titularidad municipal, siendo la aprobación definitiva causa suficiente para que se establezca una cesión de uso del vuelo por el tiempo en que se mantenga la edificación o, en su caso, su recalificación y desafectación, con enajenación posterior a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios correspondiente. Será también de aplicación a los espacios que requieran la realización de obras que consigan reducir al menos, en un 30 por ciento la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio. En el caso que estas actuaciones afecten a inmuebles declarados de interés cultural, se buscarán soluciones innovadoras que permitan realizar las adaptaciones que

(2) GUTIÉRREZ COLOMINA, V., «Un nuevo paradigma del planeamiento y la evaluación ambiental para la recuperación, resiliencia e inclusividad de las ciudades», *Revista de estudios Locales - CUNAL* n.º 243, 2021, págs. 188-222.



Estudio del Derecho urbanístico español estatal y autonómico. Se analiza el derecho estatal como marco regulatorio básico del suelo, como inspirador de las legislaciones autonómicas que han recogido gran parte de sus principios, y como derecho supletorio. El elemento diferenciador de esta monografía es que integra, junto con el análisis del derecho estatal del suelo, un estudio específico de las diecisiete regulaciones autonómicas en materia de urbanismo y de ordenación del territorio.

El libro se estructura en base a dos partes diferenciadas. En la primera son objeto de estudio los temas generales que recogen la evolución del Derecho urbanístico y de ordenación territorial en España: la gobernanza territorial; la situación y clasificación del suelo; el planeamiento de ordenación del territorio y urbanístico; los patrimonios públicos del suelo; las expropiaciones urbanísticas, las valoraciones y la responsabilidad por el ejercicio de la potestad urbanística. Del mismo modo, se analiza la inspección y el régimen de licencias urbanísticas, la comunicación previa y la declaración responsable; la protección de la legalidad urbanística; el régimen sancionador y la incidencia del derecho penal en el urbanismo. Por último, la primera parte aborda también la recepción y conservación de urbanizaciones, la edificación forzosa y la ejecución de sentencias urbanísticas. La segunda parte está dedicada al estudio específico del régimen urbanístico de cada comunidad autónoma y de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla e incluye, además, el análisis de la última normativa aprobada (P.ej.: en Andalucía, la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía).

ISBN: 978-84-7052-864-4



9 788470 528644



3652K29269

