

TODO

■ **EL CONSULTOR**
DE LOS AYUNTAMIENTOS

Todo Administración Local: Urbanismo

*Hilario Manuel
Hernández Jiménez*

Todo Administración Local: Urbanismo

Hilario Manuel Hernández Jiménez

© Hilario Manuel Hernández Jiménez, 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: Febrero 2022

Depósito Legal: M-3213-2022

ISBN versión impresa: 978-84-7052-882-8

ISBN versión electrónica: 978-84-7052-883-5

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 I

DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL ENTRE ADMINISTRACIONES



DOCUMENTACIÓN RELACIONADA

Legislación estatal

Constitución española de 1978.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo.

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Legislación autonómica

Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía.

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia.

Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León.

Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de Valencia.

Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura.

Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo del País Vasco.

Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias.

Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia.

Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid.

Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.

Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística de Castilla-La Mancha.

Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Islas Baleares

Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.

Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.

Jurisprudencia

STC 164/2001, de 11 de julio.

STS 61/1997, de 20 de marzo.

Doctrina

AROZAMENA SIERRA, Jerónimo, «Consideraciones sobre el artículo 47 de la Constitución. La vivienda y el urbanismo en la Constitución». (LA LEY 23033/2001)

PEMÁN GAVIN, Ignacio, «Límites contenidos en el artículo 149.1 de la Constitución Española a las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo». (LA LEY 15097/2001)

VÍRGALA FORURIA, Eduardo, «La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 y el ejercicio de la delegación legislativa». (LA LEY 11867/2001)

BARNES VÁZQUEZ, Javier, «La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de urbanismo. Una síntesis de los criterios fundamentales a la luz de la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997». (LA LEY 21705/2001)

RODRÍGUEZ GARCÍA, Carlos Javier, «La supletoriedad, persistente interrogante legislativo». (LA LEY 21634/2001)

1 EL URBANISMO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

1. El artículo 47

Referido al derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el artículo 47 CE contiene un principio rector vinculante en materia de urbanismo. Efectivamente, el derecho a la vivienda tiene como base una previsión constitucional sobre una adecuada utilización del suelo, lo que ha venido a considerarse como la referencia constitucional al urbanismo.

Dispone el artículo 47 CE que «todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos».

El precepto hace referencia a determinados conceptos que tienen una naturaleza netamente urbanística, como es la utilización del suelo, el interés general, la especulación y las plusvalías urbanísticas. Por eso es comúnmente aceptado que el artículo 47 CE constituye la regulación del urbanismo en la Carta Magna.



ATENCIÓN!!!

La utilización del suelo de acuerdo con el interés general, la proscripción de la especulación y la obligación de ceder las plusvalías que genere la acción urbanística, constituyen el sustrato de la acción urbanística contenido en el artículo 47 CE.

1.1. *Su relación con el artículo 33 CE*

Este precepto debe interpretarse y aplicarse íntimamente relacionado con el artículo 33 CE que refiere distintas instituciones a considerar en los desarrollos urbanísticos: «1. Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

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

El reconocimiento constitucional de la propiedad privada permite reconocer la iniciativa de esta naturaleza en las actuaciones de transformación urbanística y en las edificatorias junto con la iniciativa que parta de las Administraciones Públicas o de las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas. El artículo 8.2 LS 2015 atribuye a los propietarios, en los casos de reconocimiento de la iniciativa privada para la transformación urbanística o la actuación edificatoria del ámbito de que se trate, la legitimación para redactar y presentar a tramitación los instrumentos de ordenación y gestión precisos, según la legislación aplicable. Antes, el artículo 8.1 LS 2015 considera como propietarios a efectos de ejercer la iniciativa en las actuaciones de transformación urbanística y edificatorias cuando se trate de actuaciones sobre el medio urbano, a las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores.

Y, en el artículo 12.2 LS 2015, al regular el alcance del contenido del derecho de propiedad del suelo, se señala que «las facultades del propietario alcanzan al suelo y al subsuelo hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requiera la protección del dominio público».

En cuanto a la delimitación del derecho de propiedad por la función social de su ejercicio, el Título VII LS 2015 regula los mecanismos de venta y sustitución forzosa u otras consecuencias derivadas de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística para el caso de incumplimiento de dicha función, relacionada ésta con los deberes establecidos en la propia legislación estatal de suelo.

Finalmente, en cuanto a la privación de los bienes y derechos por causa justificada de utilidad pública o interés social, esta causa puede resultar justificada en la iniciativa pública en la ejecución del planeamiento a través de la institución expropiatoria, por lo que ésta puede aplicarse, no solo por incumplimiento de la función social de la propiedad, sino como modalidad de iniciativa pública, aunque debidamente justificada.

1.2. Su relación con el artículo 45 CE

El principio de utilización del suelo de acuerdo con el interés general regulado en el artículo 47 CE está íntimamente relacionado con el derecho al disfrute

de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

Tal derecho y deber se establece en el artículo 45 CE imponiendo a los poderes públicos el deber de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». A tal efecto, el citado artículo 45 prevé que quienes «violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado», constituyendo manifestación de esta previsión constitucional la regulación contenida en el Título XVI del Código Penal sobre los «delitos relativos a la ordenación del territorio y el urbanismo, la protección del patrimonio histórico y el medio ambiente».

1.3. *Participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas*

El último inciso del artículo 47 CE prevé la participación de la comunidad en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos, constituyendo este principio constitucional un elemento intermedio entre la plena liberación y la socialización del urbanismo; efectivamente, la aplicación de este principio permite garantizar el derecho de propiedad privada y la participación de los propietarios en la iniciativa urbanística, cumpliendo las obligaciones de urbanización inherentes al desarrollo urbanístico, pero también resultando adjudicatarios de las parcelas resultantes de la reorganización de la propiedad conforme a las determinaciones del planeamiento.

Pero, a su vez, la comunidad participará en las plusvalías económicas generadas por la actuación urbanística de las que, en principio, resultarían beneficiarios los propietarios en las condiciones que se determinen por la legislación urbanística.

Esta participación de la comunidad se manifiesta en las operaciones de equidistribución desde una doble vertiente: la cesión obligatoria y gratuita a la Administración de los terrenos dotacionales que resulten de la ordenación urbanística, cuya manifestación se recoge en el artículo 18.1.a LS 2015 («entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención»); y la cesión también obligatoria y gratuita de suelo con aprovechamiento lucrativo urbanizado («entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística»).

El legislador estatal de suelo ha concretado la cesión de suelo con aprovechamiento lucrativo en un porcentaje no inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento, facultando al legislador autonómico «permitir, excepcionalmente, reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en el caso de su incremento, para las actuaciones o los ámbitos en los que el valor de las parcelas resultantes sea sensiblemente inferior o superior, respectivamente, al medio en los restantes de su misma categoría de suelo. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber, excepto cuando pueda cumplirse con suelo destinado a vivienda sometida a algún régimen de protección pública en virtud de la reserva a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 20» .



ATENCIÓN!!!

Las previsiones contenidas en el artículo 47 CE sobre la actividad urbanística, deben ponerse en relación con las contenidas en el artículo 33 sobre el derecho de propiedad y 45 sobre el derecho al disfrute de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona.

2. El artículo 148.1.3º

Entre las competencias que el artículo 148 CE atribuye a las comunidades autónomas se encuentra el urbanismo junto a la ordenación del territorio y vivienda, lo que no obsta a que el Estado contenga previsiones urbanísticas en su legislación básica, como hemos podido comprobar en las citas realizadas en el apartado anterior sobre texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Esta dualidad competencial debe contemplarse como una legitimación del Estado para condicionar la política y actividad urbanística de las comunidades autónomas, pero no debe interpretarse la doble competencia urbanística como una de carácter básico por el Estado y otra de desarrollo autonómico.

Las comunidades autónomas ejercen competencias plenas y exclusivas en materia de urbanismo, sin perjuicio del condicionante que resulta de la legislación del Estado en materia de su competencia con incidencia directa en las instituciones y actividad urbanística, como más adelante desarrollaremos.

Entre las competencias exclusivas del Estado reguladas en el artículo 149.1 CE que tienen incidencia en la actividad urbanística se encuentran la «regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en



La sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo constituyó un hito en la concepción del urbanismo en nuestro país y en la configuración del marco regulador de esta institución, al determinar el orden competencial entre el Estado y las comunidades autónomas.

A partir de entonces, la ordenación territorial y urbanística se ha constituido en una herramienta de los poderes públicos autonómicos en orden a establecer el marco de actuación para el ejercicio por los propietarios de sus derechos de edificación o construcción y uso del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, así como para imponer limitaciones.

Y, desde el ámbito de las entidades locales, su protagonismo es directo en cuanto que se configuran como Administración actuante frente a los agentes urbanísticos.

El compendio en una sola obra del análisis de las instituciones urbanísticas propias de la ordenación del territorio y urbanística (planeamiento, gestión y disciplina), resulta de interés para los operadores en la materia, tanto del sector privado como del público, estando, además, dirigida a todo tipo de profesionales relacionados con el desarrollo de las actuaciones urbanísticas.

Resulta esencial, pues, conocer las instituciones básicas aplicables a todo proceso urbanístico sobre la base de la regulación autonómica aplicable, por cuanto en modo alguno podríamos afrontar el desarrollo de una actuación, ya desde la esfera del sector privado, ya desde la óptica de la Administración, sin el conocimiento específico de la normativa autonómica. Y, por supuesto, todo ello sin perjuicio del pormenorizado estudio de instituciones comunes en todos los marcos regulatorios autonómicos a los desarrollos urbanísticos, con especial énfasis en su aplicación práctica.

