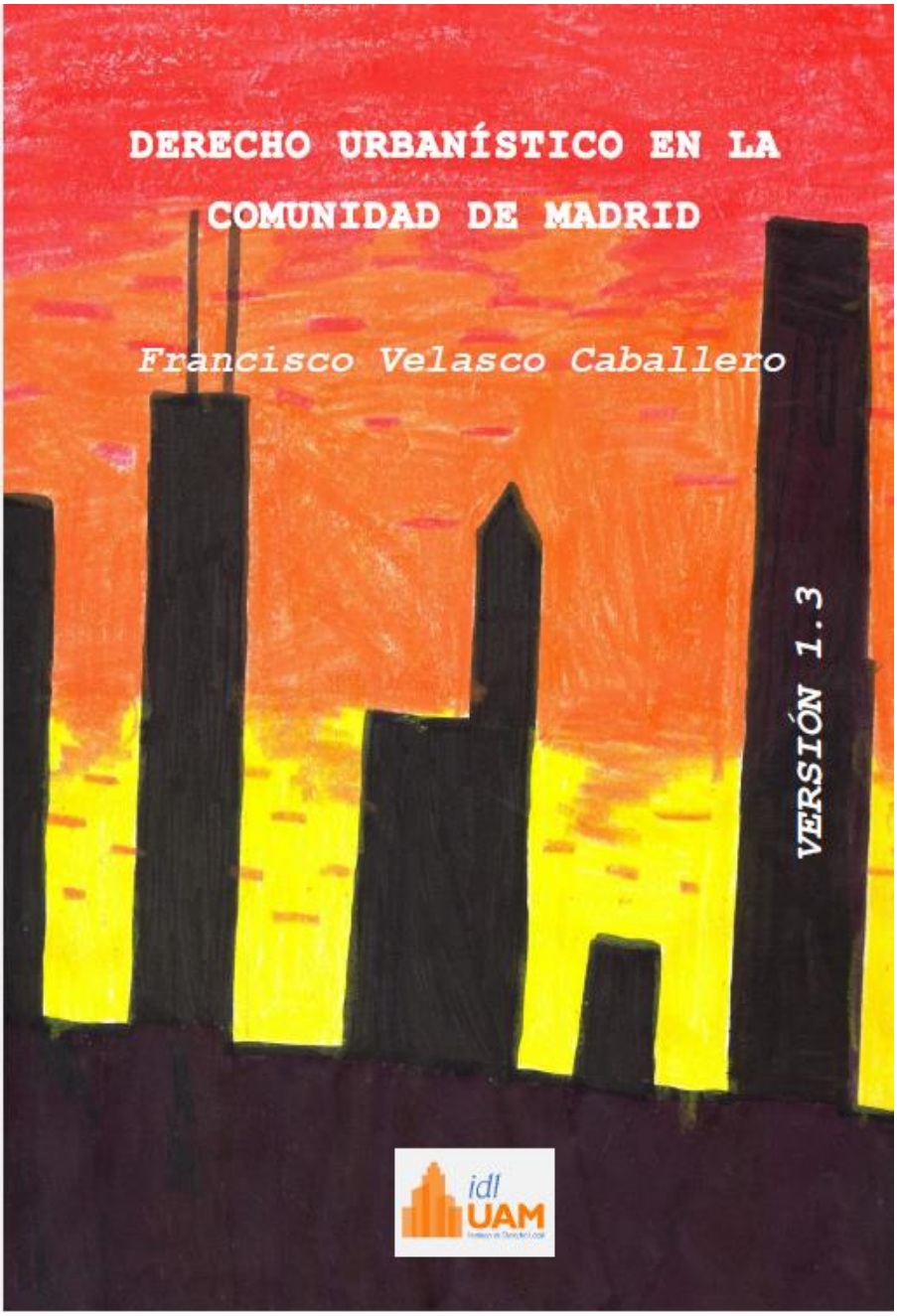
DERECHO URBANÍSTICO EN LA
COMUNIDAD DE MADRID
Francisco Velasco Caballero
VERSIÓN 1.3
idl
UAM

DERECHO URBANÍSTICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo

DERECHO URBANÍSTICO
EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Instituto de Derecho Local
Universidad Autónoma de Madrid

Primera edición, 2016.

Versión 1.1. Enero de 2017.

Versión 1.2. Septiembre de 2017.

Versión 1.3. Septiembre de 2018.

La presente obra expresa la opinión de su autor, en ejercicio de su derecho fundamental a la libertad de cátedra y de creación científica.

Cualquier forma de reproducción total o parcial de esta obra sólo puede tener lugar previa autorización de su autor o en los supuestos expresamente previstos por la ley.

© Francisco Velasco Caballero

Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid

C/ Kelsen, 1 – 28049 Madrid

Diseño de portada: Beatriz Velasco Muñoz

ISBN: 978-84-608-5241-4

Para la tercera generación: Jorge, Daniel, Pablo,
Gonzalo, Marina, Beatriz e Irene

ÍNDICE

ABREVIATURAS 15

LEYENDA 17

CAPÍTULO I. REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

I. Ordenación de los usos del suelo 21
II. Urbanismo 22
III. Ordenación del territorio 25

1. Ordenación del territorio como resultado de las ordenaciones sectoriales 26
2. Ordenación del territorio como competencia autonómica 27
3. Ordenación del Territorio en la Comunidad de Madrid 29

IV. Protección del medio ambiente 32
V. Conflictos entre ordenaciones del suelo 33

1. Prevalencia de las determinaciones sectoriales con incidencia territorial sobre la "ordenación del territorio" y el urbanismo 34
2. Prevalencia de la ordenación general del territorio sobre el planeamiento urbanístico 36
3. Prevalencia de la ordenación ambiental sobre la ordenación sectorial 38

CAPÍTULO II. COMPETENCIAS ESTATALES, AUTONÓMICAS Y LOCALES

I. Sistema de distribución de competencias 39
II. Títulos competenciales del Estado con incidencia en el urbanismo 42

1. Igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad 43
2. Legislación expropiatoria 47
3. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas 49
4. Sistema de responsabilidad patrimonial del Estado 51
5. Obras públicas, infraestructuras e instalaciones del Estado 52
6. Protección básica del medio ambiente 53
7. Bases y coordinación de la actividad económica 54
8. Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común 55

9. Legislación civil y sobre los registros públicos 56

III. Competencias municipales sobre urbanismo 56

CAPÍTULO III. FUENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO Y DE LA PROPIEDAD URBANA

I. Antecedentes legislativos inmediatos del actual Derecho urbanístico español y madrileño 61

1. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y las primeras leyes autonómicas 61
2. La legislación estatal de 1990-1992 y la legislación autonómica de desarrollo 63
3. La liberalización del suelo 1996-1998 66

II. Estructura actual del sistema de fuentes 68

1. La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid 68
2. Las leyes "superpuestas" del Estado 69
3. Planes y ordenanzas urbanísticas municipales 74

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

I. Usos del suelo y derechos de propiedad 77
II. Clases y "situaciones básicas" del suelo 82
III. Edificabilidad y aprovechamiento urbanístico 88
IV. Igualdad, propiedad y decisiones de planeamiento 91
V. Responsabilidad por daños 94

CAPÍTULO V. PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

I. Planes de ordenación urbanística 97
II. Poder de planeamiento 99
III. Tipología de decisiones planificadoras 102
IV. Tipología de planes 106
V. Elaboración y aprobación de los planes 110
VI. Eficacia de los planes 114
VII. Alteración del planeamiento 117
VIII. Control judicial de los planes 122

CAPÍTULO VI. PLANEAMIENTO GENERAL

I. El plan general 127
II. Determinaciones del plan general en suelo urbano 130

1. Determinaciones estructurantes 130

1.1. Delimitación de áreas homogéneas 130
1.2. Uso global de cada área homogénea 131
1.3. Coeficiente de edificabilidad del área homogénea 132

1.3.1. En suelo urbano consolidado 132
1.3.2. En suelo urbano no consolidado 134

2. Determinaciones pormenorizadas 135

2.1. Coeficiente de ponderación 136
2.2. Remisiones al planeamiento de desarrollo 137

3. Articulación de determinaciones en suelo urbano 138

III. Determinaciones del plan general en suelo urbanizable sectorizado 141

1. Determinaciones estructurantes y necesarias 141

1.1. Delimitación de sectores 141
1.2. Uso global del sector 142
1.3. Aprovechamiento unitario del sector 143
1.4. Aprovechamiento de reparto 145

2. Otras determinaciones urbanísticas 146

IV. En suelo urbanizable no sectorizado 148
V. Determinaciones del plan general en suelo no urbanizable de protección 150
VI. Elaboración y aprobación del PG 151

1. Formulación 151
2. Tramitación municipal 153
3. Aprobación definitiva autonómica 155

VII. Plan de sectorización 160

1. Contenido del plan 160
2. Tramitación y aprobación 163

CAPÍTULO VII. PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

I. Plan parcial 165

1. Función y contenido 165
2. Tramitación y aprobación 170

II. Plan especial 172
III. Estudio de detalle 174
IV. Catálogo de bienes protegidos 176

CAPÍTULO VIII. RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

I. Clasificación del suelo urbano 177
II. Régimen del suelo urbano consolidado 184

1. Derechos y deberes de los propietarios 184
2. Valoración del suelo 188
3. Intervención administrativa sobre la ciudad consolidada 190

III. Régimen del suelo urbano no consolidado 191

1. Régimen del suelo anterior a la transformación urbanística 192
2. Régimen del suelo en transformación 193

2.1. Derecho-deber a promover la transformación 194
2.2. Deberes de cesión, ejecución e indemnización 196

3. Valoración del suelo urbano no consolidado 202

CAPÍTULO IX. RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

I. Clasificación del suelo urbanizable 205
II. Régimen jurídico general 206
III. Régimen del suelo urbanizable sectorizado 207
IV. Régimen del suelo urbanizable no sectorizado 211

1. Régimen jurídico de la transformación 211
2. Régimen provisional de usos 213
3. Ampliación de usos: la "calificación urbanística" 213
4. Proyectos de actuación especial 215
5. Valoración 217

CAPÍTULO X. RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN

I. Introducción 219
II. Clasificación del suelo como no urbanizable de protección 220
III. Régimen jurídico del suelo no urbanizable de protección 223

1. Régimen del SNUP objeto de protección sectorial 223
2. Régimen ordinario del SNUP 224
3. Régimen extraordinario del SNUP: la "calificación urbanística" 226

IV. Valoración del SNUP 230

CAPÍTULO XI. EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA

I. Ejecución del planeamiento: transformación y edificación 233
II. Transformación urbanística: gestión y urbanización 234

III. Presupuestos de la ejecución o transformación urbanística 238

1. Ordenación pormenorizada 238
2. Definición de la modalidad de gestión 239

2.1. Actuaciones aisladas 240
2.2. Actuaciones integradas 241

2.2.1. Delimitación de la unidad de ejecución 241
2.2.2. Fijación del sistema de actuación 245

3. Proyecto de urbanización 246

IV. Ejecución privada: compensación 247

1. Introducción 247
2. Iniciativa de los propietarios 249
3. Tramitación y aprobación municipal de la iniciativa 251
4. Desarrollo del sistema de compensación 254

4.1. Constitución de junta de compensación 254
4.2. Reparcelación 257
4.3. Urbanización 264

V. Ejecución pública: cooperación, expropiación y ejecución forzosa 265

1. Cooperación 266
2. Expropiación 268

2.1. Introducción 268
2.2. Formas de gestión de la expropiación 269
2.3. Procedimiento expropiatorio 271
2.4. Garantías expropiatorias 274

3. Ejecución forzosa 275

VI. Otras formas de ejecución 276

1. Rehabilitación concertada 277
2. Ejecución por convenio 278

CAPÍTULO XII. IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE USOS

I. Introducción 281
II. Iniciativa y controles municipales 282

1. Licencia municipal 285
2. Comunicación previa 290
3. Declaración responsable 291
4. Informe municipal de proyectos públicos 292

III. Obras 293

1. Edificación y grandes construcciones 293
2. Obras ordinarias 295
3. Obras menores 297

IV. Inicio de uso urbanístico 298

1. Primera ocupación de edificios 299
2. Inicio de actividades económicas 302

2.1. Licencias de actividad 303
2.2. Declaraciones responsables. 306
2.3. Simple comunicación previa 309

V. Mantenimiento de los usos urbanísticos 310
VI. Deberes de conservación de edificios y ruina 313

CAPÍTULO XIII. DISCIPLINA URBANÍSTICA

I. Introducción 323
II. Inspección urbanística 325
III. Actuaciones sin licencia o contra licencia 327

1. Actuaciones en curso 328
2. Actuaciones terminadas 331

IV. Actuaciones ilegales con licencia 333

1. Actuaciones en curso 334
2. Actuaciones terminadas 337

V. Sanciones urbanísticas 339

1. Fundamentos del Derecho administrativo sancionador 339
2. Infracciones y sanciones generales 341
3. Infracciones y sanciones especiales 343
4. Imposición de sanciones a conductas típicas 343

4.1. Concursos sancionadores 343
4.2. Imputación subjetiva 346
4.3. Graduación de las sanciones 348

5. Prescripción 349
6. Competencias sancionadoras 351

BIBLIOGRAFÍA CITADA 353

Nota de actualizaciones en la versión 1.1 361
Nota de actualizaciones en la versión 1.2 361
Nota de actualizaciones en la versión 1.3 362

ABREVIATURAS

AA	Ámbito de actuación
AH	Área homogénea
AUR	Aprovechamiento unitario de reparto
AUS	Aprovechamiento unitario del sector
CE	Constitución Española
CE	Coeficiente de edificabilidad
CES	Coeficiente de edificabilidad del sector
EAM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid
ED	Estudio de detalle
LBRL	Ley reguladora de las Bases de Régimen Local
LEF	Ley de Expropiación Forzosa
LHL	Ley de Haciendas Locales
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común
LPHM	Ley de Patrimonio Histórico de Madrid
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público
LRRRU	Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas
LSM	Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid
LRSV	Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas
PE	Plan especial
PG	Plan general
PORN	Plan de ordenación de los recursos naturales
PP	Plan parcial

PR	Proyecto de reparcelación
PRET	Plan regional de estrategia territorial
PS	Plan de sectorización
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RD	Real Decreto
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística
RPU	Reglamento de Planeamiento Urbanístico
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
SU	Suelo urbano
SUS	Suelo urbanizable sectorizado
SUNS	Suelo urbanizable no sectorizado
SNUP	Suelo no urbanizable de protección
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJM	Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público
TRLS 1976	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976
TRLS 1992	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992
TRLS 2008	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008
TRLS 2015	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes sobre Régimen Local
UE	Unidad de ejecución
VPP	Vivienda de protección pública

LEYENDA

Hace siete años, y para impartir la asignatura "Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente", comencé a tomar notas y dar estructura sistemática a lo que, pasados los años, llegaría a ser este libro. Así que este es un libro inicialmente concebido para la docencia.

Pero, con el tiempo, también he querido que el libro pudiera ser útil en otros ámbitos, profesionales y académicos. Para conjugar esta diversidad de fines y destinatarios, la exposición tiene varios niveles de lectura, diferenciados formalmente. El nivel expositivo básico, el propiamente destinado a estudiantes, está escrito con letra de tamaño ordinario. Complemento de estos textos son los ejemplos, todos extraídos de la realidad urbanística, que se integran en cuadros coloreados. Finalmente, en letra más pequeña he redactado párrafos con exposiciones de detalle (no propiamente destinadas a estudiantes). Unas veces para dar cuenta de debates doctrinales; otras veces para exponer puntos de vista críticos con las leyes o la jurisprudencia. Diferenciando el tipo de letra pretendo no confundir al lector. Pues una cosa es la explicación del Derecho urbanístico vigente, donde debe haber neutralidad expositiva, y otra cosa bien distinta es la discusión académica sobre el Derecho positivo, donde el autor puede ya renunciar a la neutralidad.

A lo largo del libro he intentado evitar la tendencia, frecuente en los libros de Derecho urbanístico, a la reproducción sistemática de textos normativos. A mi juicio, un libro de estudio no debe sustituir la lectura directa de las leyes: debe dar claves para entender las normas positivas, pero no incorporarlas como una parte más del texto. De ahí que, para sacar pleno rendimiento a este libro, deberá leerse teniendo al lado las leyes urbanísticas y de suelo, para confrontar lo que aquí se

dice con el tenor literal de las normas que se pretende explicar. También he tratado de evitar, en la medida de lo posible, la copia de textos jurisprudenciales. En el libro hay frecuentes referencias a sentencias, sobre todo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Esas sentencias se citan al hilo de una exposición o como fuente de un ejemplo, pero normalmente no se transcriben. En todo caso, cuando en el libro se transcriben literalmente textos normativos o jurisprudenciales, esto se hace siempre en *cursiva*, dejando así claro qué es redacción propia y qué ajena.

El libro está construido sobre el Derecho urbanístico propio de la Comunidad de Madrid. Es la estructura del Derecho urbanístico madrileño, y en especial de la Ley madrileña 9/2011, de 17 de julio, del Suelo, quien da forma sistemática al libro. A esta estructura expositiva se superpone, por arriba, el Derecho estatal sobre suelo y propiedad urbana (ahora, fundamentalmente el 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), fragmentario en su contenido y en la mayoría de sus normas no contrario a la ley madrileña. Por abajo, la Ley madrileña 9/2001 se complementa con los planes urbanísticos y las ordenanzas de cada municipio. A lo largo del libro se exponen diversos ejemplos de planes urbanísticos concretos, para ilustrar cómo es la concreción, en determinaciones de planeamiento, de las previsiones generales de las leyes. Sin duda que en la Comunidad de Madrid los planes urbanísticos más importantes son los de la ciudad de Madrid (en especial, su plan general). Sin embargo, los planes de la ciudad de Madrid se han utilizado aquí de forma cautelosa. Primero, porque el planeamiento general de la ciudad de Madrid aún data de 1997 y es, por tanto, anterior a la vigente Ley madrileña de Suelo. Y segundo, porque el nivel de complejidad del planeamiento madrileño es poco adecuado para un libro esencialmente destinado a la docencia, como el presente. En consecuencia, aparte de los planes madrileños, se han utilizado numerosos ejemplos de planeamiento de Tres Cantos, Móstoles, Alcalá de Henares, Aranjuez o Pozuelo de Alarcón.

Aunque los textos doctrinales que han inspirado este libro han sido muchos, algunos han tenido una influencia estructural. Son, por un lado, dos manuales sobre Derecho urbanístico madrileño directamente pensados para la enseñanza: el de mis compañeros Ángel Menéndez Rexach y Felipe Iglesias González (*Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011) y el de Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Juan Ramón Fernández Torres (*Derecho Urbanístico de Madrid*, Iustel, Madrid, 2004). A ellos añado un tratado verdaderamente excepcional, el de José María Baño León, (*Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009), que integra el Derecho estatal de suelo y los Derechos urbanísticos autonómicos en un único sistema conceptual. A estos tres libros, como a otros muchos textos doctrinales, hago múltiples referencias a lo largo de esta obra. Con todo, he intentado reducir las citas de autores a aquellos casos en los que utilizo un argumento de autoridad ante un planteamiento problemático.

Este libro es también un experimento editorial, tanto para el autor como para el Instituto de Derecho Local de la UAM. El libro se publica en formato dual (papel y electrónico) y por procedimiento de autoedición. Esta opción editorial responde a varias razones. La primera es la conveniencia de disponer de un soporte, el electrónico, que permita una nueva versión o edición del libro casi cada semestre, al compás de los continuos cambios que se producen en la realidad jurídica. La segunda razón es económica. El proceso de edición convencional proyecta sobre el precio final de los libros numerosos costes, lo que a la postre disuade de la adquisición a numerosos lectores potenciales, sobre todo a los estudiantes. Creo que por medio de la autoedición el precio de mercado será muy reducido. Veremos si el experimento sale bien. Si no, algo habremos aprendido por el camino.

Y ya por último, algunos agradecimientos. Primero, a los alumnos de la UAM que, a lo largo de varios cursos, han estudiado y hecho observaciones al texto antes incluso de tener formato de libro. También, como otras veces, a mis compañeros del Instituto de Derecho Local de la UAM, donde sí es posible lo que en la Universidad, en general, es imposible. Y esta vez, en especial, a Jorge Castillo Abella,

becario del IDL, quien ha llevado por completo, de principio a fin, el proceso de autoedición.

Soto del Real, a 27 de diciembre de 2015

Capítulo I.
Regulación de los usos del suelo

I. Ordenación de los usos del suelo

1. Nuestra realidad social está estrechamente dirigida o condicionada por la ordenación urbanística, territorial y ambiental. En efecto, los asentamientos humanos y las actividades económicas se rigen por diversas leyes sectoriales (de aguas, de carreteras, de costas, de puertos, etc.) y, sobre todo, por los numerosos planes urbanísticos, territoriales y ambientales que regulan los usos del suelo.

a) **Las leyes sectoriales** suelen imponer determinadas prohibiciones de usos para un tipo concreto de bienes (por ejemplo: el art. 25.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, prohíbe toda edificación en una zona de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar).

b) Los **planes urbanísticos, territoriales o ambientales,** aprobados por los gobiernos (el estatal y los autonómicos) o por los ayuntamientos, determinan los usos de concretos espacios o ámbitos de suelo, con independencia de su titularidad: **usos debidos, usos**

prohibidos y usos permitidos. Así, los planes urbanísticos municipales dicen dónde se puede y dónde no se puede edificar; cada "plan director" aeroportuario determina qué terrenos quedan reservados para futuras ampliaciones de cada aeropuerto; cada "plan de ordenación de los recursos naturales" (PORN) identifica qué tipo de actividades son posibles en las distintas zonas de cada espacio natural protegido.

2. La ordenación múltiple y sistemática de los usos del suelo, así descrita, es un fenómeno relativamente reciente. Su primera expresión histórica es lo que hoy conocemos como "urbanismo" u **ordenación del espacio urbano**. Las primeras manifestaciones de esta ordenación urbanística están en los "planes de ensanche" (de mediados del siglo XIX), aunque su consolidación y expansión vendrá en la segunda mitad del siglo XX: Ley de Régimen del Suelo de 8 de mayo de 1956. Más recientes aún, de la década de los ochenta del siglo XX, son las otras dos formas de ordenación espacial que complementan la ordenación urbanística: la **"ordenación del territorio"** y la **"ordenación ambiental"** del suelo. En lo que sigue se van a precisar estas tres manifestaciones de la ordenación de los usos del suelo: urbanismo, ordenación del territorio y ordenación ambiental del suelo.

II. Urbanismo

3. Con sus distintas variantes históricas, el urbanismo siempre alude a *"la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico"* (STC 61/1997, FJ 6 a). Hasta mediados del siglo XIX, el Estado y los ayuntamientos únicamente intervenían sobre las edificaciones de la ciudad en forma de **"policía urbana"**, para vigilar las construcciones y las condiciones relativas a su seguridad e higiene. Pero ni el Estado ni los ayuntamientos dirigían u ordenaban el crecimiento y el uso del suelo de las ciudades. Hasta entonces existían, ciertamente, normas dispersas que se ocupaban de los asentamientos urbanos. A veces eran normas civiles, como las de vecindad. Otras veces eran normas administrativas: higiénico-sanitarias, sobre iluminación de calles, o prohibitivas de balcones sobre la vía pública. Será la llamada

"legislación de ensanche", a mediados del siglo XIX, la que inicie la ordenación sistemática de los usos del suelo en las ciudades (LORA-TAMAYO, 2007:16). Por entonces, las grandes ciudades como Madrid y Barcelona estaban rodeadas por murallas medievales que dificultaban su crecimiento. Pero ya en 1854 se autoriza el derrumbe de las murallas que encerraban a Barcelona y se pone en marcha el primer plan topográfico de la ciudad. El 29 de junio del año 1864 se aprueba la primera **Ley de Ensanche,** que ordenará la aprobación de los planes de las ciudades más pobladas del país. Pocos años después, en 1868, se ordenará la demolición de las murallas madrileñas. Complementariamente, la reforma interior y el saneamiento de las poblaciones se abordarán en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 y, a continuación, en la Ley de Saneamiento y de Reforma Interior de 1895.

4. El gran salto adelante en la ordenación urbanística del suelo proviene de la **Ley de 12 de mayo de 1956**, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este texto normativo, luego integrado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril), pondrá las bases de la ordenación urbanística contemporánea hasta hoy. La novedad de esta ley estaba, sobre todo, en la introducción del **planeamiento urbanístico** para regular sistemáticamente la utilización del suelo de las ciudades —y de sus terrenos circundantes—. Para ese fin de ordenación completa del suelo, el planeamiento se apoya en dos determinaciones fundamentales: la **clasificación** del suelo en urbano, de reserva urbana (urbanizable) y rústico (no urbanizable); y la asignación de usos concretos a cada parcela o porción del suelo, en función de su clasificación primaria. Para asegurar el cumplimiento de estas determinaciones del planeamiento (clasificación del suelo y asignación de usos) la ley dotaba a la Administración —estatal o municipal— de diversas facultades de ejecución y control o disciplina sobre las edificaciones y construcciones. Este esquema de regulación urbanística, basado en el binomio planificación-ejecución de los planes, permanece hasta hoy: de forma implícita, en el Texto Refundido de la Ley de Suelo del Estado (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: TRLS 2015), y de forma explícita en las leyes urbanísticas de

las distintas comunidades autónomas; y entre ellas, en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM).

5. El planeamiento, verdadero eje del urbanismo contemporáneo, **diseña la ciudad**: tanto su casco urbano ya existente (que bien puede ser objeto de operaciones de remodelación o rehabilitación) como sus futuras ampliaciones. Ahora bien, la planificación de la ciudad no es sólo —ni siquiera prioritariamente— un diseño meramente geofísico del espacio. De la planificación urbana derivan, en el Derecho urbanístico español, dos consecuencias de primer orden: el valor del suelo; y la configuración de la estructura social de las ciudades.

a) La clasificación de cada porción de suelo como urbano, urbanizable o no urbanizable determina, de forma directa, su **valor de cambio en el mercado**. Una finca de suelo urbanizable bien puede septuplicar su valor de venta, respecto de otra contigua clasificada como suelo no urbanizable. Así que una decisión municipal básicamente discrecional —como es la clasificación del suelo y la asignación de los usos correspondientes— es determinante para el valor patrimonial de las fincas privadas o públicas. Se puede entender entonces el interés de los propietarios de suelo —no siempre expresados de forma lícita— para que sus parcelas se incluyan en la clase de suelo más rentable posible (normalmente, urbano o urbanizable).

b) De otro lado, la ordenación del suelo en cada término municipal condiciona la **estructura social de la ciudad**: su nivel de cohesión o desigualdad social (HARVEY, 2007) y las diversas formas de relaciones humanas (PAREJO, 2013: 16). Así, los distintos planes parciales de cada municipio programan la urbanización de los futuros barrios asignando usos al suelo (dotacionales públicos o privados, terciarios, etc.) y condicionando de esta forma la realidad social: dónde se crearán puestos de trabajo, plazas escolares, espacios de ocio, etc. Por ejemplo, de la planificación urbanística (y en especial, de la asignación de usos a cada parcela o solar) depende la correcta absorción de la población inmigrante, la no saturación demográfica de una zona y la evitación de guetos urbanos. O también: si un sector de suelo urbanizable se destina fundamentalmente a usos residenciales

extensivos (chalets adosados o pareados con jardín) resulta obvio que sólo una parte de la población —la que disfruta de rentas medias o altas— podrá residir en el nuevo barrio; y con ello: se establecerán actividades comerciales adecuadas a esos niveles de renta y los centros escolares del barrio no reflejarán la diversidad demográfica del conjunto de la ciudad. En suma: la estructura social de cada barrio será coherente con la manera en que se haya disciplinado urbanísticamente ese espacio.

6. Por lo dicho, la ordenación urbanística de los usos de suelo, que aquí se explica en su expresión jurídica, es una política pública. Para la consecución de sus objetivos, esta política urbanística se **asocia o combina con otras políticas sectoriales**. Así, por ejemplo, para la consecución de fines ambientales y de ahorro energético se combinan la asignación de usos del suelo con medidas de ayuda económica a determinadas formas de edificación residencial. También, las políticas públicas de vivienda asocian la asignación de determinados usos residenciales al suelo (por ejemplo: residencial de protección pública) con programas de subvenciones o ayudas a concretos programas administrativos para favorecer el acceso de determinados grupos sociales a la vivienda. Así, en el "Plan de Vivienda" del Estado 2013-2016 (Real Decreto 233/2013, de 10 de abril), prorrogado a 2017 por el Real Decreto 637/2016, de 9 de diciembre, se favorece (mediante subvenciones) la existencia de viviendas municipales en alquiler. La efectiva ejecución de este programa de vivienda lógicamente depende de que el planeamiento urbanístico haya asignado el correspondiente uso residencial al suelo donde se ha de materializar el parque municipal de viviendas.

III. Ordenación del territorio

7. Desde finales de los años setenta se asienta, como concepto y como realidad, la ordenación del territorio más allá de las ciudades. Con la ordenación del territorio se pretende superar algunas **insuficiencias de los planes urbanísticos**. La Ley del Suelo 1956, y los planes urbanísticos en ella regulados, se centraban en la ordenación del espacio urbano, presente o futuro. Pero la perspectiva estrictamente urbana, propia del planeamiento urbanístico, se mostraba insuficiente para ordenar el territorio en su conjunto; esto es, para asignar usos al suelo desde una perspectiva distinta de la estrictamente urbana. Piénsese en la necesidad de ubicar las grandes infraestructuras que transcienden los términos de una ciudad (aeropuertos, puertos,

incineradoras, carreteras). En este tiempo surgen políticas sectoriales y planes de ordenación territorial que complementan o se superponen a los planes urbanísticos.

8. La ordenación del territorio presenta, en Derecho español, dos manifestaciones diferenciadas (LÓPEZ RAMÓN, 2011: 54). Está, en primer lugar, la ordenación del territorio como resultado de diversas **políticas públicas sectoriales** con incidencia directa sobre el uso del suelo. Y está, también, la ordenación del territorio como **competencia específica** de las comunidades autónomas.

1. Ordenación del territorio como resultado de las ordenaciones sectoriales

9. Tal y como se dice en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983, la ordenación del territorio es, en primer lugar, la *"expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad"*. La ordenación del territorio sería, así, la regulación de los usos del suelo desde diversas perspectivas socioeconómicas y ambientales, no meramente urbanísticas. Habría ordenación territorial como resultado de ciertas **políticas sectoriales con incidencia territorial** desarrolladas por el Estado o por las comunidades autónomas: ordenación hidrológica, viaria, portuaria y aeroportuaria, etc. Las decisiones de ordenación sectorial unas veces son generales, y se contienen en leyes (de puertos, de ferrocarriles, de carreteras) y reglamentos. Otras veces la ordenación sectorial es concreta y se contiene en específicos planes o proyectos para una concreta infraestructura o espacio (plan hidrológico de cada cuenca, proyecto constructivo de cada carretera)

10. Veamos dos ejemplos de ordenación sectorial del territorio. Uno, directamente a través de una ley. Otro, a través de un plan sectorial.

a) Empecemos por la ordenación del territorio a través de una **ley sectorial**. Según el art. 32.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de **Carreteras**. "*La zona de afección de las carreteras del Estado está constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de 100 metros en autopistas y autovías y de 50 metros en carreteras*

multicarril y convencionales, medidos horizontalmente desde las citadas aristas". Es claro que esta regulación condiciona, a lo largo de todas las carreteras existentes, los posibles usos del suelo por sus propietarios: se ordena el territorio.

b) Veamos también un ejemplo de **plan sectorial** estatal con efecto ordenador del territorio: el **plan hidrológico de cada cuenca**. El art. 43.2 y 3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, establece que el plan hidrológico de cada cuenca hidrológica declarará de protección especial determinadas masas de agua por sus características naturales o interés ecológico y que las previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio. Para preservar la calidad del agua, cada concreto plan hidrológico de cuenca (aprobado por el Gobierno) prohíbe ciertos usos (así, usos constructivos o industriales) en determinadas zonas específicas de la cuenca. De esta forma, el plan hidrológico de cada cuenca ordena el territorio, siquiera sea desde una perspectiva sectorial.

2. Ordenación del territorio como competencia autonómica

11. En su segunda manifestación, la ordenación del territorio es una **competencia sectorial** específica y exclusiva de las comunidades autónomas (así, para la Comunidad de Madrid: art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), no el mero resultado del ejercicio de competencias sectoriales (por el Estado o una comunidad autónoma) con incidencia territorial. El Tribunal Constitucional ha definido esta competencia tanto por su objeto ("*la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacios físicos territoriales"*), como por el tipo de actividad pública en que se concreta ("*actuaciones públicas de contenido planificador"*) y por el fin de esa actividad pública: *"equilibrio entre las distintas partes del territorio"* (SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1 b); 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5; 149/1998, FJ 4; 46/2007, FJ 3). Cuestión central de la ordenación de territorio, entendida como competencia autonómica específica con proyección global sobre el territorio, es la de su natural **concurrencia** con las competencias sectoriales del Estado con incidencia territorial, como la seguridad pública, la defensa, las obras públicas de interés general, etc. (PAREJO, 1995: 4639).

12**.** El Tribunal Constitucional ha declarado ya en varias sentencias que el ejercicio de competencias sectoriales del Estado (con incidencia

territorial) **no puede vaciar de contenido** la competencia exclusiva autonómica sobre "ordenación del territorio". Y viceversa: la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de competencias sectoriales del Estado. Así se dice, entre otras, en la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, en la STC 36/1994, sobre una Ley murciana relativa a la ordenación de la costa del Mar Menor, o en la STC 306/2000, sobre la ordenación de los usos del suelo en los Picos de Europa. De esta jurisprudencia constitucional resulta que las comunidades autónomas no pueden aprobar normas sobre uso del suelo que dificulten extremadamente el ejercicio de las políticas sectoriales del Estado. Y resulta, del otro lado, que la ordenación del suelo a través de instrumentos de planeamiento del Estado (sobre el litoral o por razones ambientales) no puede esterilizar la competencia sobre ordenación del territorio constitucional y estatutariamente atribuida a las comunidades autónomas.

a) En la **STC 149/1991,** sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de **Costas**, se enjuicia si dicha ley, con sus normas sobre protección del litoral, limita en exceso la competencia exclusiva de las comunidades autónomas para ordenar su territorio (incluida la ribera del mar). Por lo tanto, en este caso se da una situación de concurrencia entre títulos competenciales estatales y autonómicos. A fin de evitar el vaciamiento de la competencia estatal sobre protección del litoral, señala el Tribunal que: *"la ordenación del territorio se incluye entre los títulos competenciales (como también la protección del medio ambiente, la protección del usuario, etc.) que se establecen por referencia a una «política» y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública. Tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma (o por el acto concreto) en tal política permita desconocer la competencia que a otras instancias corresponde, si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas"*. Esta doctrina se reitera, también en relación con la Ley de Costas, en la STC 57/2016, FJ 2.

b) En la **STC 36/1994** se enjuiciaba la Ley murciana 3/1987, de 23 de abril, de **Protección y Armonización de usos del Mar Menor**. El Estado consideró que las previsiones de ordenación territorial de esa ley infringían las competencias estatales sobre el dominio público marítimo-terrestre. En esta sentencia se hace una aproximación global al concepto de ordenación del territorio definiéndolo como *"el conjunto de actuaciones públicas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio: se trata más de una política de enorme amplitud que de una concreta técnica: consiste en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o el espacio físico territorial"*. El Tribunal busca en su argumentación la concordancia

práctica entre las distintas competencias en concurrencia, evitando su recíproco vaciamiento.

c) En la misma línea, en la **STC 306/2000,** relativa al **Plan de Ordenación de Recursos Naturales (PORN) de los Picos de Europa**, se planteó el alcance de la competencia básica estatal sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), en relación con las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio. En el PORN de los Picos de Europa se establece una zonificación del espacio en tres áreas: la primera coincide con la superficie declarada Parque Nacional de la Montaña de Covadonga (por Ley de 22 de julio de 1918), en tanto que la segunda zona se corresponde con la ampliación proyectada del espacio natural protegido hasta integrar el nuevo Parque Nacional de Picos de Europa; la tercera es una continuación natural y cultural de las anteriores, que, por su mayor grado de humanización, requiere una consideración diferenciada. Las comunidades autónomas de Castilla-León y Cantabria interpusieron sendos recursos de inconstitucionalidad contra el mencionado PORN, aprobado por el Estado, por considerar que vulneraba sus competencias exclusivas sobre ordenación del territorio. El Tribunal Constitucional estimó que debía examinar el PORN de forma analítica. Y así concluyó que la ordenación de los usos del suelo en la zona de alta protección ecológica (zona del Parque Nacional) no era propiamente "ordenación del territorio" (de competencia autonómica) sino protección ambiental básica (competencia del Estado). En cambio, la ordenación de la tercera zona (el área de influencia socioeconómica del Parque) se calificaba propiamente como ordenación del territorio y por tanto no amparada por la competencia básica estatal.

3. Ordenación del Territorio en la Comunidad de Madrid

13. De acuerdo con el art. 26.1.4 EAM, la Comunidad de Madrid dispone de competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio. En ejercicio de esta competencia se aprobó la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. Esta ley está hoy derogada excepto, precisamente, en lo que se refiere a la ordenación del territorio (títulos II, III, IV y disposición derogatoria). En esta ley se regulan varios tipos de planes territoriales. En especial, para todo el territorio de la Comunidad, se prevé el llamado "plan regional de estrategia territorial" (PRET). En él debería expresarse la estrategia territorial global de la Comunidad de Madrid: las redes de transporte, las grandes infraestructuras de servicios hidráulicos y ambientales, las áreas naturales merecedoras de especial protección, las zonas de desarrollo industrial. En una región de gran crecimiento demográfico —y con escaso espacio libre— era y

es imprescindible una planificación equilibrada de los usos del suelo. Pero los sucesivos gobiernos regionales han sido incapaces, técnica y políticamente, de tramitar y aprobar ni uno sólo de los instrumentos de planeamiento previstos en la Ley madrileña 9/1995. Así que, actualmente, en la Comunidad de Madrid no hay más estrategia propiamente territorial que la que se expresa en decisiones sectoriales singulares con fuerte incidencia sobre los usos del suelo de una determinada zona (proyectos de carreteras, planes de ordenación de recursos naturales, obras públicas de interés regional). Falta aún hoy, en suma, una ordenación global y equilibrada del territorio regional.

14. Pese a su esterilidad práctica —al menos hasta hoy— la regulación de los planes de ordenación territorial en la Ley madrileña 9/1995 presenta un indudable interés jurídico. Dos aspectos se van a mencionar ahora: la previsión de aprobación del PRET por ley de la Asamblea de Madrid; y la prevalencia del PRET sobre la planificación urbanística municipal:

a) En los artículos 16.2 y 17 de la Ley madrileña 9/1995 se prevé que el "plan regional de estrategia territorial" (PRET) se aprueba por la Asamblea de la Comunidad con forma de ley. Esta forma de aprobación presenta problemas desde la perspectiva del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). La función del PRET —como la de cualquier otro plan de ordenación territorial— no es regular la conducta de los ciudadanos de forma abstracta y general, como la mayoría de las leyes. La función del PRET es adoptar decisiones sobre usos del suelo que afectan a concretos sujetos, a los concretos propietarios de cada finca ordenada. Pero tratándose de una ley, los propietarios afectados no podrían cuestionar la regulación del uso de sus parcelas ante la jurisdicción contencioso-administrativa. El único control jurisdiccional posible del PRET, en tanto que ley, sería del Tribunal Constitucional, por medio de recursos o cuestiones de inconstitucionalidad. Esto es, por vías procesales de las que no dispone el concreto particular afectado por la planificación territorial. La jurisprudencia constitucional venía aceptando, en general, la constitucionalidad de decisiones singulares, con rango de ley, sobre usos del suelo (así: STC 73/2000, FJ 15, sobre el pantano de Itoiz). Según esta jurisprudencia, la posibilidad de que un juez plantee una cuestión de inconstitucionalidad ante el Tribunal Constitucional, sumado a que pueda ser precisamente un particular quien inste del órgano judicial la presentación de la cuestión, hacen suficientemente eficaz al derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE). Sin embargo, una jurisprudencia constitucional más reciente (STC 129/2013, FJ 4) ha impuesto nuevas condiciones y límites tanto para las leyes singulares con incidencia territorial directa como sobre las leyes generales de ordenación del territorio que prevén leyes singulares con asignación de usos al suelo.

b) En segundo lugar, el art. 17 de la Ley madrileña 9/1995 establece la **vinculación de los planes urbanísticos** municipales respecto del PRET. Esto es: la vinculación de la planificación urbanística (municipal) respecto de la ordenación territorial (autonómica). La planificación urbanística municipal es una de las facultades integradas en la autonomía local garantizada por la Constitución (STC 51/2004, FJ 10). Esta garantía constitucional puede quedar debilitada si los planes de ordenación territorial (como el PRET madrileño) regulan con detalle los usos del suelo regional, tanto en los núcleos urbanos como fuera de ellos. Pues dada la supremacía del plan territorial, una ordenación muy detallada de los usos del suelo podría dejar sin verdadero contenido decisorio a los planes urbanísticos municipales, con la consiguiente infracción de la autonomía local garantizada por el art. 137 CE.

15. Aparte del PRET, la Ley madrileña 9/1995 regula varios instrumentos zonales de ordenación territorial: "zonas de interés regional" y "proyectos de alcance regional". En 2012 se modificó parcialmente la regulación de los "proyectos de alcance regional" para incluir los llamados **"centros integrados de desarrollo"** (nuevos arts. 43 a 50 de la Ley 9/1995). Esta nueva regulación pretendía facilitar el proyecto de una gran superficie dedicada al juego y los espectáculos ("Eurovegas"). Según la nueva regulación, la aprobación de un posible proyecto de "centro de desarrollo integrado" presenta dos niveles de decisión, uno económico y otro urbanístico. Según la Ley 9/1995, primero se autoriza un concreto proyecto económico de "centro integrado" y luego se aprueba la ordenación urbanística del proyecto. Para el otorgamiento de la autorización económica, la Comunidad de Madrid ha de convocar un concurso público de propuestas. Aunque la ley no lo precisa, parece claro que previamente la Administración madrileña habrá establecido las características básicas de los posibles proyectos competitivos: ubicación, actividades pretendidas, utilidad social, etc. Una vez seleccionado un concreto proyecto, se aprueba su ordenación urbanística, también por la Comunidad de Madrid. La ordenación urbanística del "centro integrado" la propondrá el propio promotor. Esta regulación legal de los "centros integrados de desarrollo" —mediante la Ley 9/1995— es una verdadera ordenación urbanística alternativa a la contenida con carácter general en la LSM. En primer lugar, para los "centros integrados de desarrollo" se flexibilizan algunas exigencias urbanísticas generales, como los estándares de cesiones dotacionales obligatorias y de aprovechamiento urbanístico que los propietarios del suelo deben entregar gratuitamente a los ayuntamientos. En segundo lugar, la nueva regulación de la Ley 9/1995 reduce al mínimo las competencias municipales sobre estos proyectos: no les corresponde a los ayuntamientos (sino a la Comunidad) la aprobación de la ordenación urbanística del ámbito espacial; y tampoco serán los municipios (sino la Comunidad) quien otorgue las licencias para cada concreta obra o edificación. Pese a que, como es bien conocido, el proyecto "Eurovegas" terminó en fracaso, la regulación legal que pretendía darle cobertura sigue vigente (y amenazante).

IV. Protección del medio ambiente

16. En origen, la protección del medioambiente no descansaba sobre la ordenación territorial y espacial. Las primeras normas ambientales, sobre usos molestos y contaminación atmosférica, guardaban escasa relación con la ordenación de los usos del suelo. En la actualidad, buena parte de las **políticas medioambientales se apoyan en la planificación de usos del suelo.** Piénsese, por ejemplo, en los planes de ordenación de los recursos naturales (PORN) regulados en los arts. 15 a 23 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Cada PORN ordena los usos del suelo, en un concreto espacio natural, como forma de protección de los bienes medioambientales. Estos planes establecen prohibiciones, limitaciones u obligaciones para determinados proyectos o actividades. Además de esta planificación de los usos del suelo con criterio ambiental, otras leyes establecen límites y controles a proyectos de infraestructuras o actividades, o a los planes urbanísticos, a fin de evitar daños ambientales. Tenemos, en este sentido, que tanto la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, como la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental, someten a previo estudio de impacto o evaluación ambiental buena parte de las infraestructuras, instalaciones o construcciones que pudieran tener efectos perjudiciales sobre el medioambiente. Estos estudios ambientales (y las "declaraciones" administrativas de impacto o afección ambiental en que concluyen) no asignan directamente usos o destinos concretos al suelo, pero proyectan límites relevantes sobre la Administración competente para cada proyecto sectorial de obras o actividades. También, de acuerdo con el art. 6 de la mencionada Ley estatal 21/2013, los planes urbanísticos deben incluir en su elaboración una estricta evaluación ambiental de sus efectos.

17. El Decreto madrileño 26/1999, de 11 de febrero, por el que se aprueba el **Plan de Ordenación de los Recursos Naturales (PORN) para el Curso Medio del Río Guadarrama y su Entorno**, ofrece un buen ejemplo de ordenación medioambiental del suelo. En ese PORN se clasifica el espacio natural afectado en tres zonas distintas, en función de los valores ecológicos que contienen. La primera zona se denomina "de máxima protección", la segunda "de protección y mejora" y la tercera "de mantenimiento". Para cada una de esas zonas se determinan los posibles

usos del suelo. En la primera zona se permiten tanto las actividades de restauración de la vegetación que tengan por objeto la conservación y mejora de las formaciones existentes como las actividades de investigación y educativas que no impliquen la construcción de nuevas infraestructuras (impidiéndose, de esta manera, la explotación urbanística del espacio). En la segunda zona se permiten los usos socio-recreativos, particularmente mediante la adaptación de ciertos espacios para actividades tipo pic-nic, recreo pasivo, etc., que no entrañen la construcción de nuevos edificios. Finalmente, en la tercera zona se permiten todas las actividades que no menoscaben la consecución de los objetivos del PORN y que estén de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación. Se observa en este ejemplo, por tanto, cómo un plan de ordenación ambiental puede regular los usos del suelo en un determinado espacio natural y condicionar, con ello, las ordenaciones urbanística y territorial de la misma área espacial.

V. Conflictos entre ordenaciones del suelo

18. Las diversas formas de ordenación de los usos del suelo (urbanística, territorial —general o sectorial— y ambiental) están muy estrechamente vinculadas entre sí. Con frecuencia **se proyectan sobre un mismo espacio físico** y, por ello, fácilmente pueden entrar en conflicto. Cada ordenación de los usos del suelo (en las leyes y reglamentos y, sobre todo, en los planes) pretende alcanzar diferentes objetivos: la ordenación urbanística está centrada en la utilización idónea del territorio de cada pueblo y ciudad; la ordenación del territorio busca, a escala supramunicipal, una disposición equilibrada de los usos del suelo; finalmente, la ordenación ambiental se encamina a la preservación y regeneración de espacios con valor natural o ecológico. Ante la posible concurrencia de distintas ordenaciones del suelo es necesario formular criterios jurídicos de articulación. Esto es, criterios legales que precisen qué normas legales o planes vinculan a cuáles otras leyes o planes. Como enunciado de principio, el Tribunal Constitucional tiene establecido que las distintas organizaciones territoriales (Estado, comunidades autónomas, entidades locales) deben cooperar y coordinarse entre sí para evitar solapamientos o contradicciones en la ordenación del suelo. Ahora bien, allí donde la cooperación no dé frutos es necesario determinar qué norma de ordenación del suelo prevalece sobre otra concurrente y contradictoria (SSTC 40/1998, FJ 30; 46/2007, FJ 6). Por ejemplo: en caso de que un plan autonómico de ordenación territorial prohíba todo uso

constructivo en una determinada zona, y que en el mismo espacio el Estado proyecte la ampliación de un aeropuerto: ¿qué ordenación del suelo debería prevalecer, imponerse sobre la otra? Para este tipo de cuestiones nuestro Derecho no tiene un único **criterio de prevalencia** entre normas o planes de ordenación. Por eso, es necesario acudir a las **leyes sectoriales,** pues es en ellas donde se determina, materia a materia, qué plan o uso concreto del suelo prevalece sobre cuál otro.

1. Prevalencia de las determinaciones sectoriales con incidencia territorial sobre la "ordenación del territorio" y el urbanismo

19. Con carácter general, **las leyes sectoriales suelen imponer la prevalencia de la propia ordenación sectorial** (de puertos, aeropuertos, espacios naturales, etc.) sobre la ordenación urbanística y la ordenación territorial general. Suelen ser leyes del Estado quienes, al regular el régimen jurídico de infraestructuras o espacios de su competencia, imponen la prevalencia de sus determinaciones —y, sobre todo, de los planes sectoriales del propio Estado— sobre la ordenación territorio y la planificación urbanística. Así, por ejemplo, la Disposición adicional única, apartado 4, de la Ley 48/1960, de 21 de julio, de Navegación Área, establece que *"el planeamiento territorial, el urbanístico y cualesquiera otro que ordenen ámbitos afectados por las servidumbres aeronáuticas, incluidas las acústicas, han de incorporar las limitaciones que éstas imponen a las determinaciones que legalmente constituyen el ámbito objetivo de cada uno de los instrumentos referidos".* Este tipo de normas de prevalencia han sido aceptadas ya en numerosas ocasiones por el Tribunal Constitucional. Se pretende así que los instrumentos de **planificación general** (urbanística o territorial) no impidan el ejercicio de competencias **sectoriales concretas** (sobre infraestructuras, medio ambiente, patrimonio histórico, etc.) de otras Administraciones públicas. No se puede ocultar que este criterio de prevalencia tiende a favorecer la posición competencial del Estado. En efecto, mientras que la ordenación territorial general de usos del suelo es competencia de las comunidades autónomas (ordenación del territorio) o de éstas y de los ayuntamientos (planificación urbanística), son numerosas las competencias sectoriales con incidencia territorial de titularidad estatal

(obras hidráulicas en cuencas intercomunitarias, obras públicas de interés general, etc.). Por eso, la prevalencia de las ordenaciones o determinaciones sectoriales sobre la planificación general del suelo (ordenación territorial o planificación urbanística) es, al mismo tiempo, una opción a favor de las competencias estatales frente a las autonómicas y municipales. Aun admitido esto, el Tribunal Constitucional viene considerando que la prevalencia de la ordenación sectorial estatal, en la medida en que hace prevalecer el "interés general", es constitucionalmente legítima.

20. Un buen ejemplo de prevalencia de la ordenación sectorial se contiene en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Su art. 18 dispone que "*Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima (...)".* Esta norma impone la **prevalencia de la ordenación sectorial-portuaria** (decidida por el Ministerio de Fomento) sobre la planificación urbanística general. Esta norma de prevalencia fue aceptada por el Tribunal Constitucional en la STC 40/1998, eso sí, subrayando que la prevalencia de las decisiones sectoriales (portuarias) sólo tiene lugar cuando la ordenación de usos en el espacio físico de un puerto sea propiamente "portuaria". Esto es: el Ministerio de Fomento no decide libremente sobre los usos en el espacio portuario; aun dentro del perímetro del puerto, el Ministerio de Fomento no puede imponer usos "no portuarios" (como comerciales o recreativos) al planificador urbanístico.

21. No sólo el Estado, **también las comunidades autónomas** suelen establecer en sus leyes la prevalencia de las normas o decisiones sectoriales autonómicas (con efecto ordenador del uso del suelo) sobre la planificación urbanística o territorial general. Así, por ejemplo, la Ley andaluza 2/1989, de 18 de julio, por la que se aprueba el Inventario de Espacios Naturales Protegidos de Andalucía y se establecen Medidas Adicionales para su Protección, prevé que la ordenación de los espacios naturales aprobados por la propia comunidad autónoma prevalezca o vincule a la planificación urbanística municipal. Dice así el art. 15 de ley andaluza: *"1. Los terrenos de las reservas naturales y parajes naturales quedan clasificados a todos los efectos como suelo*

no urbanizable objeto de protección especial; 2. La consejería de obras públicas y transportes promoverá la adecuación de oficio del planeamiento urbanístico a la reglamentación de los parques naturales". (Véase sobre esta regulación la STS de 19 de noviembre de 2010, RC 5535/2006). En este caso es el poder urbanístico municipal el que se somete al poder ambiental autonómico.

22. La prevalencia de las decisiones autonómicas sectoriales (respecto de la planificación urbanística municipal) tiene como límite que la decisión u ordenación sectorial autonómica sea, a su vez, compatible con la legislación básica estatal de suelo. En este sentido, el Tribunal Supremo considera que un gobierno autonómico no puede aprobar un proyecto de ordenación territorial en el que se disponga la transformación urbanística de suelo clasificado en un plan general municipal como no urbanizable por su calidad ambiental. Pues en tal caso el gobierno autonómico estaría infringiendo la Ley de Suelo del Estado (anterior art. 12.2 a) TRLS 2008 y vigente art. 21.2 a) TRLS 2015), según la cual quedan preservados de la transformación urbanística los terrenos que así disponga el plan urbanístico municipal en atención a sus valores naturales (STS de 5 de julio de 2012, RC 4066/2010). Esta argumentación es paradójica. Pues *de facto* priva de eficacia a aquellas leyes autonómicas que expresamente establecen la prevalencia de la ordenación territorial (autonómica) sobre la planificación urbanística municipal.

2. Prevalencia de la ordenación general del territorio sobre el planeamiento urbanístico

23. Las comunidades autónomas, en ejercicio de su competencia legislativa exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo, suelen hacer prevalecer la **ordenación territorial general sobre el planeamiento urbanístico**. En el caso de la Comunidad de Madrid, en el artículo 14.5 de la ley 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, se establece que "*los instrumentos de Ordenación del Territorio a que se refiere este artículo pueden desarrollarse a través de Actuaciones de Interés Regional y de Planes Urbanísticos. En todo caso vinculan a unas y otros, cualquiera que sea su iniciativa*". Por ejemplo, la "planta de tratamiento de residuos" para la comarca de Loeches, incluida en el plan de gestión de residuos de la Comunidad de Madrid, es una actuación territorial supramunicipal que vincula al planeamiento urbanístico del Ayuntamiento de Loeches (STSJM 579/2017, de 20 julio).

24. El problema que surge, en este contexto, es el **posible vaciamiento de la autonomía urbanística municipal** por medio de un vasto ejercicio de la ordenación territorial. Hay que subrayar que la ordenación del territorio es competencia exclusiva de las comunidades autónomas. En cambio, conforme a las propias leyes urbanísticas autonómicas, la planificación urbanística es una tarea administrativa compartida entre los ayuntamientos y la Administración autonómica (cada ayuntamiento aprueba inicial y provisionalmente su plan general de ordenación urbana [PG]; y corresponde a la Administración autonómica la aprobación definitiva del PG municipal). A la vista de esta distribución competencial entre comunidades autónomas y municipios, y de la prevalencia generalizada de la ordenación territorial sobre la urbanística, se puede observar el riesgo de que planes de ordenación del territorio muy detallados (con asignaciones o prohibiciones de usos muy singularizados para concretas parcelas) vacíen de contenido a la planificación urbanística municipal. Y, con ello, se prive a los ayuntamientos de un ámbito tan característico de su autonomía como es la planificación urbana.

25. Con carácter general, la jurisprudencia es condescendiente con los planes territoriales autonómicos que condicionan al planeamiento urbanístico en relación con **bienes o espacios característicos de clara trascendencia supramunicipal** (espacios naturales, litoral). Así, por ejemplo, la jurisprudencia permite que un "Plan Director del Litoral" —aprobado por una comunidad autónoma— imponga al planeamiento urbanístico la clasificación de determinados espacios costeros como "suelo no urbanizable" (STS de 20 de diciembre de 2012, RC 3424/2009). Sin embargo, la misma jurisprudencia pone límites a los planes territoriales que no se dirigen a la ordenación de espacios característicos sino que, más bien, cumplen una tarea de ordenación similar a la urbanística. Así, el Tribunal Supremo ha considerado nulo, por infringir la **autonomía municipal** (art. 140 CE), un proyecto de ordenación territorial del Gobierno de La Rioja por el que se acuerda la creación de una "ecociudad" con numerosas viviendas en suelo no urbanizable especial del municipio de Logroño. Según el Tribunal, esta decisión —por su clara trascendencia sobre la ordenación urbanística de la ciudad de Logroño— no la puede adoptar en solitario la Comunidad Autónoma (STS de 5 de julio de 2012, RC 4066/2010).

3. Prevalencia de la ordenación ambiental sobre la ordenación sectorial

26. Un tercer tipo de prevalencia en la asignación de usos es el que hace primar la ordenación *ambiental* del suelo sobre otros títulos competenciales sectoriales con proyección sobre el territorio (obras públicas, transportes, etc.). Éste es el criterio general que, para los "planes de ordenación de los recursos naturales" (PORN) en los espacios protegidos, establece el art. 19.2 de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. Este criterio de prevalencia, al estar establecido por norma básica estatal, habla a favor no sólo de los planes de espacios naturales del Estado, sino también de los aprobados por las comunidades autónomas (STS 272/2016, de 10 de febrero). En esa medida, la asignación de usos ambientales al suelo por medio de un PORN autonómico (frecuentemente aprobado por ley autonómica) prevalece sobre las posibles asignaciones de usos, para el mismo espacio, acordadas por una decisión territorial estatal (por ejemplo, una obra o infraestructura de transporte). La posible decisión estatal queda preterida o impedida por la decisión autonómica. Ello no obstante, el art. 19.3 de la Ley 42/2007 contempla posibles *excepciones* a esta prevalencia general ("razones imperiosas de interés público de primer orden"). Precisamente en relación con los usos del suelo para fines de la *defensa nacional* (lógicamente asignados por el Estado), la jurisprudencia constitucional considera que concurre siempre la situación excepcional (frente a la prevalencia ambiental) que anuncia el art. 19.2 de la Ley (STC 182/2014, FJ 4).

Capítulo II.
Competencias estatales, autonómicas y locales

I. Sistema de distribución de competencias

1. En la actualidad, la ordenación del suelo de las ciudades (urbanismo) es **tarea de las comunidades autónomas y de los municipios**. Los municipios actúan en el marco de las leyes urbanísticas o de suelo de cada comunidad autónoma. La situación descrita es el resultado de la descentralización del Estado desde la aprobación de la Constitución, en 1978. Precisamente es el urbanismo, como asunto muy próximo a los ciudadanos, donde más claramente se observa el proceso de descentralización regional y municipal del Estado. Aunque este proceso no está exento de conflictos. De un lado, **el Estado aún incide** notablemente sobre el urbanismo autonómico mediante títulos competenciales concurrentes (por ejemplo: competencia para fijar las condiciones básicas de disfrute del derecho de propiedad urbana, conforme al art. 149.1.1 CE; o competencia legislativa exclusiva sobre expropiación forzosa, según el art. 149.1.18 CE). Y del otro lado, la descentralización local (el reconocimiento de autonomía a los municipios, provincias e islas) encuentra importantes resistencias y límites en las comunidades autónomas: bien porque las

comunidades se reservan la aprobación definitiva de los planes urbanísticos municipales; bien porque superponen "directrices de ordenación del territorio" a la planificación urbanística de cada ciudad.

2. Tal y como ya se ha avanzado, el urbanismo es materia de **competencia exclusiva** de todas las comunidades autónomas (como también lo son la ordenación del territorio y la vivienda). Así lo establece expresamente, por ejemplo, el art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de Madrid. Hasta 2006, los estatutos de autonomía se limitaban a enunciar llanamente el "urbanismo" como materia competencial autonómica. El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña (2006), luego seguido por el nuevo Estatuto de Autonomía para Andalucía (2007), introdujo más precisión y detalle en la identificación de la materia competencial "urbanismo".

3. Ahora, el art. 149.5 del nuevo Estatuto catalán define así la competencia autonómica sobre urbanismo: *"Corresponde a la Generalitat, en materia de urbanismo, la competencia exclusiva, que incluye en todo caso:*

a) La regulación del régimen urbanístico del suelo, que incluye, en todo caso, la determinación de los criterios sobre los diversos tipos de suelo y sus usos.

b) La regulación del régimen jurídico de la propiedad del suelo respetando las condiciones básicas que el Estado establece para garantizar la igualdad del ejercicio del derecho a la propiedad.

c) El establecimiento y la regulación de los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística, así como de su procedimiento de tramitación y aprobación.

e) La política de suelo y vivienda, la regulación de los patrimonios públicos de suelo y vivienda y el régimen de la intervención administrativa en la edificación, la urbanización y el uso del suelo y el subsuelo.

f) La protección de la legalidad urbanística, que incluye, en todo caso, la inspección urbanística, las órdenes de suspensión de obras y licencias, las medidas de restauración de la legalidad física alterada, así como la disciplina urbanística."

Con esta técnica de descripción detallada de la materia "urbanismo" se pretendía "blindar" la competencia urbanística autonómica frente a posibles injerencias del Estado, basadas en competencias estatales concurrentes con el urbanismo. Este objetivo ha quedado en parte desvirtuado por la **STC 31/2010, sobre el Estatuto**

catalán, que categóricamente niega que un Estatuto pueda evitar el despliegue de las competencias concurrentes del Estado (FFJJ 58 y 59). Es cierto que la STC 31/2010 no declaró inconstitucional el nuevo art. 149.5 del Estatuto catalán, por lo que es incuestionable que la Generalitat dispone de competencia exclusiva sobre todos los aspectos del urbanismo enunciados detalladamente en el art. 149.5 EAC. Pero, al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional ha dejado claro que esa exclusividad es "impropia" porque no impide la concurrencia de la competencia autonómica con otras competencias sectoriales del Estado relacionadas con el urbanismo.

4. El alcance de la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha quedado definida, fundamentalmente, en dos sentencias del Tribunal Constitucional: la **STC 61/1997**, que declaró inconstitucional una buena parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (TRLS 1992); y la **STC 164/2001**, sobre la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV). Posteriormente, las SSTC 148/2012 y **141/2014** reiteran la misma doctrina en relación con el Texto Refundido de la Ley de Suelo del Estado (Real Decreto Legislativo 2/2008), hoy derogado por el nuevo 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 (TRLS 2015). Este texto ha sido a su vez enjuiciado (y parcialmente declarado inconstitucional) por la **STC 143/2017**. Los criterios expresados en las citadas sentencias se repiten en otros procesos menos relevantes (por ejemplo: SSTC 170/2012, FJ 8; 233/2012, FJ 4; 94/2013, FJ 4; 5/2016, FJ 4). En estas sentencias se enuncia una misma doctrina: el urbanismo es competencia exclusiva de las comunidades autónomas, pero el Estado puede "incidir" sobre el urbanismo siempre y cuando se cumplan dos requisitos: que la "incidencia" se base en otros títulos competenciales del Estado, concurrentes con la materia "urbanismo"; y que la "incidencia" estatal no sea desproporcionada (esto es, que no sacrifique la competencia urbanística autonómica más que en lo imprescindible).

5. Así lo expresa sintéticamente la STC 164/2001 (FJ 4):

"Al igual que hicimos en la STC 61/1997, FJ 5, debemos recordar que las Comunidades Autónomas son titulares, en exclusiva, de las competencias sobre urbanismo. La competencia legislativa sobre urbanismo permite a las Comunidades Autónomas fijar sus propias políticas de ordenación de la ciudad, y servirse para

ello de las técnicas jurídicas que consideren más adecuadas. Una de esas técnicas jurídicas puede ser, entre otras, la definición o conformación de las facultades urbanísticas de la propiedad urbana. Ahora bien, también en la STC 61/1997, FJ 5, dijimos que "la exclusividad competencial [de las Comunidades Autónomas] sobre urbanismo no autoriza a desconocer la competencia que, con el mismo carácter, viene reservada al Estado por virtud del art. 149.1 CE., tal como ha precisado la STC 56/1986, de 13 de mayo (FJ 3), referida al urbanismo, y la STC 149/1991, de 4 de julio (FJ 1.b), relativa a ordenación del territorio. Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material". En el mismo sentido añadimos, en el FJ 6 b) de la misma STC 61/1997, que "la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística". Este resultado nada tiene de desviación competencial o injerencia ilegítima: es la consecuencia natural de la distribución completa de materias competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Las anteriores premisas sirven como explicación del método seguido en el enjuiciamiento de la LRSV: corresponde al Tribunal Constitucional, en primer lugar, constatar si los concretos preceptos impugnados están amparados en alguna materia competencial del Estado. Y si se cumple esta premisa, aún corresponde al Tribunal enjuiciar si la incardinación a priori de la norma impugnada en una materia estatal lleva consigo una injerencia o restricción de la competencia urbanística autonómica".

II. Títulos competenciales del Estado con incidencia en el urbanismo

6. Como ya se ha dicho, el Estado puede "incidir" sobre el urbanismo autonómico a partir de títulos competenciales propios. De entre estas competencias estatales, dos son especialmente relevantes: regulación de las condiciones básicas que aseguren la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales (art. 149.1.1 CE); y regulación exclusiva sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE). De forma complementaria —aunque ya con alcance más limitado— también el Estado puede incidir sobre el urbanismo a partir de sus competencias sobre: legislación básica de contratos y concesiones administrativas (art. 149.1.18 CE); sistema de responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas (art. 149.1 18 CE); obras públicas, infraestructuras e instalaciones del

Estado, como instalaciones de defensa (art. 149.1.4 CE) o puertos y aeropuertos de interés general (art. 149. 1. 20 CE); protección básica del medio ambiente (art. 149.1. 23 CE); bases y coordinación de la actividad económica (149.1.13 CE); régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE); y legislación civil (art. 149.1.8 CE). Estos son los títulos competenciales con los que el Estado normalmente incide sobre el urbanismo autonómico. Pero, más allá de estas competencias típicas, en principio cualesquiera otros títulos competenciales estatales, como el régimen básico de la energía (art. 149.1.25 CE), también pueden dar lugar a incidencias estatales sobre el urbanismo autonómico (SSTC 170/2012, FJ 10, y 233/2012, FJ 4).

1. Igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad

7. Conforme a la jurisprudencia constitucional, el art. 149.1.1 CE sólo permite al Estado incidir sobre el urbanismo autonómico cuando de lo que se trata es de igualar a todos los españoles en el ejercicio de un **derecho constitucional**. Aquí "derecho constitucional" no significa necesariamente "derecho fundamental" (esto es, alguno de los derechos protegidos por el recurso de amparo y enumerados en los artículos 14 a 29 CE). El Tribunal Constitucional acepta como "derechos constitucionales" los enunciados en el capítulo segundo del Título I CE; y entre ellos, para el ámbito del suelo y urbanismo, los derechos de **propiedad** (art. 33.1 CE) y de **libre empresa** (art. 38 CE). Así que el Estado es competente para fijar "condiciones básicas" tendentes a asegurar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos constitucionales de propiedad (inmueble) y de libre empresa (urbanística).

8. Más recientemente, tanto la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, como el posterior TRLS 2008 y el vigente TRLS 2015, parecen introducir también "condiciones básicas" para la igualación del ejercicio de los derechos a **un medio ambiente adecuado** (art. 45 CE) y a **una vivienda digna** (art. 47 CE). Es el caso de la obligación de los planes municipales de reservar al menos un 30 por 100 del nuevo suelo residencial para vivienda de protección pública (art. 10.1 b) TRLS 2008 y actualmente art. 20.1 b) TRLS), obligación declarada no inconstitucional en la STC 141/2014, FJ 8 A. b). Esta obligación legal está claramente dirigida a hacer realidad el derecho constitucional a una vivienda digna (art. 47 CE) de las personas con rentas

bajas. De esta forma, el Estado busca ampliar su posible "incidencia" sobre el urbanismo, recuperando parte del terreno perdido en las SSTC 61/1997 y 164/2001. Pero esta opción no es pacífica. Conforme al artículo 53.3 CE, esos preceptos sólo son invocables directamente ante los tribunales en los términos de las leyes que los desarrollan. Y en esa medida caben dudas de que los "derechos" de los arts. 45 y 47 CE sean "derechos constitucionales" a los efectos de la competencia estatal *ex* art. 149.1.1 CE.

9. El segundo requisito exigido por el Tribunal Constitucional a las "intervenciones limitadas" del Estado (en materia urbanística) es la **finalidad igualadora.** Este requisito resulta algo tautológico. Pues, por definición, todo Derecho del Estado es por su propia naturaleza igualador. De forma natural, las leyes del Estado —por lo general abstractas y generales— disponen un régimen jurídico igual para todos sus destinatarios. Por otro lado, la forma tradicional de regular el estatuto de la propiedad urbana por el Estado (en la actualidad, distinguiendo entre dos "situaciones básicas", la de suelo "rural" y la de suelo "urbanizado") lo que crea verdaderamente es desigualdad (entre los dos grupos de propietarios de suelo, los de suelo "rural" frente a los de suelo "urbanizado"). Más aún: el plan urbanístico, al que implícitamente remite la legislación estatal para configurar el estatuto jurídico de cada parcela, es causa de desigualdad, más que de igualación. El plan, en la asignación de un uso y aprovechamiento específico a cada parcela (en función de cuál sea la "situación básica" en que se encuentre) lo que determina son notables diferencias de valor económico entre propietarios, no igualación.

10. En tercer lugar, el Tribunal Constitucional establece que las intervenciones del Estado sobre el urbanismo (*ex* art. 149.1.1 CE) han de ser **sólo "básicas" o "principiales"**. Esto es, el Estado no puede uniformar el régimen de la propiedad del suelo. Puede igualar, pero sólo a través de pautas básicas. Surge así la difícil cuestión de determinar cuándo una norma estatal rebasa o no la línea de lo básico o principial. Con carácter general, el Tribunal Constitucional considera que una norma estatal es "de condiciones básicas" si la regulación es lo suficientemente abierta como para que quede un margen de actuación u opción reguladora a las comunidades autónomas. De la STC 164/2001 se pueden extraer algunas precisiones sobre el alcance de la competencia igualadora del Estado. Aunque esas precisiones se enunciaron a partir de la triple clasificación del suelo entonces vigente (urbano, urbanizable y no urbanizable), los mismos criterios se pueden proyectar hoy sin dificultad sobre la clasificación bimembre de las "situaciones básicas" en el TRLS 2015: "rural" *versus* "urbanizado"

a) La fijación de las **clases generales de suelo** (hoy, las "situaciones básicas" de suelo "rural" y suelo "urbanizado) puede considerarse "condición básica" del derecho de propiedad urbana. Esto no excluye la posibilidad de que las comunidades autónomas establezcan otras clasificaciones de suelo paralelas (por ejemplo, a efectos de gestión o urbanización, no para fijar el valor de la propiedad urbana: STC 164/2001, FF JJ 12 y 13).

b) Los criterios de clasificación del suelo (hoy, las "situaciones básicas" de suelo "rural" y suelo "urbanizado") también pueden ser establecidos por el Estado: son "condiciones básicas" del derecho de propiedad siempre que permitan el suficiente margen de opción o desarrollo a las comunidades autónomas (STC 164/2001, FJ 14). Lo dicho para la "clases de suelo" vale ahora también para las "situaciones básicas de suelo" del vigente art. 21 TRLS 2015).

c) Finalmente, pueden incluirse en el concepto de "condiciones básicas de la propiedad urbana" los **derechos y deberes básicos de la propiedad** en cada clase o "situación básica" de suelo STC 143/2017, FJ 14. Esto es: cesiones obligatorias y gratuitas en el suelo rural y urbanizado; derecho a edificar en suelo urbanizado; prohibiciones de usos constructivos en suelo rural. Aunque las determinaciones urbanísticas para la eficacia de esos derechos y deberes corresponden a las comunidades autónomas, el Estado puede establecer las pautas o condiciones básicas para el futuro desarrollo autonómico, garantizando de esta manera la igualdad de todos los españoles en torno a dos estatutos de la propiedad del suelo, el del suelo rural y el del suelo urbanizado.

11. Un ejemplo característico de deber urbanístico establecido por el Estado es el **deber de cesión obligatoria** (por los propietarios) de una parte del aprovechamiento urbanístico de cada finca. En la STC 61/1997 se pone de relieve que "…*el art. 149.1.1. C.E., puede comprender el establecimiento como condición básica que garantice la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad— de un mínimo del aprovechamiento urbanístico objeto de apropiación, esto es, el contenido básico o elemental del derecho de propiedad urbana (bien sea por referencia a algunos criterios básicos o principios generales que hayan de observarse en todo el territorio nacional, bien sea acudiendo incluso a alguna fórmula abstracta que permita una cuantificación, siempre que en uno y otro caso no exceda de las*

*condiciones básicas ni se invada por esta vía la competencia urbanística). También puede el Estado fijar un criterio mínimo en punto a la recuperación por la comunidad de las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos (art. 47 C.E.), en caso de que opte por un modelo de devolución a través de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación. En todo caso, esta regulación estatal ha de dejar un margen dentro del cual las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias. No cabe sino concluir que la regulación del art. 27 T.R.L.S. es contraria al orden constitucional de distribución de competencias, en primer lugar, por el carácter fijo y no mínimo tanto de la determinación del aprovechamiento urbanístico susceptible de apropiación por los propietarios, como implícitamente de la recuperación por la comunidad de las plusvalías urbanísticas; en segundo lugar, porque tal determinación la establece acudiendo a un complejo entramado de concretas técnicas urbanísticas (áreas de reparto, aprovechamiento tipo), que pertenecen a la competencia exclusiva en materia de urbanismo de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3. C.E.)"***. Con estas palabras el Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que el Estado puede, *ex* art. 149.1.1 CE, imponer formulas **abstractas del cálculo del aprovechamiento urbanístico**, pero no puede establecer una fórmula fija que prácticamente elimine el margen de actuación de las comunidades autónomas. Así, por ejemplo: el Estado puede establecer lícitamente que las cesiones de aprovechamiento urbanístico en suelo sujeto a transformación urbanística vayan del 5 al 15 por 100 de lo correspondiente a cada parcela. Pero no puede el Estado, en cambio, establecer un porcentaje fijo y único de cesión de aprovechamiento urbanístico para toda España (así, por ejemplo, el 15 por 100 al que se refería el TRLS 1992).

12. Las "condiciones básicas" de ejercicio del derecho de propiedad del suelo, establecidas por el Estado, vinculan **a las leyes urbanísticas de las comunidades autónomas**. Así, en la STC 54/2002, resultante del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Estado contra el art. único, apartado 1, de la Ley vasca 11/1998, de 20 de abril, ciertas "condiciones básicas" sobre la propiedad del suelo urbano de la LRSV 1998 (la exoneración de cesiones obligatorias de aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano consolidado) se convierten en canon indirecto o complementario de constitucionalidad de la norma urbanística vasca (la que fija una cesión obligatoria del 15 por 100 del aprovechamiento urbanístico asignado por el plan a cada parcela de suelo urbano consolidado). Para que este juicio de constitucionalidad fuera posible fue necesario que previamente el propio Tribunal concluyera que las "condiciones básicas" estatales eran, a su vez, respetuosas con el "bloque de la constitucionalidad" en materia urbanística, bloque compuesto por la Constitución más los estatutos de autonomía. Muy similar es lo declarado por el Tribunal Constitucional en la posterior STC 365/2006, sobre la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actuación Urbanística (hoy derogada).

2. Legislación expropiatoria

13. La competencia exclusiva sobre expropiación forzosa también permite al Estado "incidir" —siquiera de forma limitada— sobre la legislación urbanística de las comunidades autónomas. En la STC 61/1997, sobre el TRLS 1992, se afirma que la competencia sobre expropiación forzosa le permite al Estado regular de forma completa y acabada el **procedimiento y las garantías expropiatorias generales**, pero no aprobar normas expropiatorias específicas para el urbanismo, salvo que estas normas especiales sean simple traslación o "modulación" de las reglas expropiatorias generales. Pero no está autorizado el Estado para regular de forma especial la expropiación urbanística (FFJJ 30, 31 y 32). Esta doctrina se reitera, en relación con el TRLS 2008, en la STC 148/2012, FFJJ 6 y 8, y en relación con el TRLS 2015 en la STC 143/2017, FJ 19. Por ejemplo, el Estado puede regular con todo detalle y extensión la reversión expropiatoria, para cualesquiera expropiaciones generales. Pero no puede establecer un régimen singular de reversión para el urbanismo (salvo simples adaptaciones o "modulaciones" de las reglas generales sobre reversión)

14. Para comprender de manera más clara estas afirmaciones demos dos ejemplos:

a) El art. 48 de la Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954 (LEF), tan sólo contempla el pago del **justo precio** expropiatorio en dinero. En cambio, el art. 37 LRSV de 1998 (ya derogado) establecía que el pago de la indemnización sería en dinero salvo acuerdo distinto. En este caso, el art. 37 LRSV establecía una sencilla y proporcional modulación de lo regulado en el art. 48 LEF, no un sistema indemnizatorio específico y diferente para las expropiaciones urbanísticas. Por eso mismo, la regulación estatal no excedía de la competencia exclusiva del Estado para regular las garantías generales expropiatorias, lo que incluye las posibles modulaciones urbanísticas (STC 164/2001, FJ 37). Sin perjuicio de que el anterior ejemplo se corresponde con la jurisprudencia constitucional, lo cierto es que la posterior STC 143/2017 (FJ 19) ha ido más allá del concepto de simple "modulación" urbanística de las garantías expropiatorias generales. Así, cuando el art. 43.2 TRLS 2015 permite a la Administración urbanística imponer el justiprecio en especie (en contra de su carácter voluntario en el art. 48 LEF), el Tribunal Constitucional ha considerado que tal opción legislativa cae dentro de la competencia estatal *ex* art. 149.1.18 CE para concretar en el ámbito urbanístico las garantías expropiatorias generales. Pero por mucho que se piense, difícilmente se puede sostener que la obligación de aceptar el pago en especie (en terrenos o en

aprovechamiento urbanístico) es una "modulación" del derecho a cobrar el justiprecio en dinero.

b) El art. 54.1 LEF establece que "*en el caso de no ejecutarse la obra o no establecerse el servicio que motivó la expropiación así como si hubiera alguna parte sobrante de los bienes expropiados, o desapareciese la afectación, el primitivo dueño o sus causahabientes podrán recobrar la totalidad o la parte sobrante de lo expropiado, mediante el abono a quien fuera su titular de la indemnización".* Por su lado, el vigente art. 47.1 TRLS 2015 contempla que "*si se alterara el uso que motivó la expropiación del suelo en virtud de modificación o revisión del instrumento de ordenación territorial y urbanística, procede la reversión".* Entre las dos normas citadas hay una clara similitud en la manera de enfocar el fenómeno de la **reversión**. En la LEF se contempla la posibilidad de que el antiguo propietario recupere el bien expropiado (en caso de que la Administración no cumpla con el fin que motivó la expropiación forzosa), mientras el art. 47 TRLS 2015 regula la reversión en caso de que la Administración no cumpla con el fin establecido en el planeamiento. Es claro que la regulación estatal de la reversión urbanística no difiere en esencia de la regulación reversional general: sólo especifica o modula los requisitos generales de la reversión para el específico sector urbanístico. Por ello, el régimen estatal de la reversión urbanística no excede de la competencia exclusiva sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18 CE), aun cuando claramente "incide" en la competencia autonómica —también exclusiva— sobre urbanismo.

15. De otro lado, conforme a la doctrina establecida en la STC 37/1987, la determinación de las **causas de utilidad pública o interés social** que puedan justificar una expropiación urbanística ("causa expropriandi" urbanística) corresponde al titular de la competencia sectorial. Por eso, serán las comunidades autónomas quienes, con carácter general, establezcan las posibles causas de expropiación forzosa por razones urbanísticas, siempre que esa fijación de causas expropiatorias sea propiamente sectorial, sólo por motivos urbanísticos, e instrumental, esto es, no esconda un intento de configuración global del derecho de propiedad sobre un tipo de bienes (como las viviendas: STC 93/2015, FJ 13). En todo caso, dado que el Estado dispone de competencia legislativa para regular las "condiciones básicas" sobre el disfrute de la propiedad del suelo, resulta posible que el propio Estado fije como "causa expropriandi" la infracción de los deberes anejos a la propiedad del suelo (STC 61/1997).

3. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas

16. Este título competencial del Estado (art. 149.1.18 CE) aún no ha desarrollado su verdadero alcance en el ámbito urbanístico. Para captar su posible relevancia hay que partir de la calificación de la obra urbanizadora (esto es, la transformación del suelo urbanizable en solares mediante la construcción de viales, aceras, alcantarillado, etc.) como **una forma de obra pública**, posible objeto de un "contrato" o "concesión" administrativa con propietarios o empresas urbanizadoras (BAÑO, 2007: 152). Partiendo de que la obra urbanizadora puede ser objeto de un **contrato administrativo**, el Estado podría establecer las bases normativas de dicho tipo contractual (art. 149.1.18 CE).

17. Que la obra urbanizadora puede ser objeto de un contrato administrativo se deduce con cierta claridad en las leyes urbanísticas autonómicas que siguen el modelo de la Ley valenciana 6/1994, de 15 de noviembre, reguladora de la Actividad Urbanística (hoy derogada). Conforme a este modelo de legislación urbanística autonómica, la gestión de unidades de actuación o la obra urbanizadora puede ser **adjudicada por los ayuntamientos a los propietarios del suelo o a empresas urbanizadoras** que concurren en un procedimiento competitivo convocado por el ayuntamiento. Esta posibilidad de concurrencia competitiva entre propietarios de suelo y empresas promotoras, para obtener la adjudicación de la gestión urbanística o la obra urbanizadora, refuerza la idea de que estamos ante contratos públicos que podrían ser objeto de regulación (básica) estatal. Este planteamiento se sigue expresamente en el ATC 133/2002, sobre la Ley valenciana de 1994. Posteriormente, el Tribunal Supremo ha venido a ratificar el carácter contractual del "convenio" de gestión urbanística con promotores, hoy regulado en la vigente Ley valenciana 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje: SSTS de 22 de noviembre de 2006 (RC 3961/2003) y 27 de marzo de 2007 (RC 6007/2003).

18. También la **jurisprudencia europea** ofrece argumentos para sostener que la obra urbanizadora es objeto de una adjudicación o contrato público (con los propios propietarios del suelo o con empresas promotoras). La sentencia del Tribunal de Justicia de 12 de Julio de 2001 (C-399/98), asunto *Scala de Milan*, trata de resolver una cuestión prejudicial —elevada por un órgano jurisdiccional italiano— sobre la conformidad con el Derecho europeo de los contratos de una ley lombarda que permitía que los propietarios de suelo se encargaran directamente de la urbanización de sus terrenos (obviamente, conforme al plan urbanístico) sin necesidad de un procedimiento de licitación donde pudieran concurrir otros sujetos (empresas promotoras) interesadas en ejecutar la obra urbanizadora a cambio de un precio. A juicio del Tribunal de Justicia, la transformación o urbanización del suelo (previa a

la edificación) presenta las características propias de una obra pública, por lo que era aplicable la (entonces vigente) Directiva 93/37/CEE del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras (hoy sustituida por la Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministros y de servicios). Dos son las conclusiones que derivan de esta sentencia: primera, que la obra urbanizadora bien puede considerarse el objeto de un contrato de obra pública (lo que, trasladado a España, haría emerger la idea de que el Estado tiene competencia *ex* art. 149.1.18 CE para regular el régimen básico de esos contratos "de obra urbanizadora"). Y segunda conclusión, que pueden no ser conformes con el Derecho europeo aquellos sistemas urbanísticos (como el actualmente vigente en la Comunidad de Madrid) que excluyen de forma absoluta toda posible concurrencia de empresas promotoras —junto a los propietarios del suelo— para ser adjudicatarias de obras de urbanización (*infra* § XI.21).

19. El planteamiento descrito (la consideración de la obra urbanizadora como objeto de un contrato público) no se altera —pese a las apariencias— con la **STJ de 26 de mayo de 2011**, *Comisión c. España* (c-306/08). En el proceso, la Comisión había impugnado las leyes urbanísticas valencianas (la Ley 6/1994 y la posterior Ley 16/2005) por supuesta infracción de las Directivas europeas sobre coordinación de la contratación (hoy: Directiva 2004/18/CE del Parlamento Europeo y el Consejo, de 31 de marzo de 2004). La sentencia resuelve que los "programas de actuación integrada" (PAI) de la legislación valenciana no son propiamente "contratos de obra pública", por lo que no serían de aplicación las directivas europeas de contratación pública. En realidad, la STJ no cuestiona que la adjudicación de un PAI a un promotor sea un contrato; incluso apunta (apartado 97) a que podría tratarse de un contrato de servicios. Lo que dice el Tribunal de Justicia es más sencillo: que el PAI no es en sí un proyecto de obras sino un encargo de gestión o equidistribución, aunque a ese encargo de "gestión" seguirán luego, lógicamente, un proyecto de urbanización y la correspondiente ejecución material de las obras (lo que sí será, en su caso, objeto de un contrato de obra). En consecuencia, el TJ se limita a afirmar que la adjudicación de un PAI no es directamente la adjudicación de una obra, por lo que no sería aplicable la Directiva 2004/18/CE referida, entre otros, al contrato de obra pública. Pero lo que en ningún caso dice el TJ es que dicha adjudicación no sea contractual. Dice, simplemente, que el encargo de gestionar un PAI no incluye la realización de la obra, por lo que no hay contrato de obra pública en los términos de la Directiva 2004/18/CE. Más allá incluso de la inexistencia de un "contrato de obra pública", aún se podría cuestionar si verdaderamente el contrato tiene el carácter "oneroso" para la Administración que exige el Derecho europeo (LAZO, 2012: 463).

20. Si bien es cierto que la obra urbanizadora podría ser regulada de forma básica por el Estado (en tanto posible objeto de un contrato público) lo cierto es que, actualmente, en la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (LCSP), **no existen bases**

estatales específicas y adecuadas para la obra urbanizadora. Y difícilmente puede encajar la obra urbanizadora, tal y como se regula en las leyes urbanísticas, en los tipos contractuales específicos de la LCSP. Pues, en puridad, la adjudicación de una obra urbanizadora no es: ni un contrato de concesión de servicios (porque no hay servicio público alguno en el sentido del art. 15.1 LCSP); ni un contrato de concesión de obra pública (porque no hay explotación de servicio alguno, como exige el art. 14.1 LCSP); ni un contrato de obra, porque no está claramente presente el contenido oneroso para la Administración (precio) al que se refiere el art. 2.1 LCSP. En consecuencia, a la adjudicación de obra urbanizadora sólo le serían aplicables los principios y reglas generales de la LCSP, pero no las regulaciones específicas para los distintos tipos de contratos regulados en la propia ley.

4. Sistema de responsabilidad patrimonial del Estado

21. Conforme al art. 149.1.18 CE el Estado es competente para aprobar el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Mediante este título competencial el Estado puede incidir sobre la ordenación urbanística de las comunidades autónomas. Para entender el posible alcance de esta competencia estatal hay que tener en cuenta que la actividad urbanística pública puede ocasionar daños a los particulares. Así, los ayuntamientos pueden provocar daños al incluir en sus planes urbanísticos deberes desproporcionados sobre los propietarios (por ejemplo, deberes de mantenimiento de fachadas históricas); o modificando intempestivamente un plan urbanístico que aún está en ejecución; o al otorgar licencias de edificación luego anuladas judicialmente. Pues bien, la indemnización o reparación de estos posibles "daños urbanísticos" puede regularse por el Estado (STC 164/2001, FFJJ 34 y 37). Esto es, el Estado no sólo es competente para regular la responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en general (ésta es la regulación hoy contenida en los arts. 32 a 35 LRJSP) sino que también puede regular **específicamente la responsabilidad patrimonial en materia urbanística**. Con respeto a esta regulación, las comunidades autónomas podrán añadir otros supuestos indemnizatorios adicionales, esta vez sólo para su territorio.

En la actualidad, la competencia estatal sobre responsabilidad patrimonial urbanística tiene su más clara expresión en el art. 48 TRLS 2015, que configura como "supuestos indemnizatorios" tanto la modificación anticipada del planeamiento como las vinculaciones o limitaciones singulares de la propiedad del suelo, la revocación anticipada de licencias de edificación, la anulación judicial de licencias inválidas, o la ocupación de terrenos para la ubicación de dotaciones públicas. Las leyes urbanísticas de las comunidades autónomas normalmente se limitan a reproducir, con escasas variaciones, este catálogo de supuestos indemnizatorios.

22. El Tribunal Constitucional (STC 94/2003, FJ 8) parece haber entendido que la competencia estatal sobre el "sistema de responsabilidad" no tiene por qué limitarse a la indemnización por daños sino que se puede extender a otras consecuencias jurídicas patrimoniales derivadas del incumplimiento de las normas urbanísticas (como, conforme al art. 191.5 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas [LPAP]), el incumplimiento por un ayuntamiento del deber de asignar uso a los terrenos de titularidad estatal, incumplimiento municipal del que deriva el deber de mantenimiento y custodia del terreno estatal mientras no se le asigne un uso concreto en el plan municipal). Esta nueva comprensión de la competencia estatal sobre "responsabilidad" se inscribe en una tendencia jurisprudencial, claramente perceptible, a ampliar los títulos de intervención estatal sobre el urbanismo autonómico.

5. Obras públicas, infraestructuras e instalaciones del Estado

23. El Estado dispone de competencias exclusivas sobre algunas infraestructuras. Por ejemplo, puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE); o instalaciones para la defensa (art. 149.1.4 CE). Estas competencias permiten al Estado incidir de forma sustancial sobre el urbanismo. Por ejemplo, imponiendo reservas de suelo para esas infraestructuras estatales (y vinculando con ello la planificación urbanística). Y **ordenando los usos del suelo en el interior de aquellas infraestructuras estatales**. Con todo, y como venimos reiterando, esta posible incidencia estatal no puede suponer el vaciamiento de las competencias autonómicas (e incluso municipales) en materia de urbanismo.

24. En la STC 204/2002 se enjuiciaba la posible infracción de la competencia urbanística autonómica por medio de la regulación estatal de los usos del suelo en los

espacios aeroportuarios. El art. 166.2 de la ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social, establece que el plan especial urbanístico que debe desarrollar el sistema general aeroportuario *"se formulará por AENA"*, siendo AENA una entidad pública dependiente del Estado. Esta atribución competencial exclusiva suscitaba problemas de constitucionalidad, al no permitirse que el plan especial se formulara también por las Administraciones competentes en materia urbanística. Concluye aquí el Tribunal Constitucional que *"no cabía negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos"* (FJ 10).

6. Protección básica del medio ambiente

25. El art. 149.1.23 CE atribuye al Estado competencia básica para la protección del medio ambiente. Mediante este título competencial el Estado puede condicionar el ejercicio de las competencias urbanísticas de las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, con base en el art. 149.1.23 CE el Estado ha aprobado la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Por medio de esta ley se imponen **límites a la planificación urbanística** de los usos del suelo. También, cuando la Ley 43/2003, de 21 de abril, de Montes, impide los usos urbanísticos del suelo quemado (art. 50), está condicionando, por razones ambientales, la regulación urbanística de las comunidades autónomas (STC 162/2014, FJ 4).

26. Tradicionalmente, el Estado ha apoyado su regulación del **suelo no urbanizable** en —entre otras— la competencia básica sobre protección del medio ambiente. Pero, hasta hoy, la jurisprudencia constitucional ha impedido una comprensión expansiva de este título competencial. Justamente por el riesgo de que un título competencial de estructura transversal, como la protección básica del medio ambiente, vacíe de contenido la competencia propiamente urbanística. Así que la jurisprudencia constitucional ofrece, hasta hoy, una comprensión del suelo menos ambiental que urbanística. Pero más recientemente, tanto el TRLS 2008 como la STC 141/2014 y el vigente TRLS 2015 ofrecen una **comprensión marcadamente medioambiental del régimen del suelo**. Ya no sólo como una característica propia del suelo no urbanizable sino como un factor determinante de toda ordenación urbanística del suelo. Nada hay que

objetar a esta impregnación ambiental del urbanismo; pero sí al riesgo de que, por esta vía, el Estado limite el alcance de la competencia urbanística de las comunidades autónomas.

7. Bases y coordinación de la actividad económica

27. Este título competencial del Estado, regulado en el art. 149.1.13 CE, presenta un **alcance muy limitado en materia urbanística**. La STC 61/1997 (FJ 4), vio en esta competencia estatal un riesgo de vaciamiento de la competencia urbanística de las comunidades autónomas. Por eso, sin negar la relevancia económica del urbanismo, el Tribunal Constitucional consideró que la competencia más relevante para regular la actividad urbanizadora y edificatoria es la de "urbanismo" (autonómica), y no la de coordinación económica (estatal). Conforme a esta doctrina general sólo en materia de **vivienda de protección pública** se ha reconocido al Estado un cierto margen para incidir *ex* art. 149.1.13 CE sobre el urbanismo autonómico (SSTC 152/1988, FJ 2; 94/2013, FJ 9; 141/2014, FJ 5 C).

28. Esta comprensión limitada de la incidencia estatal en el urbanismo *ex* art. 149.1.13 CE está en proceso de cambio. El TRLS 2008 (hoy reproducido en el vigente TRLS 2015) insistía, tanto en su preámbulo como en su Disposición final, en la competencia estatal sobre bases y coordinación de la economía como uno de los fundamentos del régimen estatal del suelo. Esta comprensión expansiva de la competencia estatal fue aceptada por la STC 141/2014, FFJJ 8 A.b) y 11. Aceptando esta orientación, el Tribunal Constitucional ha considerado que la regulación de los fines del **patrimonio municipal de suelo** (*infra* § VIII. 23 c), regulado en los actuales arts. 51 y 52 TRLS 2015, tiene cobertura en la competencia estatal enunciada en el art. 149.1.13 CE (STC 17/2016, FJ 2). Más allá aún, la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU), hoy integrada en el TRLS 2015, basaba en la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE la regulación de una nueva orientación de las políticas urbanísticas hacia la **recuperación de los núcleos urbanos** ya existentes, frente a la expansión de la ciudad (Disposición final 19ª). Es cierto que, como dice el preámbulo de esta última ley, la recuperación de los núcleos urbanos de las ciudades, para estimular su uso residencial, activa un sector económico tan relevante como el constructivo. Pero, conforme a la jurisprudencia constitucional hasta hoy, la simple relevancia económica no justifica la actividad del Estado en cualquier sector de la realidad (como el urbanismo). La necesidad de estimular la economía en general —y la constructiva en particular— no puede hacerse a costa de las competencias urbanísticas autonómicas sino a través del sistema constitucional de distribución territorial del poder (GIFREU, 2013: 35). Las

dudas sobre el fundamento competencial de la LRRRU se proyectan hoy sobre el TRLS 2015, en la medida en que ha integrado y sustituido a la LRRRU (*infra* § III.17). Ya una primera sentencia del Tribunal Constitucional sobre la LRRRU, la STC 5/2016, ha declarado inconstitucional la regulación estatal de la inspección de edificios para asegurar el cumplimiento del deber de conservación (FJ 4). Posteriormente, también la STC 143/2017 ha constreñido el alcance legitimador de la competencia estatal *ex* art. 149.1.13 CE para incidir sobre el urbanismo autonómico (FJ 2 B) b).

8. Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común

29. El urbanismo es, conforme a las leyes urbanísticas de las comunidades autónomas, una función pública o administrativa de planificación, transformación y vigilancia sobre los usos del suelo. En tanto actividades administrativas, sobre ellas puede incidir el Estado a través de su competencia sobre bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común (art. 149.1.18 CE). Piénsese, por ejemplo, en las **garantías generales de los ciudadanos en los procedimientos administrativos**, y entre ellos en los urbanísticos (derecho de audiencia, derecho de prueba, etc.); o en los derechos de los ciudadanos ante las Administraciones urbanísticas (derechos de participación ciudadana, derecho de acceso a la información, derecho a obtener copias de documentos urbanísticos). Caben aquí tanto la aplicación al ámbito urbanístico de las normas procedimentales básicas generales (las de la actual LPAC) como la aprobación de normas procedimentales específicas (para el urbanismo) por medio de las cuales el Estado modula para este sector de actividad pública las garantías procedimentales generales de los ciudadanos (SSTC 141/2014, FJ 5 C; 143/2017, FJ 2 B) c). También es posible que, al amparo del art. 149.1.18 CE, el Estado establezca reglas sectoriales para regular las relaciones entre las Administraciones públicas. Por ejemplo, las consultas del planificador urbanístico (ayuntamiento) a todas las Administraciones públicas afectadas (STC 141/2014, FJ 8 D).

9. Legislación civil y sobre los registros públicos

30. Por último, la competencia estatal exclusiva sobre "legislación civil" y sobre "ordenación de los registros e instrumentos públicos" (art. 149.1.8 CE), puede incidir de forma importante sobre el urbanismo. Se comprende en esta competencia estatal la regulación de aspectos complementarios de la ordenación urbana, como el régimen patrimonial de **las parcelas y fincas**, su acceso al **registro de la propiedad** o el régimen de autorización notarial de escrituras públicas en materia urbanística (STC 94/2013, FJ 7). Igualmente, el art. 149.1.8 CE permite al Estado la regulación de los derechos de superficie, de los derechos de tanteo y retracto en el ámbito urbano, o de los deberes de conservación de los edificios (MENÉNDEZ SEBASTIÁN, 2014: 58)

III. Competencias municipales sobre urbanismo

31. Como ya se ha dicho, las decisiones urbanísticas determinan decisivamente la estructura social y económica de cada ciudad o pueblo. De ahí la importancia de determinar en qué medida debe ser cada municipio, mediante el ayuntamiento elegido directamente por los vecinos, quien gobierne el urbanismo de cada ciudad. En España, la definición de esas competencias urbanísticas municipales presenta una estructura muy compleja, consecuencia de la propia complejidad del régimen constitucional municipal. Con carácter general se puede afirmar que son las leyes de **cada comunidad autónoma** quienes atribuyen competencias urbanísticas a los municipios. Pero esta configuración competencial no es libre, por eso tiene sentido destacar ahora la vinculación de las leyes urbanísticas autonómicas a la garantía constitucional de autonomía municipal y a la legislación básica estatal sobre régimen local (STC 154/2015, FJ 6 A).

a) **La Constitución no atribuye directamente competencias a los municipios**. Se limita a garantizar la "autonomía local" de los municipios y provincias para la gestión de sus "propios intereses" (art. 137 CE). Pero a lo largo de los últimos treinta años, la jurisprudencia constitucional ha ido identificando algunas funciones urbanísticas que,

por ser componentes esenciales de la **autonomía municipal**, actúan como límites a la regulación competencial en las leyes urbanísticas autonómicas. Así, por ejemplo, el Tribunal Constitucional ha considerado que la iniciativa en la elaboración del planeamiento municipal general (PG) ha de ser necesariamente municipal (STC 51/2004, FJ 12); que la aprobación inicial y provisional del planeamiento municipal de desarrollo (planes parciales) debe corresponder a los municipios (STC 159/2001, FFJJ 8 a 12); o que con carácter general las leyes no pueden excluir alguna forma de control municipal preventivo sobre las edificaciones, como licencias o informes previos municipales (SSTC 40/1998, FJ 31; 204/2002, FJ 13).

b) Los municipios y provincias están regulados, en sus aspectos básicos, por la Ley 7/1985, de 26 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL). En esa Ley el Estado define la **autonomía básica de los municipios españoles**, lo que incluye el sistema de **competencias locales** (art. 25 LBRL) y la prohibición de controles administrativos de oportunidad o legalidad sobre la actividad municipal (art. 65 y ss. LBRL). El art. 25.2 d) LBRL ordena a todas las comunidades autónomas que atribuyan competencias a los municipios en materia de "ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística" y en materia de "promoción y gestión de viviendas". Ya se ha dicho que el Estado carece de competencias propias en materia de urbanismo, por ser ésta una materia competencial exclusiva de cada comunidad autónoma. Por eso, el Estado no puede atribuir directamente competencias urbanísticas a los municipios. Pero lo que sí puede hacer el Estado es ordenar a las comunidades autónomas que atribuyan competencias relevantes en una materia, como el urbanismo, determinante para la existencia de autonomía municipal en España. Por último, dado que los arts. 65 y siguientes de la LBRL excluyen todo control administrativo —estatal o autonómico— sobre los municipios, queda prohibido que las leyes urbanísticas establezcan **controles autonómicos** sobre la actividad urbanística municipal. Queda descartada por la LBRL, en este sentido, la posibilidad de que una comunidad autónoma anule o revoque un plan o una licencia municipal (SSTC 46/1992, FJ 4; 11/1999, FJ 3 y 154/2015, FJ 6).

c) Con respeto a la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE), y a la regulación básica estatal sobre régimen local (LBRL), son las leyes de **cada comunidad autónoma** quienes atribuyen competencias urbanísticas a los municipios. Así lo hace, en la Comunidad de Madrid, la Ley 9/2001 (LSM). En líneas generales, esa atribución de competencias urbanísticas a los municipios es amplia en toda España. Aunque las competencias municipales no tienen el mismo alcance y consistencia en todas las facetas del urbanismo (planeamiento, ejecución, disciplina, intervención en el mercado del suelo) ni para todos los municipios (los municipios pequeños, menores de 15.000 habitantes, suelen tener menos competencias sobre planeamiento urbanístico que los municipios medianos o grandes).

32. La **Ley madrileña 9/2001** atribuye importantes competencias urbanísticas a los municipios, aunque de manera diferenciada en función del tipo de actividad urbanística. La competencia municipal es más limitada en planeamiento que en gestión y disciplina urbanísticas. En materia de **planeamiento urbanístico** los municipios madrileños disponen de amplias competencias para la formulación y aprobación de los planes, aunque de manera diferenciada en función del tipo de plan y el tamaño de cada municipio: todos los municipios son competentes para la elaboración, aprobación inicial y provisional del planeamiento general (PG), pero corresponde a la Comunidad de Madrid la aprobación definitiva de esos planes; y sólo los municipios medianos y grandes pueden aprobar inicial y definitivamente los planes parciales (para un concreto sector, polígono industrial o barrio), mientras que los planes parciales de los municipios pequeños se aprueban por la Comunidad de Madrid. La **ejecución del planeamiento** (urbanización, equidistribución entre propietarios) es competencia casi exclusiva de los municipios. Y finalmente, la **disciplina o control urbanístico** (otorgamiento de licencias previas a la edificación, órdenes de demolición, sanciones urbanísticas) está atribuido básicamente a los municipios, aunque en casos graves o especialmente relevantes puede también intervenir la Administración autonómica, directamente o sustituyendo a los ayuntamientos. Las técnicas de sustitución o subrogación, en la medida en que no son propiamente un control sobre la actividad municipal (sino precisamente la intervención autonómica por falta de actividad

municipal) no son en principio contrarias a la garantía constitucional de autonomía local (STC 154/2015, FJ 6)

33. Más allá de la atribución formal de competencias urbanísticas municipales en la Ley madrileña 9/2001, el significado real de esas competencias urbanísticas depende de la forma en que la propia **ley regula el ejercicio de cada función urbanística municipal.** Así, por ejemplo, allí donde la ley establece "estándares urbanísticos" numerosos y rígidos a los municipios, el significado real de la competencia urbanística municipal resulta claramente disminuido. Piénsese en las normas legales que imponen a los planes municipales ciertos porcentajes de suelo residencial para viviendas de protección pública (art. 38.2 LSM); o en la prohibición general, vigente en el art. 39.8 LSM hasta 2015, de edificar más de cuatro alturas. Mediante este tipo de "estándares" se disminuye considerablemente el contenido decisor de las competencias urbanísticas municipales. También, el alcance real de las competencias municipales depende del nivel de "privatización" o "liberalización" del urbanismo en la ley: si la ley concede mucho protagonismo a los propietarios del suelo las competencias urbanísticas municipales pierden parte de su alcance potencial: si queda en manos de los propietarios del suelo la forma de ejecutar el planeamiento sobre sus fincas (así, la posibilidad de optar por el "sistema de compensación": *infra* § XI.23) el ayuntamiento pierde capacidad de actuación; y si las leyes establecen el silencio positivo en la aprobación del planeamiento de desarrollo propuesto por los propietarios, el ayuntamiento pierde también poder real respecto de los propietarios. Por último, el significado real de las competencias urbanísticas municipales dependerá también de en qué medida la Comunidad de Madrid puede imponer algunas decisiones singulares sobre la planificación municipal. De esta manera, el poder municipal queda seriamente limitado cuando las leyes autonómicas prevén que las decisiones sectoriales o territoriales de la Comunidad (normas de protección ambiental, red de carreteras de la Comunidad) se imponen y prevalecen sobre el planeamiento municipal (*supra* § I.21); o cuando el art. 59.2 LSM prevé que para la ordenación de infraestructuras autonómicas (una instalación de tratamiento de residuos, por ejemplo) la propia Comunidad puede aprobar un "plan especial" (*infra* § VII.13).

Capítulo III.
Fuentes del Derecho urbanístico y de la propiedad urbana

I. Antecedentes legislativos inmediatos del actual Derecho urbanístico español y madrileño

1. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y las primeras leyes autonómicas

1. Aún bajo la dictadura del general Franco, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 introdujo el primer orden urbanístico general para España. Aquel novedoso régimen urbanístico se basaba en la aprobación de planes de ordenación urbana en cada municipio. En esos planes debían definirse los usos del suelo de cada ciudad o pueblo. Aquella ley fue reformada por la posterior Ley de 2 de mayo de 1975, que luego fue integrada en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril: TRLS 1976). El modelo legislativo de 1956-1976 era de clara **centralización del poder urbanístico** en manos del Estado. Era un tiempo en el que no existían aún las comunidades autónomas, y en el que los municipios

carecían de verdadera autonomía. El TRLS 1976 fue desarrollado en 1978 por tres reglamentos estatales: Reglamento de Planeamiento Urbanístico (RPU), aprobado por el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio; Reglamento de Gestión Urbanística (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto; y Reglamento de Disciplina Urbanística (RDU), aprobado por el Real Decreto 2187/1978, de 23 junio.

2. La aprobación de la Constitución Española en 1978 marca el principio de una nueva época en el Derecho urbanístico español. La Constitución permitió que los estatutos de autonomía atribuyeran a las diferentes **comunidades autónomas** competencias exclusivas en materia de "urbanismo, ordenación del territorio y vivienda" (art. 148.1.3 CE). Ello no obstante, **el Estado siguió aprobando normas en materia de urbanismo**, como el Real Decreto-Ley 3/1980, de 14 de marzo, sobre Creación de Suelo y Agilización de la Gestión Urbanística, o el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, sobre Adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana. Este último Real Decreto-Ley optó por la ampliación de las competencias de los ayuntamientos, concediéndoles amplios poderes para la elaboración y aprobación del planeamiento de desarrollo (los planes que concretan y complementan para ámbitos espaciales acotados la regulación del plan general de ordenación urbana de cada municipio: *infra* § VII.2) y para la gestión urbanística (transformación física y jurídica del suelo para cumplir con lo establecido en los planes: *infra* § XI.1).

3. Estando aún vigente el TRLS 1976 (con las adaptaciones postconstitucionales ya señaladas) las **comunidades autónomas** aprobaron sus primeras leyes urbanísticas. Se trataba de leyes de objetivos muy limitados y fragmentarios: no pretendían aún sustituir la ley del Estado (TRLS 1976) sino complementarla o adaptarla a las realidades características de las diferentes comunidades. En esta línea, la **Comunidad Autónoma de Madrid** aprobó la Ley 4/1984, de 18 de febrero, de Medidas de Disciplina Urbanística. Esta Ley afrontaba el altísimo nivel de ilegalidad e indisciplina existente en la Comunidad de Madrid. Para ese fin, la Comunidad estableció, entre otras cosas, un intenso sistema de controles sobre los ayuntamientos madrileños, hasta ese momento excesivamente tolerantes con las infracciones

urbanísticas. Parte de la nueva regulación (el art. 26.3 de la Ley madrileña 4/1984) fue declarada inconstitucional, por contraria a la autonomía municipal, en la STC 46/1992. De forma complementaria, la Comunidad Autónoma de Madrid también aprobó la ley 9/1985, de 4 de diciembre, Especial para el Tratamiento de Actuaciones Urbanísticas Ilegales. A la vista del alto número de infracciones urbanísticas en la región de Madrid (sobre todo, urbanizaciones de chalets en suelo no urbanizable, o con excesos constructivos) la ley madrileña optó por "legalizar" todo lo legalizable. Esto es: en lugar de insistir en la necesaria adaptación de las construcciones ilegales a los planes urbanísticos, la ley optó por corregir las normas (los planes) para que se adaptaran a la realidad (a las infracciones urbanísticas). De esta manera, la ley incorporó un catálogo detallado de urbanizaciones ilegales y autorizó la modificación del planeamiento general con la finalidad de incorporar, como suelo urbano o urbanizable, aquellas urbanizaciones ilegales susceptibles de legalización.

4. Como se ve, durante la década de los ochenta el Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid era aún, básicamente, el Derecho preconstitucional del Estado (el TRLS 1976), complementado de forma muy fragmentaria con algunas normas de la propia Comunidad. Conforme a este marco normativo se aprueba, en 1985, el **Plan General de Ordenación Urbana de la ciudad de Madrid**. El Plan de 1985 preveía un crecimiento restringido de la ciudad. En especial, su regulación para el suelo urbanizable buscaba completar y rellenar los intersticios e irregularidades de una malla urbana aún discontinua. En este sentido, el trazado de la M-40 (previsto en el propio PG municipal) se ofrecía como el futuro límite externo de la ciudad.

2. La legislación estatal de 1990-1992 y la legislación autonómica de desarrollo

5. El siguiente paso en la evolución histórica del Derecho urbanístico vendrá con la **Ley estatal 8/1990,** de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, integrado en el posterior Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo

y Ordenación Urbana de 1992 (Real Decreto Legislativo 1/1992: TRLS 1992). La disposición final única del TRLS 1992 derogaba expresamente el TRLS 1976 y contenía una triple clasificación de sus preceptos: normas básicas, normas "de aplicación plena" y normas supletorias.

a) Las normas calificadas como **básicas** eran las dictadas al amparo del art. 149.1.1 de la CE. Por ejemplo, los deberes y derechos de los propietarios en las distintas clases de suelo.

b) Los preceptos **"de aplicación plena"** eran los sustentados en títulos competenciales exclusivos del Estado (como, por ejemplo, las reglas sobre tasación conjunta de suelo expropiado para la ejecución de los planes).

c) Finalmente, eran **"de aplicación supletoria"** las normas propiamente urbanísticas, como la tipología y procedimientos de aprobación de planes urbanísticos, o la reparcelación urbanística. Estas normas sólo eran aplicables en defecto de regulación autonómica.

6. En desarrollo del TRLS 1992, y pese a estar dicha ley impugnada ante el Tribunal Constitucional, algunas comunidades autónomas aprobaron sus propias leyes sobre suelo y urbanismo. En 1995, la Comunidad de Madrid aprobó su primera ley de regulación general del régimen del suelo (Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo). Aun conteniendo una regulación general del urbanismo madrileño, esta ley no se separaba del sistema regulatorio contenido en el TRLS 1992. La ley no era una alternativa al sistema del TRLS 1992 sino su desarrollo o complemento en la Comunidad de Madrid.

7. El TRLS 1992 fue enjuiciado, y declarado inconstitucional en buena parte de su articulado, por la STC 61/1997. El Tribunal consideró que **el Estado se había extralimitado** en el ejercicio de su competencia para establecer "condiciones básicas" garantizadoras de la igualdad en el ejercicio del derecho constitucional de propiedad (FJ 17). Junto a esto, el Tribunal también concluyó que el Estado carece de competencia para dictar normas urbanísticas **meramente supletorias.**

Esto es, que siendo el urbanismo una competencia autonómica exclusiva, el Estado carece de un hipotético poder residual para dictar normas no aplicables directamente sino sólo en defecto de legislación autonómica. Quizás la parte más llamativa de la STC 61/1997, por sus efectos jurídicos prácticos, sea la referida a la disposición derogatoria única. El Tribunal Constitucional llega a la conclusión de que como el Estado no tenía competencia para dictar normas supletorias en materia de urbanismo, tampoco tenía competencia para derogar leyes urbanísticas del propio Estado (anteriores a la Constitución). En consecuencia, declarada inconstitucional la disposición derogatoria del TRLS 1992**, el TRLS 1976 volvía a ser Derecho vigente**. Argumentaba así el Tribunal Constitucional:

"*Si, como hemos señalado, la cláusula de supletoriedad no es una fuente atributiva, en positivo, de competencias estatales, ni aun con carácter supletorio, tampoco puede serlo en negativo; es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio Derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las comunidades autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad, cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las comunidades autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria, potencialmente indefinida, del ordenamiento estatal.*

8. La declaración de inconstitucionalidad de buena parte del TRLS 1992 (sobre todo, de sus preceptos propiamente urbanísticos) exigía una recomposición completa del Derecho urbanístico y de suelo. En un primer momento, la regulación del TRLS 1992 no declarada inconstitucional (sobre propiedad del suelo urbano y sobre expropiaciones urbanísticas) quedó complementada con los preceptos propiamente urbanísticos (sobre planes urbanísticos, instrumentos de ejecución del planeamiento, o disciplina urbanística) contenidos en el renacido TRLS 1976 y en sus reglamentos de desarrollo (de 1978). Pronto vinieron las primeras reacciones autonómicas. Nuevas leyes de las comunidades autónomas regularon por completo el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanísticas. Frecuentemente, mediante la

fácil técnica de aprobar como Derecho autonómico lo ya regulado (y declarado inconstitucional, por falta de competencia estatal) en el TRLS 1992. Preceptos autonómicos, como los relativos al cálculo del aprovechamiento urbanístico, o a la tramitación de los distintos tipos de planes, eran frecuentemente idénticos a los previamente contenidos en el TRLS 1992. Pero ahora se aprobaban por quien disponía de competencia (exclusiva) en materia de urbanismo: las comunidades autónomas. La Comunidad de Madrid aprobó, para adaptarse a la STC 61/1997, la Ley 20/1997, de 15 de julio, de Medidas Urgentes en materia de Suelo y Urbanismo. A través de esta ley, una buena parte de los preceptos del TRLS 1992 declarados inconstitucionales **se convirtieron en Derecho autonómico**. Por ejemplo, los artículos 94.1, 94.2, 95, 96.1 y 3, 97, 98, y 99.1 y 2 del TRLS 1992 (relativos a las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo, todos ellos anulados por la STC 61/1997) se trasladaron a la normativa urbanística de la Comunidad de Madrid por medio de los artículos 1 y 2 de la ley 20/1997, de 15 de julio. Más sencilla incluso fue la "autonomización" del TRLS 1992 en otras comunidades autónomas, como Cantabria: en el apartado V.1 de Ley cántabra 1/1997, de 25 de abril, de Medidas Urgentes en materia de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, se contemplaba que hasta la futura aprobación de una ley autonómica de ordenación urbana se aplicaría directamente, como propio, el Derecho estatal en vigor con anterioridad a la publicación de la STC 61/1997, esto es, el TRLS 1992.

3. La liberalización del suelo 1996-1998

9. El cambio político en el Estado a mediados de los años noventa (mayoría parlamentaria del Partido Popular) condujo a una nueva regulación estatal del suelo, ahora ya sin contenido propiamente urbanístico y claramente encaminado a **liberalizar** y agilizar el mercado del suelo. Con carácter urgente, la liberalización del urbanismo se inició con el Real Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de Colegios Profesionales. La reforma liberal se consolidó en la posterior Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV). Hasta este momento, y desde 1956, sólo era suelo urbanizable

el expresamente así clasificado en el plan general de cada municipio. En consecuencia, tradicionalmente correspondía a cada ayuntamiento, por medio de la clasificación de suelo urbanizable, pautar el proceso de crecimiento de la ciudad. La nueva LRSV invirtió esa regulación: con carácter general —excepto para el suelo con valores ecológicos o naturales— los planes urbanísticos municipales debían clasificar todo su suelo aún no transformado (esto es, no urbano) como **suelo urbanizable**. Con esta regulación se pretendía que hubiera más suelo urbanizable en el mercado, lo que —por la simple ley de la oferta y la demanda— debía abaratar los costes del suelo edificable y, con ello, el precio final de cada vivienda. De otro lado, la LRSV 1998 **reducía las cesiones obligatorias** de aprovechamiento urbanístico de los propietarios de suelo urbano y urbanizable, reforzando así el contenido económico de la propiedad urbana. Aunque la LRSV 1998 fue impugnada ante el Tribunal Constitucional (de nuevo por razones competenciales) esta vez la **STC 164/2001** declaró no inconstitucionales la mayor parte de los preceptos cuestionados. Con todo, la respuesta del mercado inmobiliario a la nueva ley no fue la esperada y la LRSV fue modificada, reforzando su objetivo de liberalización del mercado de suelo urbanizable, mediante el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, y posteriormente mediante la Ley 10/2003, de 20 de mayo, ambos textos normativos titulados "de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes". Pese a las reformas, tampoco esta vez la ley alcanzó la agilización pretendida para el mercado de suelo urbanizable.

10. En la Comunidad de Madrid, la LRSV fue desarrollada y complementada, desde la perspectiva estrictamente urbanística, por la **Ley madrileña 9/2001**, de 12 de julio, del Suelo (LSM). Esta es la ley aún vigente en la Comunidad de Madrid. Se trata de una ley que regula de forma acabada el urbanismo en la Comunidad de Madrid, derogando los artículos de la previa Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo, referidos al urbanismo, y dejando vigente hasta hoy el articulado referido a la ordenación del territorio.

10 *bis*. La Ley madrileña 9/2001 ha sido objeto de varias modificaciones parciales, normalmente por medio de las "leyes de acompañamiento" a la ley de

presupuestos para cada año. Estas reformas continuas persiguen, con frecuencia, objetivos coyunturales o de caso único. Así, por ejemplo, la Disposición transitoria de la Ley madrileña 3/2007, de 26 de julio, (modificada por la DA 7ª de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio) buscaba directamente la inaplicación del máximo constructivo de tres alturas, que regía para toda la Comunidad de Madrid hasta su supresión en 2015, a la operación urbanística "Mahou-Vicente Calderón" (para la edificación con uso residencial de los terrenos de esa área de Madrid). O, también, los arts. 14 a 50 de la Ley madrileña 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, contiene una regulación especial sobre los "centros integrados de desarrollo" a la medida del proyecto lúdico-urbanístico conocido como "Eurovegas", finalmente fracasado. En este itinerario de continuas pequeñas modificaciones, la Ley madrileña 2/2018, de 4 de mayo, ha introducido también la ejecución por fases de las obras de urbanización (en unidades de ejecución) y la posible edificación y ocupación de los edificios en unidades de ejecución no completamente urbanizadas.

II. Estructura actual del sistema de fuentes

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

11. Como ya se ha dicho, el Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid se contiene, básicamente, en la LSM. Se trata de una ley minuciosa y compleja que ocupa por entero el amplio espacio competencial autonómico definido en la STC 61/1997. Es, además, una ley exclusivamente urbanística, por lo que no afecta a la ordenación del territorio regulada —aún hoy— en los títulos II, III y IV de la Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo. La LSM subraya la caracterización del **urbanismo como una función eminentemente pública** (art. 2.3 LSM), aunque compatible con una importante iniciativa y participación privadas (de los propietarios de suelo y del conjunto de los vecinos). La función pública urbanística está guiada por un amplio listado de fines y principios sociales enunciados en la propia ley (art. 3.1 y 2 LSM): protección del medio ambiente, sostenibilidad del territorio, cohesión social, protección del patrimonio histórico, cultural y artístico, derecho a disfrutar de una vivienda digna, participación ciudadana, etc.

12. La función pública urbanística se desglosa en cuatro tipos de actividades, todas ellas objeto de regulación detallada en la LSM. En cada una de estas

actividades urbanísticas está más o menos presente un tipo de Administración pública (la Administración autonómica o los ayuntamientos) y hay mayor o menor margen de actuación para la iniciativa o participación de los particulares. Las cuatro funciones urbanísticas caracterizadas en la LSM son: la garantía de la efectividad del régimen urbanístico del suelo (art. 4.1 LSM), tarea básicamente municipal y con poca participación de los particulares; el planeamiento urbanístico (art. 5 LSM), actividad generalmente municipal, aunque también es posible que los particulares elaboren y presenten planes completos para su aprobación por el ayuntamiento; la ejecución del planeamiento urbanístico, en su doble expresión de urbanización y posterior edificación (art. 6 LSM), actividades éstas frecuentemente privadas aunque controladas por los ayuntamientos (que incluso puede sustituir sin dificultad la iniciativa privada, sobre todo en lo que se refiere a la actividad urbanizadora); y, finalmente, la intervención en el uso del suelo, en la edificación y en el mercado inmobiliario.

13. La regulación de la LSM hay que completarla, en ocasiones, con **otras leyes sectoriales** directamente relacionadas con el urbanismo y uso del suelo. Así, conforme a la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico, los inmuebles declarados por la Comunidad de Madrid como "Bienes de Interés Cultural o Patrimonial" están sometidos a un régimen especial de control por parte de la Administración madrileña.

13 *bis*. La vigencia real de la LSM está en parte relativizada por la pervivencia, aún hoy, de muchos planes urbanísticos municipales no adaptados a la LSM. La Disposición Transitoria 3ª.5 LSM fijaba un plazo de dos años para que los ayuntamientos adaptaran sus planes urbanísticos a la ley. Pero la realidad muestra que en muchos municipios madrileños, sobre todo medianos y pequeños, siguen vigentes normas urbanísticas anteriores a la LSM. Es significativo, incluso, el número de municipios madrileños donde aún rigen "Normas Subsidiarias de Planeamiento", aprobadas por la extinta Diputación Provincial de Madrid o por su sucesora, la Comunidad de Madrid. Es el caso, por ejemplo, del municipio de Soto del Real, sin plan urbanístico propio y cuyas "Normas Subsidiarias de Planeamiento" fueron aprobadas el 5 de marzo de 1987 por el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Obviamente, las normas municipales contrarias a la LSM están hoy derogadas. Sin embargo, permanecen vigentes otras muchas normas que, sin ser abiertamente contrarias a la LSM, simplemente no casan bien con la estructura general de la ley, lo que obliga a tortuosas interpretaciones y adaptaciones *ad hoc*.

2. Las leyes "superpuestas" del Estado

14. En el Estado, el cambio de mayoría parlamentaria en 2004 (victoria del Partido Socialista Obrero Español en las elecciones generales) trajo consigo una nueva regulación del régimen del suelo.

La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el posterior Texto Refundido de la Ley de Suelo (Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio), corrigen la senda liberalizadora seguida por el Estado desde 1996 y optan por una **intervención pública** más marcada en la actividad urbanística y por una **limitación de las plusvalías urbanísticas** derivadas de la simple clasificación del suelo como urbanizable (esto es, el aumento de valor del suelo en el mercado por el simple hecho de que el plan lo haya clasificado como suelo urbanizable). El TRLS 2008 deroga la LRSV 1998 y la parte del TRLS 1992 que no se había declarado inconstitucional en la STC 61/1997. Quedan vigentes, por ser de derogación imposible, el TRLS 1976 y sus reglamentos de desarrollo (de 1978), si bien la eficacia de todas estas normas es únicamente supletoria, en defecto de regulación autonómica (por ejemplo: STS de 23 de octubre de 2014, RC 403/2012).

15. Muy vinculada a la profunda crisis económica iniciada en 2007, el Estado aprobó la Ley 8/2013, de 26 de junio, de **Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas** (LRRRU). Según el análisis del Estado, era necesario un cambio de orientación en el urbanismo español, hasta entonces enfocado hacia el desarrollo o crecimiento de las ciudades. De ahí que la nueva ley buscase la recuperación —fundamentalmente para usos residenciales— del **casco urbano** ya existente, mediante la rehabilitación de los edificios o mediante la regeneración y renovación de barrios degradados (TEJEDOR, 2013: 28). A tal fin, la ley establece un catálogo de incentivos para estimular a las Administraciones públicas y, sobre todo, a los propietarios, para proponer y ejecutar concretos proyectos de rehabilitación y regeneración. Pero, como es propio del urbanismo, la real eficacia de esta ley estatal depende de que las leyes urbanísticas autonómicas efectivamente favorezcan los objetivos de rehabilitación, regeneración y renovación, y de que los ayuntamientos reflejen estos mismos objetivos en su planeamiento. Al hilo de esta reforma, la extensas Disposiciones adicionales de la LRRRU introdujeron numerosas adaptaciones aparentemente "técnicas" en el TRLS 2008, algunas de las cuales tienen alta trascendencia urbanística. Por lo demás, la mencionada LRRRU, carecía de un asiento competencial claro, lo que finalmente determinó que parte de su articulado, el más directamente

conectado con técnicas urbanísticas, fuera declarado inconstitucional por la STC 143/2017.

16. Finalmente, por medio del 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 (**TRLS 2015**) el Estado ha integrado en un único texto legal el anterior TRLS 2008 y la LRRRU. Diversas normas del TRLS 2015, en la medida en que reproducen normas del TRLS 2008 y de la LRRRU anuladas en la STC 143/2017 (por exceso competencial del Estado), son también inconstitucionales y nulas.

17. Según la DF 2ª TRLS 2015, la ley se apoya en **varios títulos competenciales,** fundamentalmente: igualdad básica de los españoles en el disfrute de los derechos constitucionales (art. 149.1.1 CE); bases y coordinación de la planificación económica (art. 149.1.13 CE); legislación básica de protección del medio ambiente (art. 149.1.23) expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial pública (art. 149.1.18 CE); régimen jurídico de las Administraciones públicas (art. 149.1.18 CE) y legislación procesal y civil (art. 149.1.4 y 8 CE). Como es sabido, conforme a la doctrina constitucional de las SSTC 61/1997 y 164/2001 el Estado carece de competencias sobre urbanismo. Sólo puede "incidir" sobre el urbanismo a partir de otros títulos competenciales, siempre que esa "incidencia" no vacíe la competencia urbanística propia de los municipios (STC 164/2001, FJ 4 y *supra* § II.4). De ahí que el TRLS 2015 (como antes el TRLS 2008) apoye sus distintas normas en varios títulos competenciales sectoriales del Estado. En lo que hace a la competencia de **igualación básica** *ex* art. 149.1.1 CE (*supra* § II.7), el TRLS 2015, reproduciendo el previo TRLS 2008, extiende la competencia legislativa estatal más allá de los derechos constitucionales de propiedad (art. 33.1 CE) y libre empresa (art. 38 CE). La ley estatal también pretende igualar a los españoles en el disfrute del derecho a un medio ambiente adecuado (art. 45 CE) y a una vivienda digna (art. 47), que en puridad no son verdaderos derechos constitucionales sino "principios rectores" (art. 53.3 CE). Ello no obstante, y aunque hay serias dudas de que la competencia igualadora del Estado *ex* art. 149.1.1 CE pueda referirse a los "principios rectores" del Capítulo 3º del Título I de la Constitución, lo cierto es que dicha comprensión extensiva de la competencia estatal no ha sido objetada por el Tribunal Constitucional en su sentencia sobre el TRLS 2008 (STC 141/2014). De otro lado, la DF 2ª TRLS 2015 también menciona expresamente la competencia estatal sobre "bases y coordinación de la planificación general de la **actividad económica**" (art. 149.1.13 CE). Esta referencia expresa guarda relación directa con la introducción, en el TRLS 2015, de la previa regulación de la LRRRU de 2013 (que expresamente invocaba en su DF 19ª, como título competencial central, el art. 149.1.13 CE). Sin embargo, ya se dijo más arriba *(supra* § II. 27) que hasta hoy este título competencial ha sido interpretado de forma restrictiva por el Tribunal Constitucional. En consecuencia, aunque el preámbulo de la originaria LRRRU (hoy integrada en el TRLS 2015) insiste en que

las medidas de rehabilitación, regeneración y renovación serán un importante estímulo para la economía (en el sector de la construcción), ello en sí mismo no da cobertura competencial (*ex* art. 149.1.13 CE) a la nueva regulación.

17 *bis*. El Tribunal Constitucional se ha hecho eco, en parte, de las dudas de constitucionalidad ya expuestas. Por eso, su STC 143/2017, que inicialmente enjuiciaba preceptos varios de la LRRRU y del TRLS 2008 ha acabado por declarar inconstitucionales y nulas algunas normas del TRLS 2015. En síntesis, la STC 143/2017 sigue asentando la competencia estatal para incidir sobre el urbanismo autonómico en el art. 149.1.1 CE: igualación básica de los derechos constitucionales (en especial del derecho de propiedad), aunque parece ganar cada vez más peso el título competencial básico de "´régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común" (art. 149.1.18 CE). Se mantiene embridado, por ahora, el título competencial de "bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica" (art. 149.1.13 CE). Muy resumidamente, el Tribunal Constitucional acepta una incidencia intensa del Estado sobre el urbanismo autonómico siempre que, en esa incidencia, no se sirva de técnicas e instrumentos propiamente urbanísticos. De manera que, a la postre, el reto legislativo para el Estado está en cómo redactar normas que en sus efectos ordenen el urbanismo, pero sin servirse de "técnicas urbanísticas".

18. El TRLS 2015, como antes el TRLS 2008, no se dirige sólo, como era la tradición de la legislación de suelo, a los propietarios. También regula derechos y deberes del conjunto de los ciudadanos en relación con el urbanismo (CORCHERO y SÁNCHEZ, 2013: 2), como el derecho de utilizar las dotaciones públicas o el deber de respetar los servicios urbanos (arts. 5 y 6 TRLS 2015). Además, también gana singularidad el estatuto jurídico del promotor —diferenciado del propietario— en la medida en que la transformación (urbanización) del suelo ya no es una facultad necesariamente dominical sino una tarea administrativa que (conforme a lo que establezca la legislación de cada comunidad autónoma) se puede encargar al propietario o alternativamente a empresas urbanizadoras (DÍAZ LEMA, 2008:43). Se habla ahora de tres estatutos jurídicos subjetivos en Derecho del suelo: el de los ciudadanos, el de los promotores, y el de los propietarios (SÁNCHEZ GOYANES, 2008: 1). También, frente a la estrategia desarrollista —tradicional en la legislación urbanística y de suelo— el TRLS 2015 (como antes el TRLS 2008) incorpora la idea de "sostenibilidad" urbanística. Pretende hacer del urbanismo una función pública eminentemente social y ambiental, reduciendo las disfunciones especulativas y asociales del mercado. Para alcanzar el

objetivo antiespeculativo la ley establece un peculiar sistema de valoraciones expropiatorias del suelo. En lo que se refiere al estatuto patrimonial, el TRLS 2015 establece derechos y deberes diferenciados para los propietarios de suelo, pero no en función de la clasificación del suelo sino del destino y la situación real en cada finca. De esta forma, la ley distingue entre dos "situaciones básicas" del suelo en todos los municipios de España (*infra* § IV.15 y 16): el **suelo "rural" y el suelo "urbanizado"** (art. 36 TRLS 2015). A partir de esta elemental distinción, la ley establece que las fincas de suelo rural se valorarán (en caso de expropiación forzosa) por referencia a su explotación económica real o potencial (art. 23.1 TRLS 2015), sea esa explotación de carácter agrícola, ganadero, cinegético o forestal. Este régimen legal de valoraciones de suelo ha sido objeto de desarrollo reglamentario por medio del R.D. 1492/2011, de 24 de octubre. De acuerdo con el mencionado art. 36 TRLS 2015, el suelo se valora como rural incluso cuando ha sido clasificado por el plan general municipal como "urbanizable", esto es, como transformable (por sus propietarios o por empresarios promotores). De esta manera, mientras una finca de suelo urbanizable no se transforme efectivamente y conforme al correspondiente plan (esto es, mientras no se construyan los viales, alcantarillado, acometidas de aguas, alumbrado, etc.) una eventual expropiación forzosa (por ejemplo, para construir una nueva autovía o un nuevo polideportivo) no tendrá en cuenta el valor que ese suelo "urbanizable" pueda tener en el mercado. Tal y como lo enuncia el art. 23.2 TRLS 2008: *"En ninguno de los casos previstos en el apartado anterior [expropiaciones en suelo rural] podrán considerarse expectativas derivadas de la asignación de edificabilidades y usos por la ordenación territorial o urbanística que no hayan sido aún plenamente realizados"*. Es cierto que, en puridad, la ley no fija el valor económico del suelo, pues ese valor resulta siempre del mercado. O en otras palabras, el precio real del suelo, para su propietario, es el que un comprador esté dispuesto a abonarle. Pero dicho esto, también es cierto que el adquirente de una finca urbanizable según el plan corre con el riesgo de que, mientras no se concluya plenamente la urbanización, una eventual expropiación forzosa llevaría aparejada una indemnización conforme a su "situación" de suelo rural. Esto es, el justiprecio expropiatorio no reflejaría el posible valor de la finca en el mercado

sino su valor "rural", el de la explotación actual y real de la finca en cuestión.

19. El TRLS 2015 **se superpone a las leyes urbanísticas** vigentes en las distintas comunidades autónomas. En este sentido, el TRLS 2015 no establece verdaderas "bases" para una posterior legislación urbanística autonómica sino que impone algunos límites concretos ("condiciones básicas de igualdad") a las leyes urbanísticas preexistentes. Parecería lógico pensar que, en caso de contradicción entre una norma "básica" del TRLS 2008 y una norma urbanística autonómica, el aplicador del Derecho (Administración o juez) debería simplemente inaplicar la norma autonómica. Pero no es así. En una doctrina constitucional difícilmente compartible, el Tribunal Constitucional viene considerando que las nuevas normas básicas estatales, al ser parámetro de constitucionalidad de las normas autonómicas, provocan la **inconstitucionalidad sobrevenida** de los preceptos autonómicos, resultando además que sólo el Tribunal Constitucional tiene jurisdicción para ese cotejo de constitucionalidad (STC 159/2012). En consecuencia, el aplicador del Derecho urbanístico autonómico no podría, sin más, inaplicar la ley autonómica (y aplicar la nueva norma básica estatal) pues esto sería un juicio de constitucionalidad sobre la norma autonómica. En consecuencia, el encaje entre la legislación de suelo del Estado y el Derecho urbanístico autonómico pasa necesariamente por una rápida modificación legislativa del Derecho autonómico, que evite las situaciones de antinomia. Con todo, el mayor problema aplicativo del TRLS no viene de su contradicción con preceptos autonómicos sino de la falta de coherencia sistemática entre el TRLS 2015, por un lado, y las distintas leyes autonómicas. Como ya se ha dicho, el TRLS no se apoya (a diferencia de la LRSV 1998 y el TRLS 1992) en la clasificación tripartita del suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable) para establecer tres estatutos básicos de la propiedad del suelo. El TRLS 2015 (como antes el TRLS 2008) se estructura en torno a dos posibles "situaciones básicas" del suelo: "rural" y "urbanizado". Esta asimetría en las categorías normativas arroja múltiples dudas sobre la forma de superponer la regulación estatal a la autonómica. Así, ocurre, desde luego, en relación con la LSM.

3. Planes y ordenanzas urbanísticas municipales

20. Finalmente, el orden urbanístico propio de cada pueblo y ciudad de la Comunidad de Madrid está contenido en diversos tipos de planes urbanísticos municipales (planes generales, planes parciales, planes especiales, "estudios de detalle"). Los planes urbanísticos incorporan tanto **"planos"** con zonificaciones (asignaciones concretas de usos para concretos ámbitos de suelo) como **normas urbanísticas** (regulación detallada de las distintas tipologías edificatorias o constructivas para cada tipo de uso urbanístico). Según la LSM, todos

los municipios madrileños deben contar con un plan general, en el que se ha de clasificar el suelo como urbano, urbanizable y no urbanizable. Luego, para concretos ámbitos de suelo en la ciudad, se pueden aprobar planes de desarrollo: planes parciales para concretos "sectores" (futuros barrios) y planes especiales para infraestructuras o utilidades especiales (por ejemplo, para ordenar los usos del suelo de un campus universitario). Todos estos planes, los generales y los de desarrollo, vinculan a los propietarios del suelo. En la ciudad de Madrid rige hoy, con diversas modificaciones parciales, el Plan General de Ordenación Urbana de 17 de abril de 1997. A ese plan siguen, también para la ciudad de Madrid, un gran número de planes parciales, para los nuevos barrios o sectores allí proyectados. Otros municipios de la Comunidad de Madrid cuentan con un planeamiento municipal más moderno (y en todo caso formulado directamente conforme a la LSM). Es el caso de ciudades como Tres Cantos (con plan general de 2003) o de Móstoles (cuyo plan general data de 2009).

21. Complementando los planes urbanísticos, los municipios madrileños han aprobado también numerosas **ordenanzas urbanísticas**, expresamente previstas en el art. 32 LSM. En estas se regulan diversas actividades urbanísticas de forma abstracta, sin precisiones zonales específicas. Aquí se cuentan tanto ordenanzas de edificación como de urbanización, las referidas a rehabilitación de edificios, las de ahorro energético o las de tramitación de licencias.

22. Una cuestión abierta es la distinción entre **normas urbanísticas de los planes** de ordenación urbana (frecuentemente denominadas "ordenanzas del plan") y las **ordenanzas urbanísticas** al margen del plan, expresamente previstas en el art. 32 LSM. La distinción entre ambas "ordenanzas" es relevante, fundamentalmente para determinar cuál es el procedimiento para su aprobación. Pues las normas u "ordenanzas" del plan se aprueban por el complejo procedimiento propio del plan y las "ordenanzas" al margen de los planes se aprueban por el procedimiento normativo general, el del art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En un intento de deslindar planes y ordenanzas, el art. 32.4 LSM describe el posible contenido de las ordenanzas de edificación y expresamente prohíbe que tales ordenanzas regulen "aspectos reservados al planeamiento urbanístico" (art. 32.2 b) LSM), si bien en la práctica no es fácil identificar cuándo una regla edificatoria está reservada al planeamiento. En ocasiones la jurisprudencia parece identificar a las normas del plan por su función definitoria de los **usos del suelo**, mientras que las ordenanzas urbanísticas externas al plan regularían las

características de los **proyectos edificatorios** o constructivos. Así, por ejemplo, la STS de 15 de junio de 2010 (RC 3220/2007) considera que no se deben integrar en el plan, por ser ordenanzas diferenciadas, las que regulan la instalación de antenas de telefonía móvil en los edificios. Y del otro lado, la STSJM 822/2016, de 30 de noviembre, considera que una ordenanza municipal (la Ordenanza de Protección de Incendios de Madrid) no puede prohibir la construcción de sótanos por debajo de garaje, pues esto es una determinación sobre uso del suelo reservado al planeamiento. A partir de la jurisprudencia se podría considerar que las normas del plan (incluso con el nombre de "ordenanzas" del plan) son directamente configuradoras del derecho de propiedad del suelo, función ésta que sólo indirectamente cumplen las ordenanzas externas al plan.

23. Aparte de los planes y las ordenanzas urbanísticas municipales, los ayuntamientos también dictan, con cierta frecuencia, **"instrucciones"** sobre la aplicación de las leyes, planes y ordenanzas. En ocasiones, estas instrucciones se definen como simplemente "interpretativas", destinadas a precisar el sentido de alguna norma oscura o imprecisa. Pero otras veces estas instrucciones toman una concreta opción de política urbanística, de entre las posibles en el marco de una norma (ley, plan, ordenanza). Así, por ejemplo, en relación con los estándares mínimos y obligatorios de espacios libres arbolados, que el actual art. 36. 6 b) LSM cifra en al menos 15 m2 por cada 100 m2 construidos, pero que la misma ley permite aminorar cuando existan jardines privados o espacios privados arbolados (art. 36.6. e) LSM), la Instrucción 2/2017, de 19 de julio de 2017, del Coordinador General de Planeamiento, Desarrollo Urbano y Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, precisa que la minoración mencionada sólo es posible si se ceden los mismos 15 m2 por cada 100 m2 construidos para otros espacios libres públicos. Anteriormente, el Ayuntamiento de Madrid venía interpretando que el art. 36.6 e) LSM permitía liberar pura y llanamente del estándar legal de los 15 m2, sin compensación alguna. A partir de ahora los propietarios de suelo ven parcialmente constreñidas sus facultades urbanizadoras. En puridad, estas instrucciones interpretativas o aplicativas carecen de eficacia normativa directa para los ciudadanos, pues no son reglamentos en sentido estricto (art. 128 LPAC), pero sí vinculan directamente a los empleados públicos (art. 6 LRJSP), con lo que, a la postre e indirectamente, también vinculan a los particulares.

Capítulo IV.
Régimen urbanístico de la propiedad del suelo

I. Usos del suelo y derechos de propiedad

1. Hasta ahora se ha descrito cómo el planeamiento (territorial, urbanístico o ambiental) asigna **usos globales y concretos** a cada espacio o terreno (*supra* § I.1). Por decisión del art. 11.1 TRLS 2015 y de las leyes urbanísticas autonómicas, las asignaciones de usos en los planes vinculan a la propiedad de suelo. En suma, esas determinaciones urbanísticas definen cuáles son los **derechos y deberes del titular de cada finca**. Téngase en cuenta que en España todo el suelo pertenece a alguien: normalmente a un sujeto privado, aunque también puede pertenecer a una entidad pública (en régimen de dominio público o como bien patrimonial de una Administración pública). De manera que cada vez que un plan (urbanístico, territorial o ambiental) establece un uso para el suelo también está determinando cuál es el régimen patrimonial de ese espacio. O, en otros términos: el contenido del derecho de propiedad sobre cada finca o terreno resulta de los planes. Éste es el sentido del art. 8.1 TRLS 2015 cuando determina que:

"el derecho de propiedad del suelo comprende las facultades de uso, disfrute y explotación del mismo conforme al estado, clasificación, características objetivas y destino que tenga en cada momento (...)".

O cuando, en términos más precisos, el art. 9.1 y 2 LSM, dice que:

"1. La función social de la propiedad delimita el contenido de las facultades urbanísticas susceptibles de adquisición y condiciona su ejercicio. Los derechos y los deberes de la propiedad del suelo resultan de su clasificación y, en su caso, calificación urbanística".

2. La clasificación urbanística, la categoría de suelo y la calificación urbanística vinculan los terrenos, las construcciones y las edificaciones a los correspondientes destinos y usos y definen la función social de los mismos, completando la delimitación del contenido del derecho de propiedad".

2. Con unos u otros matices, la idea es la misma: el régimen jurídico del suelo (y, por tanto, el contenido de la propiedad sobre cada finca) resulta directamente de varias decisiones encadenadas del planeamiento urbanístico a través de las que se precisa el uso o destino urbanístico del suelo. Estas decisiones son, fundamentalmente, la **clasificación, categorización y calificación** del suelo. Y a estas decisiones primarias siguen otras de gran relevancia, como la edificabilidad, alturas y volúmenes de los edificios, formas de las parcelas edificables, etc.

3. Como se viene diciendo, el instrumento fundamental para la configuración de la propiedad del suelo (de cada derecho de propiedad sobre cada parcela) es el plan urbanístico. Lo dice de una manera clara la **STC 164/2001**:

"[la Ley], en el marco constitucional que establecen los arts. 33 y 47 CE, ha optado por vincular estrechamente la propiedad urbana a la ordenación urbanística de la ciudad. De manera que el contenido y disfrute de la propiedad urbana depende de las diversas opciones de política urbanística que se adopten en cada ciudad: clasificación del suelo; asignación de usos y sus magnitudes; localización de las

dotaciones públicas, entre otras. Esa vinculación de la propiedad urbana a la ordenación de la ciudad lleva a que la [Ley] considere inherente a su propia regulación la existencia de planeamiento urbanístico; esto es, de aquel instrumento de ordenación que determine el haz de facultades urbanísticas sobre cada terreno y haga compatible el disfrute de las facultades urbanizadoras y edificatorias con la estructura y singularidades de cada ciudad" (FJ 6 a).

4. Que los planes definan o determinen el contenido de la propiedad del suelo es una **opción legal permitida por la Constitución**. Es sabido que el art. 33.1 CE reconoce y garantiza el derecho de propiedad. Aunque simultáneamente establece que *"el contenido social del derecho determinará su contenido, de acuerdo con las leyes"*. La referencia expresa a *"…de acuerdo con las leyes"* no se limita a afirmar que las leyes definen el contenido de la propiedad sino, también, que los planes territoriales o urbanísticos pueden realizar esa labor configuradora, cuando así lo autoricen las leyes (STSJM 973/2013, de 21 de junio). Esta interpretación del art. 33.1 CE, que extiende a los planes la labor configuradora de la propiedad inmobiliaria, tiene pleno sentido con sólo atender a cuál era la realidad jurídica existente en el momento de aprobarse la Constitución, en 1978. Ya entonces, y conforme al TRLS 1976, la propiedad del suelo (cada concreto derecho de propiedad sobre cada finca) estaba definida por el planeamiento urbanístico. Así que es perfectamente lógico afirmar que en 1978, al aprobarse la Constitución, el art. 33.1 CE enuncia como derecho constitucional de propiedad una realidad normativa preexistente y asentada, en la que la planificación urbanística define —en los términos y con los límites de la ley— las facultades y deberes de cada propietario. El derecho de propiedad que constitucionaliza el art. 33.1 CE no es, entonces, un libre derecho de uso y disfrute sólo limitable por la ley (tal y como establecía tradicionalmente el art. 348 del Código Civil) sino el derecho de propiedad que ya ofrecía la legislación de suelo: un derecho de disfrute individual **configurable por el plan** en el marco de la ley (AGUDO, 2011: 11).

5. La mayor novedad ahora, desde 1978, es que la vinculación del derecho de propiedad urbanística al planeamiento **no puede ser absoluta**, porque ahora tanto la ley como el plan tienen como límite

final la propia garantía constitucional de propiedad (BAÑO LEÓN, 2009: 337). En este sentido, el art. 33.1 CE permite que las leyes de suelo y urbanismo remitan a los planes la configuración de cada concreto derecho de propiedad. Pero el mismo art. 33.1 CE pone como límite infranqueable en la configuración de cada concreto derecho de propiedad (por el plan urbanístico, en el marco de la ley) que siempre exista **una utilidad o aprovechamiento individual suficiente** para su titular (SSTC 170/1989, FJ 8 b) 204/2004, FJ 5).

6. Tradicional y aún frecuentemente se suele cifrar ese aprovechamiento individual e irreductible en los **usos naturales del suelo**: agropecuarios, cinegéticos, forestales (STC 141/2014, FJ 9 B); STS de 13 de julio de 2012, RC: 571/2010). Como si lo característico de la propiedad del suelo fueran esos usos "naturales" y todo lo demás (los usos edificatorios) una adición artificial. En la actualidad, esta concepción resulta extraña al contexto social y económico en el que actúa el Derecho urbanístico. Más parece que cada terreno —y por tanto cada propiedad— tiene *per se*, en función de su situación real, un aprovechamiento o utilidad individual característica. Y ese aprovechamiento no siempre tiene que ser el "natural", entendido como el propio de la economía rural de hace dos siglos. Por eso, en mi opinión resulta más adecuado admitir que el contenido individual y privativo de algunas concretas propiedades inmobiliarias (en función de su situación y realidad) incluye, de manera natural, **algunas facultades constructivas o edificatorias**. Siendo estas facultades edificatorias consustanciales a determinadas fincas, no podrían ser desconocidas por las leyes y, menos aún, por el planeamiento urbanístico (GALLEGO ANABITARTE, 2006: 138; AGUDO: 2011: 26). Según esto, una ley o un plan no podrían configurar libremente el contenido urbanístico de la propiedad inmueble. Al existir una utilidad urbanística inicial o natural en el suelo, la regulación o configuración urbanística (por ley o por plan) tendría límites de *proporcionalidad* o, al menos, de "equilibrio justo" (SSTC 16/2018, FJ 17, y 32/2018, FJ 7).

7. En paralelo a este límite absoluto y subjetivo, tuitivo de cada concreto derecho de propiedad urbana, se puede hablar de un **mandato constitucional objetivo,** derivado del art. 33.1 CE, **dirigido al legislador** (estatal y autonómico): mandato de regulación de los instrumentos legales (equidistributivos o indemnizatorios) para asegurar que las concretas decisiones sobre el destino o uso del suelo (por los planes) no esterilicen la utilidad individual de los concretos derechos de propiedad. De esta manera, el art. 33.1 CE acepta que las leyes urbanísticas y de suelo otorguen al planeamiento urbanístico municipal un amplio margen de decisión tanto sobre los usos del suelo como sobre las facultades dominicales de los concretos propietarios.

Pero esto sólo será constitucionalmente legítimo (conforme al art. 33.1 CE) en la medida en que quede garantizado que cada propietario dispone de una utilidad individual suficiente y adecuada de su finca. Cómo garantizar esta utilidad individual suficiente y necesaria es asunto que corresponde decidir a las leyes. Caben aquí tanto técnicas equidistributivas (redistribución de cargas y aprovechamientos urbanísticos entre propietarios de un mismo ámbito de suelo) como, en última instancia, compensatorias o indemnizatorias. De lo que se trata es de que, en última instancia, a todo propietario de suelo le quede garantizada una cierta utilidad individual derivada de su derecho de propiedad sobre el suelo. Esa utilidad individual (o valor económico) **no ha de ser necesariamente igual para todos los propietarios**. En primer lugar, porque la situación o características físicas de cada finca son diversas, lo que ya de por sí predetermina, de una manera natural, cuál pude ser su utilidad individual. Y en segundo lugar, porque lo que garantiza el art. 33.1 CE no es propiamente la igualdad entre propietarios, sino que a todo propietario, con independencia de cuál sea el uso urbanístico de su suelo (determinado por planes en el marco de las leyes) le corresponda una utilidad individual suficiente. Más adelante veremos cómo las leyes de suelo aproximan parcialmente las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo en una misma ciudad.

8. La legitimidad constitucional del plan urbanístico como instrumento de configuración de la propiedad urbana (de cada concreto derecho de propiedad del suelo) **excluye, con carácter general, toda indemnización** por daños al propietario. Así lo establece expresamente el art. 4.1 TRLS 2015: *"esta determinación [de las facultades y deberes del derecho de propiedad por la ordenación territorial y urbanística] no confiere derecho a indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes"*. Muy similar es el texto del art. 10.1 LSM. Esto se entiende porque el plan, ejecutando el mandato de configuración de las leyes, no suprime facultades dominicales preexistentes: determina cuáles son las que, en cada tiempo, corresponden al propietario de cada finca. Ahora bien, tal y como se ha dicho antes, el art. 33.1 CE prohíbe, tanto a los planes como a las leyes, que un concreto derecho de propiedad quede desprovisto de utilidad individual (para su propietario). De esta garantía subjetiva deriva un

mandato objetivo al legislador (del Estado y de las comunidades autónomas): establecer formas de compensación hacia los propietarios de fincas para los que el plan no prevé ningún uso individual (por ejemplo, por estar destinados a infraestructuras públicas). Esas formas de compensación son, normalmente, técnicas de equidistribución (compensación entre propietarios). Sólo para supuestos residuales, en los que el destino de una finca —determinado por el plan— no ofrece ninguna utilidad individual recognoscible para su titular o esta utilidad sea muy limitada en comparación con su entorno, y siempre que dicha situación no sea compensable mediante técnicas de equidistribución, el propietario tiene derecho a una indemnización. Esa indemnización, por sacrificio individual, se prevé y regula expresamente en el art. 48 b) TRLS 2015.

9. En el caso de la STSJM 1421/2007, de 19 de octubre, el Plan General de Getafe había definido un nuevo vial que, según las precisiones del plano, exigiría la demolición de dos construcciones existentes. A la vista de esta **ordenación urbanística**, el propietario de las construcciones solicita al ayuntamiento una indemnización por daños. Deja claro la sentencia que la ordenación del plan, en su previsión de un vial, no causa por sí misma ningún daño o limitación a la propiedad del reclamante. Y ello porque, aunque sobre las fincas del reclamante efectivamente se construirá un vial, el propietario deberá obtener una compensación de aprovechamiento urbanístico mediante las técnicas de **equidistribución** de cargas y beneficios (entre propietarios de suelo) que prevé la propia LSM. Dice la mencionada sentencia que: *"En el desarrollo del planeamiento hay que distinguir la fase de la ordenación de la de gestión y es en esta última en la que pueden ventilarse los temas de indemnizaciones que se pretendan, la bondad de los mecanismos de distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento y la concreción de los instrumentos idóneos para respetar el justo equilibrio patrimonial"*.

II. Clases y "situaciones básicas" del suelo

10. Conforme a las leyes urbanísticas autonómicas (y entre ellas, la LSM), los planes urbanísticos adoptan, para cada terreno, todas o algunas de las tres siguientes decisiones fundamentales: clasificación y categorización, zonificación y calificación. Esas tres decisiones planificadoras (aunque no sólo estas) delimitan el derecho de propiedad sobre cada terreno (art. 9.3 LSM). La **clasificación y categorización** consiste en determinar si el terreno en cuestión ya es

urbano (con la categoría de consolidado o de no consolidado), si no lo es aún, pero el propio plan prevé su transformación o urbanización hasta convertirse en urbano (suelo urbanizable, con la categoría de sectorizado o de no sectorizado), o si no se convertirá en suelo urbano (suelo no urbanizable de protección). La **zonificación** asigna a un área concreta un específico uso, intensidad y condiciones edificatorias. La **calificación** es una decisión del plan por la que se asigna a cada terreno un concreto uso, más o menos detallado (residencial colectivo, industrial, oficinas, etc.). Estas decisiones planificadoras se hacen mirando sólo a las características de cada suelo, no a su titularidad dominical (fincas). El plan, a partir de la realidad geográfica, determina qué suelo es urbano, cuál urbanizable y cuál no urbanizable de protección. Se trata de una decisión objetiva, basada en la realidad física y en las opciones políticas de cada ayuntamiento.

10 *bis*. De los distintos usos posibles del suelo, el **residencial** es el más extendido, al menos en términos cuantitativos. Y dentro del uso residencial, los planes contemplan una amplia diversidad, tanto en relación con el tipo constructivo (vivienda unifamiliar o plurifamiliar, residencial comunitaria, etc.) como por el régimen económico de su construcción (vivienda de precio libre, vivienda de protección pública). En la última década se está expandiendo notablemente el uso residencial en vivienda de **protección pública**, consecuencia del protagonismo social de la política de vivienda. Tradicionalmente, la construcción de vivienda de protección pública se aseguraba mediante la aportación de suelo municipal (del Patrimonio Municipal de Suelo). Actualmente, tanto las leyes autonómicas como el TRLS 2015 imponen al planeamiento ratios imperativas importantes de vivienda de protección pública, a construir sobre terrenos de titularidad privada (DÍAZ LEMA, 2017: 20). Así el art. 20.1 b) TRLS 2015 establece una reserva del 30 por 100 de vivienda de protección pública para las actuaciones de nueva urbanización, y del 10 por 100 para las actuaciones de reurbanización (en suelo que ya está inicialmente urbanizado).

11. A la **clasificación, categorización y calificación** del suelo se anudan, por las leyes, diversas consecuencias jurídicas para sus propietarios. Tanto derechos como deberes. Esto es: las leyes dicen qué puede edificar y qué no el propietario de una finca clasificada como suelo urbano; qué límites tienen los usos constructivos agrícolas de un propietario con una finca clasificada como suelo no urbanizable; o qué deberes debe cumplir el propietario de un terreno clasificado como urbanizable sectorizado, antes de empezar a edificar. Esta

diferenciación de regímenes patrimoniales, en función de la clasificación, categorización y calificación del suelo, es lo que comúnmente se denomina **"contenido estatutario de la propiedad del suelo"** (STC 218/2015, FJ 3). Y es que, tal y como dice el art. 11.1 TRLS 2015: "*el régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario*". Con esta expresión se pretende destacar que en España no hay un único régimen de propiedad del suelo, sino varios. En concreto, en la Comunidad de Madrid, tres serían los estatutos patrimoniales principales: el régimen del suelo urbano, el del suelo urbanizable, y el del suelo no urbanizable de protección.

12. Podemos seguir utilizando esta referencia al "contenido estatuario" de la propiedad del suelo por su valor explicativo tradicional. Pero siempre que se entienda que, en realidad, el contenido de cada derecho de propiedad no resulta sólo de la clasificación del suelo sino del conjunto de las decisiones planificadoras detalladas que le afectan. Así, por ejemplo, el contenido patrimonial de una parcela en suelo urbano consolidado no resulta sólo de que esa parcela esté clasificada como suelo urbano sino, también, de qué edificabilidad concreta atribuya el plan general municipal a esa parcela, de cuál sea el uso de la posible edificación (calificación), de cuál sea la distancia mínima entre la construcción y el límite exterior de la parcela, o de si el plan autoriza o no, para esa concreta parcela (o zona) la construcción de garaje subterráneo. En suma, **estatutos de la propiedad puede haber tantos como parcelas**, en función de cuáles sean las determinaciones pormenorizadas del plan para cada terreno o parcela.

13. En los párrafos anteriores se ha insistido en que la propiedad de cada finca, los derechos y deberes que corresponden a cada propietario, derivan directamente de decisiones de planeamiento urbanístico. Sin perjuicio de esta idea central, los arts. 11 y 12 LSM se refieren a ciertos **derechos y deberes "generales"** de la propiedad del suelo, aplicables a los propietarios "con independencia de la clase de suelo". En realidad, y pese a las apariencias, estos derechos y deberes "generales" sólo rigen en la medida en que sean compatibles con la ordenación del plan. Se trata de derechos y deberes no propiamente alternativos sino complementarios a los derechos que para cada propietario de suelo derivan de la planificación de cada terreno.

14. Pocos, y poco relevantes, son los **derechos "generales"** de todos los propietarios a que se refiere el art. 11 LSM. Pues, en puridad, lo que viene a decir el art. 11.1 LSM es que el propietario de cada terreno podrá, dentro de los límites que derivan del destino fijado por el plan, seguir ejerciendo *"las facultades reales y*

actuales de uso, disfrute, y explotación normales del bien". Esto significa, simplemente, que donde el plan no lo impida (porque impone un destino, o prohíbe otro actual) el propietario podrá seguir realizando un uso normal (actual) de su finca. Se trata, en suma, no de un derecho "general" alternativo al plan sino de un derecho "general" en el marco de las decisiones de planeamiento. Algo más detallados son los **deberes "generales"** de la propiedad del suelo a que se refiere el art. 12 LSM. Aunque su relevancia no es mucho mayor. Entre los deberes tenemos, en primer lugar, algunos que en realidad derivan de otras leyes (por lo que obligan con independencia de que estén o no contenidos en la LSM). Es el caso del deber de *"respetar la colindancia con bienes que tengan la condición de dominio público natural…"* (Art. 12.d) LSM). En este caso los deberes de los propietarios derivan, en realidad, de las leyes que regulan esos bienes naturales (Ley de Costas, Ley de Aguas, Ley de Vías Pecuarias). Junto a los anteriores, el art. 12 LSM contiene algunos deberes propios, como el de *"conservar y mantener el suelo natural"*, el de *"minimizar riesgos de erosión o incendios"*, o el de "*conservar las edificaciones existentes"*, entre otros. Estos segundos deberes sólo obligan en la medida en que sean compatibles con las decisiones de planeamiento (clasificación, calificación del suelo). Así, por ejemplo, el deber de *"conservar y mantener el suelo natural"* (art. 12 b) LSM) no impide —lógicamente— las actividades de transformación del suelo que han de producirse en suelo urbanizable.

15. Hasta 2007, tanto las leyes de suelo del Estado como las leyes urbanísticas autonómicas regulaban las **clases de suelo**. Y en torno a estas clases de suelo las leyes (estatales y autonómicas) definían los distintos regímenes o estatutos de la propiedad urbana. En la LRSV de 1998 —siguiendo la tradición desde 1956— se establecían tres clases básicas de suelo (y con ello, tres estatutos de la propiedad urbanística): urbano, urbanizable y no urbanizable. A esta clasificación tripartita la LSM añadió en 2001 dos subdivisiones o categorías: de un lado, suelo urbano consolidado *versus* suelo urbano no consolidado; y de otro lado, suelo urbanizable sectorizado *versus* suelo urbanizable no sectorizado. Para cada una de estas clases y categorías de suelo se establecía un estatuto o régimen de propiedad, definido entonces en sus elementos básicos por el Estado (LRSV) y en sus elementos complementarios por la LSM. La situación descrita se modificó en 2007-2008 y se consolida en el TRLS 2015. Resulta ahora que, al menos en la Comunidad de Madrid, siguen vigentes las tres clases de suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable de protección), aunque estas clases de suelo ya no son una imposición de la ley estatal sino sólo una opción legislativa autonómica. En otras palabras: **el Estado ha renunciado a imponer la clasificación del suelo** en el planeamiento urbanístico, aunque las

leyes autonómicas siguen articulando el régimen jurídico de la propiedad del suelo a partir de la clasificación tripartita del suelo de cada término municipal.

16. Conforme a lo dicho, en la actualidad el **TRLS 2015 ya no contiene un sistema tripartito de estatutos** de la propiedad urbana, definidos a partir de la **clasificación** del suelo en urbano, urbanizable o no urbanizable. La ley contempla dos "situaciones básicas" del suelo, **rural y urbanizado** (art. 21 TRLS 2015); y se sirve de esta diferenciación para dos fines: la determinación del valor del suelo; y la definición de los derechos y deberes de los propietarios. Podemos hablar ahora de dos estatutos básicos de la propiedad del suelo (el urbanizado y el rural) que se superponen (SSTC 148/2012, FJ 5; y 218/2015, FJ 3) al sistema trimembre de estatutos patrimoniales regulados en las leyes autonómicas (entre ellas, la LSM).

a) La distinción entre el suelo rural y el suelo urbanizado sirve, en primer lugar, para regular la **valoración urbanística** de las fincas (en casos de expropiación o reparcelación). Establecer el régimen de valoración del suelo es, sin duda, una forma de regular la propiedad urbana (STC 61/1997, FJ 19). Pero es una forma paralela y diferente a la fijación de tres (o más) clases y estatutos de la propiedad urbana. El TRLS 2015 (arts. 34 a 41) viene a decir, en esencia, que a la hora de fijar indemnizaciones por expropiación de fincas (o en los instrumentos de equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios en una misma unidad de ejecución) hay que atender a si el terreno es rural (no urbanizado, aunque el plan haya previsto su transformación) o el terreno ya está urbanizado. Porque el suelo, mientras sea físicamente rural (esto es, no transformado o urbanizado) se valorará, en caso de expropiación, como tal suelo rural (art. 36 TRLS 2015). El justiprecio sólo ascenderá considerablemente cuando el suelo esté ya propiamente urbanizado, esto es, cuando ya se haya cumplido con la costosa carga económica de la transformación o urbanización (art. 37 TRLS 2015). Por eso, no se puede trabar una correspondencia lineal entre las dos situaciones básicas de suelo en el TRLS 2015 (urbanizado y rural) y las tres clases de suelo en la LSM (urbano, urbanizable, no urbanizable de protección). Se trata de categorías formadas al amparo de distintos criterios reguladores. Un terreno clasificado como suelo urbanizable

sectorizado por un plan general municipal se valorará, en caso de expropiación, como suelo rural. Sólo cuando el terreno de suelo urbanizable esté plenamente urbanizado (conforme a los criterios del art. 21.3 TRLS 2015) procederá su valoración como suelo urbanizado. También, un terreno clasificado como suelo urbano no consolidado (clase de suelo prevista en la LSM) podrá valorarse, en caso de expropiación o reparcelación, como suelo rural si es que aún no se dan los requisitos del art. 21.3 TRLS para ser considerado como suelo urbanizado (STS 1085/2017, 19 de junio, FD 4). Tenemos, entonces, que para una misma finca nos encontrarnos con diversas consecuencias jurídicas: unas, derivadas de la LSM y determinadas por la clasificación del suelo (derechos y deberes de los propietarios); otras, derivadas del TRLS y determinadas por la situación básica en que se encuentre cada finca (valoración o tasación imperativa). La situación resultante no es óptima en términos de seguridad jurídica, lo que aconseja que la legislación autonómica adapte sus clases y categorías de suelo a las "situaciones básicas" del TRLS 2015.

b) De otro lado, el TRLS 2015 define los derechos y deberes de los propietarios de suelo **con independencia de cuál sea la clasificación** de cada terreno en cada comunidad autónoma (STC 148/2012, FJ 2), aunque prestando atención a cuál sea la **"situación básica"** en que se encuentra cada terreno: rural o urbanizado. Así, la ley habla del derecho a edificar del propietario de suelo en "situación de urbanizado" (art. 14 b) TRLS 2015), pero no lo configura como una facultad de la propiedad en el suelo "urbano" (como sí hacía la LRSV 1998), sino como una facultad dominical allí donde la legislación urbanística y el planeamiento permitan la edificación (sea esto en suelo "urbano" o en otra clase de suelo que establezca la ley autonómica). Algo similar ocurre para el derecho "a participar en la ejecución de las actuaciones de nueva urbanización" (art. 13.2 c) TRLS 2015) que se define en abstracto para los propietarios de suelo "en situación rural" y rige allí donde las leyes urbanísticas y los planes prevean la transformación urbanizadora del suelo (sea ese suelo urbano, urbanizable o de cualquier otra posible clase). Estos derechos y deberes de los propietarios de suelo, fijados en el TRLS, serán eficaces, cierto es, incluso en hipotéticos sistemas urbanísticos autonómicos que no regularan clases de suelo (o lo hicieran de forma distinta a la actual).

Pero reconocido esto, hay que destacar que allí donde las leyes urbanísticas establecen la clasificación tripartita del suelo —como en la Comunidad de Madrid— la aplicación de los derechos básicos de los propietarios de suelo (los establecidos en el TRLS) está condicionada por la clasificación. Así, por ejemplo, allí donde el plan clasifique un suelo como urbanizable sectorizado es claro que el propietario tiene derecho a participar en la transformación del suelo (art. 13.2 c) TRLS), pero no tiene aún derecho a la edificación. De esta manera, aunque el TRLS regula la propiedad del suelo al margen de las tres clases tradicionales, su regulación es compatible con la regulación autonómica (como la de la Comunidad de Madrid) que sí mantiene la clasificación. A la postre, es clara la simetría entre los tres estatutos de la propiedad en la LSM —definidos a partir de la clasificación tripartita del suelo— y los estatutos de la propiedad en el TRLS 2015, definidos a partir de la diferenciación entre dos "situaciones básicas" del suelo y la diferenciación, dentro del suelo rural, entre dos subtipos de situaciones (en el fondo coincidentes con las clases de suelo urbanizable y no urbanizable de protección).

III. Edificabilidad y aprovechamiento urbanístico

17. Ya está dicho que el plan urbanístico determina los usos de todos los terrenos en un municipio, sea quien sea su propietario. El plan general de cada municipio madrileño decide, en primer lugar, qué terrenos son suelo urbano (consolidado o no consolidado), cuáles suelo urbanizable (sectorizado o no sectorizado) y cuáles suelo no urbanizable de protección. Además, dentro de cada clase y categoría de suelo el mismo plan general (u otros planes que lo desarrollan) determinan cuál es el destino o uso específico para cada zona o parcela (uso residencial colectivo, uso residencial unifamiliar, uso industrial…) y, en el caso del suelo urbano y urbanizable, cuál es la intensidad de los usos constructivos (edificabilidad). Nos vamos a detener ahora en este último dato, la **edificabilidad** o aprovechamiento urbanístico objetivo. Mediante esta magnitud el plan determina (en suelo urbano y urbanizable) cuánto se puede construir en un determinado ámbito de suelo, e incluso en un concreto terreno o parcela. Así, por ejemplo, el plan general puede establecer que en una

concreta zona o parcela de **suelo urbano** la edificabilidad sea de 2 metros cuadrados construibles por cada metro cuadrado de suelo (2 m2c/m2s). También se habla frecuentemente, con el mismo significado, de metros cuadrados "de techo" por metro cuadrado de suelo (m2t/m2s). La idea es sencilla: el plan establece cuántos metros cuadrados se podrán construir, en el número de alturas que diga el propio plan, en una concreta parcela. Y también dirá el plan que en unos determinados terrenos no se podrá construir, porque el destino de ese suelo es dotacional público (viales, parques, polideportivos…). Lo mismo ocurre en **suelo urbanizable**. En un concreto sector de suelo urbanizable el plan (en este caso, el plan parcial) establece cuántos m2 se podrán construir en las parcelas edificables del nuevo barrio diseñado (edificabilidad). Y también dice en qué terrenos no habrá edificación ninguna, por ser su destino dotacional público. Estamos, en los dos casos, ante determinaciones objetivas del plan. El plan decide, conforme al criterio político de cada ayuntamiento, cuál va a ser el nivel constructivo en cada sector, zona y parcela de su término municipal.

18. Así, un ayuntamiento puede querer impulsar el crecimiento en altura de su casco urbano ya existente, acogiendo de este modo el **modelo de "ciudad compacta"** acorde con las nuevas estrategias de desarrollo sostenible. En tal caso concentrará una alta edificabilidad en algunas concretas parcelas de suelo urbano. También, a la hora de desarrollar un nuevo barrio, el plan puede optar por una edificabilidad elevada en concretas zonas, como forma de ahorrar suelo y permitir la ubicación de importantes dotaciones públicas: si el plan decide que en unos determinados terrenos de un sector de suelo urbanizable la edificabilidad es de 2 m2c/m2s y, además, que esa edificabilidad es para construir viviendas, está anunciando que en ese sector (futuro barrio) habrá edificios relativamente altos (6-7 alturas) y que gracias a concentrar la edificabilidad residencial en unas pocas parcelas (cada una de las cuales soportará un edificio de 6 o 7 alturas) habrá espacio suficiente en el sector (barrio) para ubicar las escuelas, centros de salud, aparcamientos o polideportivos que demanda la nueva población. En consecuencia, la edificabilidad, como decisión objetiva del plan, lo que determina primeramente es el modelo de ciudad: qué grado de ocupación edificatoria tendrá la ciudad, o cada porción de ésta.

19. Pero una cosa es definir la edificabilidad para un concreto ámbito de suelo y otra cosa es decir en qué medida **corresponde al propietario** la edificabilidad que el plan asigna a su terreno, directamente o por referencia al sector o área en que se encuentra**.**

También es necesario aclarar qué pasa con el propietario de una finca sobre la que el plan decide la ubicación de una dotación pública (vial, zona ajardinada pública). La cuestión es entonces si el propietario de suelo patrimonializa o no, o en qué medida, la edificabilidad objetiva fijada por el plan para su finca. De lo que se trata aquí es de determinar cuánto del aprovechamiento objetivo de un ámbito espacial (edificabilidad) corresponde a cada propietario de suelo en ese mismo ámbito de suelo (**aprovechamiento subjetivo**), y cuánto no. Aquí la regulación legal distingue con claridad entre las distintas clases y categorías de suelo (suelo urbano consolidado y no consolidado; suelo urbanizable sectorizado y no sectorizado).

a) Para el **suelo urbano consolidado** (el que ya es ciudad acabada) la LSM establece que cada propietario de una parcela o solar tiene derecho a materializar (y hacer propia) toda la edificabilidad que para dicha parcela disponga el plan (*infra* § VI.12). Así, si para una zona o parcela concreta el plan establece una edificabilidad de 0.8 m2c/m2s, de uso residencial colectivo, el propietario sabe que podrá edificar (y hacer suyo) el número de m2 que resulte de multiplicar la superficie de su finca por ese coeficiente de edificabilidad. En otras palabras, aquí la edificabilidad (o aprovechamiento urbanístico objetivo) coincide con el aprovechamiento urbanístico subjetivo. El propietario es dueño de toda la edificabilidad fijada por el plan. Más adelante se matizará esta afirmación para el caso en el que un nuevo plan aumenta la edificabilidad establecida en un plan anterior (*infra* § VIII.14)

b) Distinta es la regulación para **suelo urbano no consolidado y para suelo urbanizable**. En estos suelos, y como se explicará más adelante (*infra* § VI.13) difieren la edificabilidad (o aprovechamiento objetivo) y el aprovechamiento subjetivo. O, en otros términos, el propietario no es dueño de toda la edificabilidad dispuesta para cada terreno por el plan. Así, **en suelo urbanizable sectorizado**, el plan fija una edificabilidad para concretos terrenos del sector, pero eso no significa que el dueño de cada terreno sea el dueño de la edificabilidad. La propiedad urbanística (aprovechamiento urbanístico subjetivo) se determina mediante otra magnitud distinta y común para todos los propietarios de suelo urbanizable sectorizado en la misma ciudad: el

"aprovechamiento unitario de reparto" regulado en el art. 84.1 LSM (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y FERNÁNDEZ TORRES, 2004: 119) (*infra* § VI.31).

20. De esta forma, si el plan establece que un terreno T (del propietario P) se va a edificar vivienda de protección pública, y que el coeficiente de edificabilidad es 2 m2c/m2s, esto no significa que ese propietario P tenga derecho a edificar —sobre su finca— esos 2 m2c/m2s. Significa, simplemente, que en el terreno habrá un edificio residencial de aproximadamente 8 plantas. Para determinar cuál es el aprovechamiento subjetivo del propietario P hay que tomar otra categoría (el aprovechamiento unitario de reparto) que bien puede establecer que a cada propietario de suelo urbanizable sectorizado de la ciudad corresponde un aprovechamiento de 0.8 m2c/m2s (del uso característico del sector) que se materializará en la propia finca del propietario o en otra que se determine en fase de ejecución del plan. De esta manera, si bien sobre el terreno T del propietario P se construirán 2 m2c/m2s, el propietario sólo es dueño (en principio, pues de ahí habrá que restar ciertas cesiones obligatorias que se verán más adelante) de 0.8 m2c/m2s, a materializar en su propia finca o en otra que se determine. Queda claro, entonces, que una cosa es el modelo de ciudad (para lo que sirve la edificabilidad o aprovechamiento urbanístico objetivo) y otra cosa el contenido de la propiedad urbana (que se determina a partir del aprovechamiento urbanístico subjetivo).

IV. Igualdad, propiedad y decisiones de planeamiento

21. Ya hemos dicho que el plan urbanístico adopta diversas decisiones objetivas sobre cada ciudad (clasificación y calificación del suelo, edificabilidad, etc.). Y que, al tiempo, esas decisiones objetivas determinan o condicionan los derechos y deberes de los diversos propietarios. Dijimos también que la garantía constitucional de la propiedad privada (art. 33.1 CE) prohíbe que las decisiones de planeamiento impidan una utilidad individual suficiente al propietario de un terreno. Más allá de este límite constitucional absoluto**,** las leyes de suelo y urbanismo pueden optar por **más o menos igualdad entre los propietarios de suelo**. Hay que empezar por afirmar que el derecho fundamental a la igualdad (art. 14 CE) no impone límite alguno a las leyes de suelo y urbanismo. Pues, tal y como tiene dicho el Tribunal Constitucional (en la STC 181/2000, FJ 11, y concretamente para el ámbito urbanístico en la STC 164/2001, FJ 18), el derecho constitucional a la igualdad (art. 14 CE) prohíbe a las leyes el trato

desigual o discriminatorio de personas o grupos de personas, pero no se opone a que las leyes creen diversos estatutos jurídicos objetivos de la propiedad urbana, con independencia de las características personales de los titulares de las fincas. Así que, en la medida en que la ley no prejuzga qué personas pueden ser propietarios de suelo urbano, urbanizable o no urbanizable, las **diferencias** en los derechos de propiedad sobre estas clases de suelo no encuentran ningún límite en el derecho fundamental a la igualdad. Aclarado esto, en la actualidad tanto el TRLS 2015 como la LSM permiten que de las decisiones de planeamiento resulte un nivel medio-alto de desigualdad entre los propietarios de suelo. Ya se ha visto más arriba cómo los planes toman múltiples decisiones encadenadas, progresivamente pormenorizadas, sobre el uso de los concretos terrenos de un municipio, sea quien sea su propietario: clasificación, zonificaciones, prohibiciones de usos constructivos, asignación de usos pormenorizados, intensidades edificatorias, tipologías constructivas, etc. Esta pléyade de decisiones urbanísticas podría dar lugar —en hipótesis— a muy diferentes estatutos patrimoniales, tantos como parcelas (AGUDO, 2011: 23). Las leyes de suelo corrigen sólo parcialmente esta posible desigualdad patrimonial. Por de pronto, la distinción del art. 21 TRLS entre dos "situaciones básicas de suelo", la de suelo rural y la de suelo urbanizado, anuncia una cierta igualdad de trato —al menos en cuanto a la valoración expropiatoria— a los propietarios de terrenos de la misma "situación básica". Ciertamente, la ley estatal, al mismo tiempo que aproxima el estatuto de la propiedad dentro de cada grupo, también tolera una profunda diferencia de trato entre los dos grupos básicos de propietarios. Algo similar se pude decir de la clasificación tripartita de suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable) del art. 13.1 LSM. La ley madrileña aproxima, en derechos y deberes, a los propietarios de una misma clase de suelo, pero al mismo tiempo introduce una gran diferencia en utilidad o beneficio económico individual entre los propietarios de suelo urbanizable (de un lado) y los propietarios de suelo urbano consolidado, de otro lado.

22. En el **suelo urbano consolidado** la LSM ampara una alta desigualdad entre propietarios: de un lado, el plan fija singularizadamente el uso, edificabilidad y tipología edificatoria de cada "área homogénea" e incluso de cada solar, pudiendo ser muy distinto el régimen urbanístico de dos solares próximos (*infra* § VI.12); y de otro lado, la ley no contiene ninguna fórmula de compensación entre propietarios de una

misma "área homogénea" de suelo urbano consolidado (art. 39.1 y 17 LSM), por lo que cada propietario hace suya toda la edificabilidad asignada a su solar (con el uso y la tipología edificatoria fijados por el plan). Es cierto que en un momento anterior, justamente en el proceso de urbanización del suelo para transformarlo en suelo urbano consolidado, sí debieron producirse compensaciones de cargas y beneficios entre propietarios (STSJM 973/2013, de 21 de junio). Pero también es cierto que cuando el suelo ya es ciudad (urbano consolidado) la LSM no prevé forma alguna de igualación a otros propietarios próximos o de la misma "área homogénea".

23. En el **suelo urbano no consolidado** la ley incluye algunos instrumentos de corrección de las diferencias entre los derechos y deberes de los distintos propietarios. Aunque esta aproximación o igualación es sólo parcial. El art. 39.2 LSM establece que para un mismo "ámbito" de la ciudad necesitado de reurbanización o reforma existirá un mismo "coeficiente de edificabilidad", de tal manera que las facultades edificatorias de cada propietario del mismo "ámbito de actuación" se definirán por relación a ese coeficiente objetivo de edificabilidad (*infra* § VI.13). De esta manera se aproximan los derechos y deberes de un mismo ámbito de suelo urbano no consolidado, pero se pueden producir notables diferencias con los propietarios de otros barrios ("áreas homogéneas") de suelo urbano no consolidado de la misma ciudad.

24. Más intensa es la igualación en el **suelo urbanizable**. Aquí el art. 84.1 y 2 LSM establece que para el conjunto del suelo urbanizable existirá un único coeficiente ("aprovechamiento unitario de reparto") que será la medida de las facultades edificatorias de los propietarios en el conjunto del suelo urbanizable (*infra* § VI.31). De esta forma, las decisiones del plan para cada sector (uso característico, edificabilidad) no definen directamente las facultades urbanísticas de los propietarios. Así, si el plan decide que sobre el terreno "T" debe localizarse un parque, esa decisión no priva a su propietario de facultades edificatorias, pues la medida de su *ius aedificandi* está precisamente en el "aprovechamiento unitario de reparto" que comparte con los demás propietarios del suelo urbanizable. En el proceso de ejecución del plan el propietario del terreno "T" deberá recibir una parcela donde materializar el aprovechamiento urbanístico que resulte de multiplicar el número de metros de suelo de los que era originariamente titular por el "aprovechamiento urbanístico de reparto" (coeficiente aplicable a todos los propietarios de suelo urbanizable de la misma ciudad). Se ve, en suma, un alto nivel de igualación entre los propietarios de suelo urbanizable de cada ciudad.

25. Finalmente, en el **suelo no urbanizable de protección** la igualdad entre propietarios es en principio alta, por el simple hecho de que las facultades urbanísticas son muy limitadas (o inexistentes) para todos los propietarios de suelo de esa clase. Ahora bien, en los casos en que la LSM permite una ampliación individual de usos, mediando una autorización llamada "calificación urbanística" (art. 29 LSM, véase *infra* § X.16), la misma LSM no prevé forma alguna de compensación del posible

aumento de usos (y por tanto de la rentabilidad económica de una finca) con cargas o deberes a favor de los demás propietarios de la misma clase de suelo.

V. Responsabilidad por daños

26. La actividad urbanística pública puede, de diversas formas, generar **daños a los propietarios** del suelo, o a los promotores de proyectos edificatorios o constructivos. En tales, casos, y conforme al principio general de responsabilidad (art. 9.3 CE), la Administración debe indemnizar por las lesiones causadas. Rigen aquí, por ser regulación básica general, los principios y reglas de la responsabilidad patrimonial pública de los arts. 32 a 37 LRJSP, más las normas procedimentales generales contenidas en la LPAC, tanto las generales como las específicas en materia de responsabilidad: arts. 65, 66, 81, 86.5 y 91 LPAC (PAREJO y ROGER, 2007: 370). Más allá de esta regulación general, el art. 48 TRLS 2015 regula expresamente cinco supuestos urbanísticos de responsabilidad patrimonial pública. Se puede considerar que en estos supuestos es la ley directamente quien determinar que se cumplen los requisitos indemnizatorios generales del art. 32.1 LRJSP: que haya una "lesión" efectiva y que el particular no tenga el "deber jurídico de soportar el daño". Conforme al art. 48 TRLS, habrá indemnización en los siguientes casos:

a) Cuando la Administración **altere las condiciones** de un proceso de transformación (urbanización) legítimo y en marcha.

b) Cuando la Administración, normalmente mediante el planeamiento, imponga **vinculaciones y limitaciones singulares** a un terreno o edificio, siempre que aquellas vinculaciones excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa.

c) Cuando la Administración urbanística modifique o extinga la eficacia de los **títulos administrativos habilitantes** de obras y actividades (las licencias de edificación o de actividades),

determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística.

d) Cuando sin mediar dolo, culpa o negligencia graves, la Administración **anule** (por razones de legalidad) los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades (las licencias), cuando se demore en su otorgamiento, o cuando las deniegue de forma improcedente.

e) Cuando la Administración **ocupe los terrenos** destinados por la ordenación territorial y urbanística a dotaciones públicas.

27. Un supuesto de responsabilidad complejo en su aplicación es el de las **"vinculaciones singulares"**. Dado que el planeamiento asigna aprovechamientos y usos diferenciados a los diversos terrenos, es difícil determinar -sobre todo en suelo urbano- cuándo una determinada asignación de uso o aprovechamiento es una vinculación singular. Por ejemplo, en el caso de la STSJM 156/2016, de 20 de enero, en el PG de Madrid existía un espacio ("zona 9") con uso característico industrial en el que se permitía también la existencia de hoteles y, sólo como posibilidad alternativa secundaria, la construcción de apartamentos turísticos. De acuerdo con esta regulación del planeamiento, una promotora solicitó licencia de edificación para 170 apartamentos. Estando en tramitación esta solicitud, el Ayuntamiento modificó puntualmente el PG, suprimiendo la posibilidad de uso alternativo de apartamentos turísticos. La razón de la modificación era evitar la progresiva residencialización de un área con uso característico industrial. La promotora solicitó y obtuvo indemnización municipal por los gastos en los proyectos que habían devenido inviables. Pero también pidió una indemnización al considerar que la nueva regulación restrictiva de usos (supresión de la posibilidad "alternativa" de apartamentos turísticos) suponía una vinculación singular de su terreno. Aplica aquí el TSJ una doctrina jurisprudencial previa del TS, con claro apoyo hoy en el texto del art. 48 b) TRLS, conforme a la cual para que exista una vinculación singular tiene que haber: una reducción efectiva del aprovechamiento urbanístico, singularidad en esa esa reducción, e imposibilidad de compensar dicha vinculación singular mediante instrumentos urbanísticos de equidistribución. En el caso concreto en cuestión considera el TSJM que la simple supresión de la posibilidad de uso "alternativo" del terreno para apartamentos turísticos no contiene una reducción de aprovechamiento, pues el uso propio de suelo en la "zona 9", que se mantiene, es el industrial (incluido el hotelero) pero no el simplemente "alternativo" de apartamentos turísticos. En segundo lugar, el mismo TSJM considera que no había "singularidad" en la supuesta vinculación, pues la redefinición del uso del suelo no es para un terreno concreto, sino para toda la "zona 9".

Capítulo V.
Planeamiento urbanístico

I. Planes de ordenación urbanística

1. Mediante los planes urbanísticos se definen los usos del suelo en cada municipio; o en una parte de él (así, en un barrio o sector, o en una manzana). Con esta fijación de usos se define también, directamente, el contenido de la propiedad del suelo sobre cada finca. Por tanto, el plan urbanístico es una **decisión política con doble efecto**: da forma a cada ciudad; y determina el contenido patrimonial de cada finca. Para esta doble función simultánea, de configuración urbana y de configuración patrimonial, el plan urbanístico asigna a las distintas parcelas unas veces **usos lucrativos** (edificatorios o constructivos) y otras veces **usos dotacionales públicos** (equipamientos urbanos, zonas verdes, espacios libres, vías de comunicaciones, infraestructuras de energía eléctrica, etc.). A través de estos usos (con sus distintos matices de intensidad y magnitud) se ordena la ciudad actual y se programa cómo será la ciudad del futuro; o un concreto barrio de ella. Conforme a lo que dispongan los planes, habrá ciudades con más dotaciones o equipamientos públicos (más parques, más plazas, más zonas deportivas) y ciudades peor dotadas. Al mismo tiempo, de la

combinación entre usos lucrativos y usos dotacionales públicos resultará también una mayor o menor rentabilidad urbanística de la propiedad: en principio, cuantas más dotaciones públicas haya en una ciudad (o al menos en su suelo urbanizable) menores serán las facultades edificatorias de cada finca (salvo que simultáneamente se opte por una tipología edificatoria muy intensiva, con mucha altura).

2. Los planes de ordenación urbanística son instrumentos complejos. Contienen, de un lado, **documentos técnicos** explicativos o justificativos de las opciones urbanísticas adoptadas (la llamada "memoria" del plan). También incluyen los **planos geofísicos** de cada término municipal, con asignación de usos a los distintos terrenos. Mediante trazos de distintos colores sobre un plano se definen las zonas de uso residencial; dónde se ubican las distintas dotaciones o "redes públicas" (polideportivo, parque); o qué parte del suelo queda excluido de todo uso edificatorio. Por último, el plan incluye una **"parte normativa"**: sobre la edificabilidad en cada clase de suelo (cuántos metros cuadrados se pueden construir en cada sector de suelo urbanizable o área homogénea de suelo urbano); sobre la distancia mínima de las edificaciones respecto de las calles; o sobre cuál será la forma de ejecución del plan (mediante expropiación a los propietarios o mediante compensación directa de cargas y beneficios entre unos y otros propietarios). Aunque con frecuencia se habla de la eficacia "normativa" de los planes en su conjunto, hay que tener en cuenta que esa normatividad es singular: obviamente la "memoria del plan", en tanto que documento justificativo, carece de toda eficacia jurídica prescriptiva. De otro lado, las llamadas "normas del plan" sólo cobran pleno sentido si se sabe de qué clase de suelo es cada finca y qué uso específico tiene asignado (para lo cual es necesario atender a los planos del plan).

3. Hablar de la **"eficacia normativa"** del plan es una convención conceptual. Una convención útil y justificada, pero una convención. Decir que el plan urbanístico es una norma sirve para explicar por qué los planes tienen vigencia indefinida, incluso cuando ya han sido ejecutados (art. 66.3 LSM) o por qué los planes se han de impugnar como disposiciones normativas o reglamentos. Mediante la categorización del plan como norma jurídica (en concreto, como norma reglamentaria) se expresa de forma sintética que este tipo tan singular de acto jurídico (el plan) despliega los efectos característicos de las demás normas reglamentarias (eficacia vinculante,

sumisión jerárquica a la ley, inderogabilidad singular o "prohibición de dispensa", etc.). Y que, en caso de laguna legal, a estos planes urbanísticos le será de aplicación el régimen común de las disposiciones normativas (fundamentalmente la LPAC y la LJCA). Ahora bien, la simple calificación de los planes como normas no releva de una consideración más singularizada (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2016: 157). En primer lugar, porque hay normas de muchas clases; y no está claro que todas las normas infralegales sean, sin más, reglamentos (no lo son, en mi opinión, las normas municipales). De hecho, es común en Derecho comparado que, aun aceptándose el valor jurídico normativo de los planes, en seguida se realce su singularidad frente a las demás disposiciones o reglamentos administrativos (y se habla de los planes, entonces, como "normas estatutarias"). Tampoco es clara la distinción entre las "normas del plan" y las ordenanzas urbanísticas que, unas veces en paralelo y otras veces integradas en el plan, aprueba cada ayuntamiento (véase *supra* § III.22). Por último, la regulación legal de algunos planes (sobre todo, los más pormenorizados) es notoriamente singular: piénsese, por ejemplo, en que algunos planes (como los planes parciales) pueden ser formulados directamente por los propietarios del suelo. A la vista de la forma tan singular con que las leyes urbanísticas regulan los planes (tanto en lo que se refiere a su elaboración y aprobación, como en lo que hace a su eficacia, vigencia y alteración), se puede convenir sin dificultad en que los planes son normas infralegales; pero un tipo de normas muy singular y característico, no reconducible sin más al cajón revuelto de los "reglamentos" o las "disposiciones administrativas".

II. Poder de planeamiento

4. El planeamiento urbanístico define la estructura de cada ciudad. Y con ello, las relaciones sociales y económicas de los ciudadanos en cada localidad. Es lógico, por tanto, que el planeamiento urbanístico exprese las opciones políticas mayoritarias en cada municipio. Y que en la elaboración y aprobación de los planes esté muy presente la participación ciudadana. La estrecha vinculación entre planeamiento urbanístico y política municipal permiten hablar de **discrecionalidad de planeamiento**, no plenamente fiscalizable por los tribunales (entre muchas: STS de 11 de mayo de 1995, RC 2864/1991; STSJM 543/2006, de 5 de abril; STSJM 1523/2012, de 8 de noviembre; STSJM 593/2017, de 17 de julio; STS de 8 de marzo de 2012, RC 6056/2008). Se trata del máximo nivel posible de discrecionalidad administrativa, la llamada "discrecionalidad de configuración". Esto es: el planeamiento urbanístico es una decisión de cada municipio, en el marco de la ley. El planeamiento no es propiamente un "desarrollo" de

las leyes de suelo o urbanismo. Las leyes cumplen una función diferente en el sistema urbanístico: guían y limitan la planificación urbanística, pero no ordenan cada ciudad. Las leyes definen los tipos de planes, los procedimientos de elaboración y aprobación y algunas opciones mínimas que han de respetar todos los municipios. Pero no son las leyes —sino los planes— quienes determinan los usos del suelo (y sus intensidades) en cada área de la ciudad. Éste es el sentido del art. 34.1 LSM cuando establece que *"la ordenación urbanística municipal está constituida por el conjunto de determinaciones que, de acuerdo con la presente ley, establezcan los instrumentos de planeamiento"*.

5. Tres son los tipos de normas con los que la ley dirige o limita el ejercicio de la potestad de planeamiento: las que establecen la tipología de planes; las que regulan el procedimiento de elaboración y aprobación de cada tipo de plan; y las que establecen parámetros positivos sobre las decisiones urbanísticas en cada plan. Más adelante se atenderá a la tipología de planes y los distintos procedimientos de aprobación. Ahora vamos a hacer referencia a las **opciones de ordenación directamente fijadas por la ley**. Son de tres tipos: criterios sobre clasificación del suelo; normas finalistas sobre la planificación; y estándares concretos destinados al planificador.

a) El art. 13 LSM —como el común de las leyes urbanísticas autonómicas— impone una clasificación tripartita del suelo: urbano, urbanizable y no urbanizable de protección. Dentro de la clase de suelo urbano se prevén dos categorías: suelo urbano consolidado y suelo urbano no consolidado (art. 14.2 LSM). Igualmente, el suelo urbanizable se puede subdividir en suelo urbanizable sectorizado y suelo urbanizable no sectorizado (art. 15.2 LSM). La ley no sólo impone la clasificación tripartita del suelo sino que también fija con alto nivel de concreción los **criterios de clasificación**. Los criterios de clasificación son muy precisos para el suelo urbano (art. 14.1 LSM); y algo más indeterminados para el suelo no urbanizable de protección (art. 16 LSM). Suelo urbanizable es todo el que no deba ser urbano o no urbanizable de protección (art. 15.1 LSM). En todo caso, la LSM predetermina notablemente la ordenación de cada municipio mediante la fijación de las clases y criterios de clasificación del suelo.

b) La LSM también establece algunos **mandatos finalistas** al planeamiento urbanístico. No se trata de opciones urbanísticas concretas sino de normas principiales: imponen la consecución de ciertos objetivos en la mayor medida posible, aunque no imponen un resultado concreto y predeterminado (RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, 2016: 160). Buena parte de estos parámetros finalistas están hoy contenidos en el art. 33 LSM. Es el caso del mandato de "ponderación" de todos los intereses, públicos y privados en juego. Es evidente que este simple mandato no predetermina una concreta ordenación urbanística del municipio, ni siquiera de cada terreno. Es, más bien, un mandato al planificador urbanístico sobre la forma en que debe adoptar sus opciones de ordenación: tomando en cuenta todos los intereses en juego y dando a cada uno el peso que le corresponde. La misma naturaleza de mandatos finalistas tienen los extensos "principios" contenidos en el art. 3 TRLS 2015 ("prevención de la contaminación del aire", "consecución de un medio urbano suficientemente dotado", etc.). Aunque estos principios no imponen ninguna solución concreta al planificador urbanístico, su desatención puede conducir a la nulidad del plan (STSJM 72/2017, de 3 de febrero, sobre el PG de Pedrezuela).

c) Por último, la ley también contiene numerosos **estándares urbanísticos** dirigidos al planificador. Pensemos, por ejemplo, en la obligación de que en cada sector de suelo urbanizable se prevea la existencia de una plaza y media de aparcamiento por cada 100 m2 edificables (art. 36.6 c) LSM). No estamos aquí ante una regulación legal directa de los usos del suelo sino ante un mandato, dirigido al planificador urbanístico, para que ordene la edificabilidad en cada sector de tal manera que se dé el resultado concreto fijado en la ley (MARTÍN REBOLLO, 2007: 240). Del mismo tipo serían los demás estándares sobre "redes públicas" (art. 36 LSM), divisiones del suelo (art. 37 LSM) y posibles usos urbanísticos del suelo (art. 38 LSM). Lógicamente, dado que los estándares urbanísticos tienen forma de ley, su incumplimiento puede determinar la nulidad del plan (STSJM 973/2013, de 31 de junio). Un estándar urbanístico controvertido es el que hasta su derogación (por medio de la Ley madrileña 4/2015, de 18 de diciembre) se contenía en el art. 39.8 LSM, que prohibía en toda la Comunidad las edificaciones de más de "tres plantas más ático", salvo autorización especial y motivada del ayuntamiento. Este estándar, que

había sido objeto de aplicación legal rigurosa (STSJM 37/2012, de 20 de enero, sobre el ámbito "Mahou-Vicente Calderón" [luego anulada por razones procesales por la STS de 2 de octubre de 2014, RC 1338/2012]) limitaba considerablemente la discrecionalidad de planeamiento municipal.

6. La combinación de estos tres parámetros legales sobre la planificación urbanística determina distintos sistemas urbanísticos y **distintos grados de autonomía urbanística municipal**. Una predeterminación muy precisa de los criterios de clasificación del suelo limita las opciones urbanísticas de cada ciudad. Así, por ejemplo, un alto grado de detalle en los criterios legales para la clasificación del suelo como no urbanizable de protección impone a los municipios una política de expansión del suelo urbanizable (y, por tanto, de la ciudad). También, cuando la ley urbanística incluye parámetros finalistas, más que estándares concretos, está reconociendo un amplio margen de configuración urbanística a cada municipio. Y al contrario, cuanto más numerosos y concretos son los estándares urbanísticos más se dificulta que cada plan urbanístico contenga una opción de ordenación adaptada a las necesidades de cada concreta ciudad. Si, por ejemplo, la ley establece que el 30 por 100 de la edificabilidad residencial (en suelo urbano sectorizado [SUS] y suelo urbano no sectorizado [SUNS]) deberá destinarse a vivienda de protección pública (art. 38.2 LSM) se limita la discrecionalidad de cada municipio en la configuración de los nuevos barrios. Es obvio que en términos políticos se puede estar de acuerdo en que cada sector o barrio residencial incluya al menos un 30 por 100 de vivienda en régimen de protección (de lo que resulta la necesaria convivencia —o cohabitación— en un mismo barrio o urbanización de personas con diferentes niveles de renta). Pero en términos de discrecionalidad planificadora es claro que cuanto más concretos y determinantes son los estándares urbanísticos legales, menor es el margen de autonomía urbanística de cada municipio. Y ya está dicho más arriba (*supra* § II.31) que precisamente la ordenación urbanística es uno de los contenidos esenciales de la autonomía local garantizada por el art. 137 CE (STC 51/2004, FJ 12, y STC 154/2015, FJ 7 C) y D).

III. Tipología de decisiones planificadoras

7. La planificación urbanística de cada municipio madrileño se compone de dos tipos de decisiones normativas: "determinaciones estructurantes" y "determinaciones pormenorizadas". Las **"determinaciones estructurantes"** expresan las opciones urbanísticas básicas para cada ciudad. O, en términos del art. 35.1 LSM: *"el modelo de ocupación, utilización y preservación del suelo (…) así como los elementos fundamentales de la estructura urbana y territorial y de su*

desarrollo futuro". Es una "determinación estructurante", por ejemplo, la clasificación de todo el suelo del término municipal (en urbano, urbanizable o no urbanizable: art. 35.2 LSM); o la definición de las infraestructuras de transporte para el conjunto de la ciudad (vías de circunvalación, avenidas principales: art. 36.3 a) LSM); o la fijación de los usos globales del suelo en cada área o sector del municipio (uso residencial, industrial, terciario…). Junto a todas estas opciones primarias los planes contienen también **"determinaciones pormenorizadas"**. Éstas completan la ordenación estructurante y detallan los usos del suelo en cada área o sector del municipio. Sólo cuando un plan haya fijado estas determinaciones será posible ya iniciar el proceso de transformación (urbanización) y edificación del suelo (art. 35.3 LSM). En principio, son "determinaciones pormenorizadas" todas aquellas prescripciones urbanísticas que no estén expresamente calificadas como "estructurantes" en la propia ley (art. 35.4 g) LSM). Es una "determinación pormenorizada", por ejemplo, la fijación de la alineación de una calle (en suelo urbano consolidado); o la definición de la extensión de la parcela mínima edificable en suelo urbanizable sectorizado; o la forma de los tejados en un nuevo sector (futuro barrio) de suelo urbanizable; o la ubicación de un nuevo polideportivo en suelo urbano no consolidado. La utilidad de la distinción entre "determinaciones estructurantes" y "determinaciones pormenorizadas" está en que permite graduar la importancia de cada opción urbanística para cada ciudad. A partir de ahí se pueden entender algunas regulaciones legales: por ejemplo, el mayor grado de regulación legal directa de las "determinaciones estructurantes" (por ejemplo: fijación detallada por el art. 35.6 LSM de los estándares básicos [o "estructurantes"] de las "redes" de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos); o también la reserva de las "determinaciones estructurantes" a favor de los instrumentos de "planeamiento general" (los que ordenan el municipio en su conjunto: *infra* § VI.3).

8. La planificación urbanística se apoya también en la definición de las **"redes públicas"** que vertebran el conjunto del municipio. La ley, de forma algo tautológica, entiende por red pública: *"el conjunto de los elementos de las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos que se relacionan entre sí con la finalidad de dar un servicio*

integral". Se transmite con esto la idea de que cada municipio es una realidad integrada o vertebrada. Las distintas redes de infraestructuras, equipamientos o servicios ofrecen un resultado de ciudad articulada, con dotaciones interconectadas. Hablamos, entre otras, de redes de comunicaciones (como carreteras o estaciones de ferrocarril); de redes de equipamientos sociales (centros culturales o educativos, centros de día para personas mayores); de redes de zonas verdes y espacios libres; o incluso de redes de viviendas públicas (de integración social). En torno a estas redes públicas, y en función de sus dimensiones y utilidades, el plan asigna diversos usos constructivos al suelo (industrial, residencial, terciario). Estas redes están definidas con más o menos pormenor en el art. 36 LSM, y pueden expresarse tanto mediante "determinaciones estructurantes" como mediante "determinaciones pormenorizadas". Así, por ejemplo, la "red de transportes" de un municipio tanto puede incluir algunos elementos estructurantes (como una estación de cercanías) como elementos "pormenorizados" (como vías públicas capilares que convergen en vías principales).

9. En la regulación del art. 36 LSM las redes públicas se clasifican con dos criterios: funcional (finalidad de cada red) y por sus dimensiones o trascendencia. De un lado, con un **criterio funcional** se distingue en el art. 36.2 LSM entre redes de **infraestructuras** (de comunicaciones, de abastecimiento de agua, de energía, etc.), redes de **equipamientos** (zonas verdes y espacios libres, equipamientos culturales, educativos, sanitarios, asistenciales, deportivos o administrativos) y redes de **servicios** (como alcantarillado, alumbrado público, teléfono, acceso rodado y aparcamientos). Esta clasificación tiene un carácter más descriptivo que normativo, pues de ella apenas sin resultan consecuencias jurídicas relevantes. Esta tipología de redes (o lo que en otros Derechos urbanísticos se denomina simplemente "dotaciones") presenta algunos puntos oscuros. Las mayores dudas se plantean en torno al concepto de "equipamiento". En puridad, un **equipamiento** es la edificación o construcción para un servicio a la comunidad. Mientras que la infraestructura no es el soporte de un servicio, sino un bien con utilidad directa para los ciudadanos. De ahí la posible imprecisión del art. 36 LSM al calificar a las zonas verdes y espacios libres como "equipamientos", cuando es más natural su calificación como "infraestructuras". Por otro lado, el equipamiento tanto puede ser soporte de servicios públicos como de servicios privados (centros escolares privados, residencias privadas de mayores, centros religiosos) (ROMERO, 2012: 25). Aunque hay que entender que el art. 36 LSM, al referirse expresamente a las "redes públicas" sólo comprende los equipamientos públicos, no los privados. El significado jurídico último de que un equipamiento se califique como público o como privado está en el régimen del suelo sobre el que se asienta: el suelo para equipamiento público será objeto de reserva

específica en el planeamiento, y deberá ser cedido gratuitamente por el correspondiente propietario (a quien se compensará económicamente con aprovechamiento urbanístico en otra parcela), En cambio, el suelo con calificación de equipamiento privado (o dotacional privado), aunque también será objeto de una calificación o reserva específica en el planeamiento, no pasa en ningún momento a titularidad pública,

10. Muy relevante jurídicamente es la distinción entre redes **supramunicipales, generales o locales** (art. 36.1 LSM). Con esta clasificación tripartita se destaca la existencia de infraestructuras o dotaciones que en su utilidad superan el ámbito de un municipio (por ejemplo, un aeropuerto), junto a otras redes públicas que sirven al conjunto de la ciudad (como un hospital) o a un barrio, área o sector concreto de la ciudad (como un polideportivo, una biblioteca, un colector de saneamiento o un centro asistencial de día para personas mayores). Con frecuencia, el carácter general o local de una dotación pública es una calificación difícil. Así ocurre con las rotondas en un nuevo barrio que no solamente vertebran el tráfico de un sector, sino que su efecto ordenador del tráfico trasciende de ese ámbito de suelo (SSTS de 28 de enero de 2003, RC 5102/1999, y de 16 de diciembre de 2005, RC 7349/2002) o con el soterramiento de vías de tren que generan un nuevo espacio libre (STS de 24 de junio de 2015, RC 283/2014). La distinción entre redes (o elementos de redes) supramunicipales, generales y locales es jurídicamente relevante. Muestra, de un lado, que hay infraestructuras o equipamientos que, por su **trascendencia supramunicipal**, se ordenan y ubican por el Estado o la Comunidad de Madrid (a través de instrumentos de ordenación del territorio o de planificación sectorial). Así que en estos casos el plan urbanístico queda vinculado por la asignación de usos y por la reserva concreta de suelo decidida por el Estado o la Comunidad de Madrid. De otro lado, la distinción entre redes supramunicipales, generales o locales sirve directamente para regular **diversas formas de equidistribución** de cargas y beneficios entre los propietarios de suelo (LASAGABASTER, 2008: 42). Esto es, la forma de compensar al propietario de suelo que soporta una infraestructura (y que por tanto no generará ningún aprovechamiento urbanístico directo para su titular) dependerá de la propia dimensión y utilidad de ese elemento de una red pública.

11. Una dotación pública integrada en una **red general** (como un centro de bachillerato) será asumida como una carga compartida por el conjunto de la ciudad. Bien porque da lugar a una expropiación u "ocupación directa" de la finca, con indemnización para el propietario; bien porque la finca en cuestión se adscribe, a efectos de equidistribución, al conjunto del suelo urbanizable del municipio (área de reparto), de manera que al propietario de suelo que soporta una infraestructura supramunicipal o general se le compensa con parte del aprovechamiento urbanístico lucrativo del que se benefician los demás propietarios de suelo urbanizable en la misma ciudad (*infra* § VI.26). En cambio, el deber de ceder suelo para un equipamiento integrado en una **red local** (como un polideportivo) será una carga compartida por el conjunto de propietarios de un mismo sector o área, en proporción al aprovechamiento urbanístico lucrativo que les corresponde en ese mismo sector o área. Se observa, entonces, que las grandes infraestructuras y equipamientos municipales (redes generales) se costean por el conjunto de los vecinos o, en su caso, por el conjunto de los propietarios del suelo urbanizable de la ciudad. En cambio, las redes locales se costean por los propietarios de un mismo sector o área.

IV. Tipología de planes

12. La ordenación urbanística de cada municipio no se encuentra en un solo plan. Más bien, la LSM establece un **sistema complejo y sucesivo de planeamiento**, en función de la clase de suelo que se pretenda ordenar (urbano, urbanizable, no urbanizable de protección). Así, el suelo urbano consolidado se ordena preferentemente en un solo plan (el plan general municipal), mientras que el suelo urbanizable no sectorizado necesita para su completa ordenación hasta tres planes, del más general al más detallado: plan general; plan de sectorización; y plan parcial. Conforme al art. 34.2 LSM dos son las clases fundamentales de planeamiento urbanístico: el "general" y el de "desarrollo". El planeamiento general se expresa en dos tipos de planes: el plan general municipal (PG); y el plan de sectorización (PS). Del otro lado, integran el "planeamiento de desarrollo": el plan parcial (PP); el plan especial (PE); el estudio de detalle (ED); y el catálogo de bienes o espacios protegidos.

13. El **"planeamiento general"** se caracteriza porque contiene —al menos— todas las "determinaciones estructurantes" para cada municipio. El planeamiento general contiene, en suma, un modelo concreto de ciudad. Aunque no regula detalladamente los usos del

suelo en todas las partes del municipio. De las dos figuras de "planeamiento general", la principal es claramente el **plan general municipal**. Es éste el único instrumento de planeamiento urbanístico que contempla el término municipal en su conjunto; y por ello, es en este tipo de plan donde se contienen las opciones urbanísticas principales para cada ciudad. El otro instrumento de "planeamiento general" —el **plan de sectorización**— cumple una función ordenadora mucho más limitada: define las opciones de estrategia urbana en un espacio acotado de cada municipio (el suelo clasificado como urbanizable no sectorizado en el PG). En esa clase de suelo, el PG no define la estrategia de usos del suelo sino que se remite precisamente al PS. Por tanto, la estrategia de ordenación urbana de cada municipio resulta de la acción combinada de los dos instrumentos de "planeamiento general": el PG y el PS.

14. Las llamadas "determinaciones estructurantes" de cada municipio están **reservadas al planeamiento general** (art. 34.3 LSM). Ningún plan de desarrollo puede contener este tipo de determinaciones. Esta reserva de regulación guarda lógica conexión con el procedimiento de elaboración y aprobación del "planeamiento general". Se trata de un procedimiento complejo (más que el que corresponde al planeamiento de desarrollo) y que culmina con la aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid (no, por tanto, por cada ayuntamiento). El hecho de que las "determinaciones estructurantes" estén reservadas al "planeamiento general" no significa que estos planes no puedan contener otras determinaciones urbanísticas, las denominadas "determinaciones pormenorizadas". En efecto, además de definir la estructura urbanística de cada municipio, el PG (y, en menor medida, el PS) pueden o deben contener muchas otras determinaciones más concretas, pormenorizadas o de detalle. El mayor o menor número de "determinaciones pormenorizadas" estará en función de la clase de suelo de que se trate en cada caso. En suelo urbano consolidado el PG regula pormenorizadamente los usos del suelo: incluye tanto la edificabilidad precisa de cada parcela (coeficiente de edificabilidad) como los concretos usos compatibles con el específico asignado a cada solar. En cambio, en suelo urbanizable (sectorizado o no sectorizado) lo normal será que el PG apenas contenga "determinaciones pormenorizadas"; éstas quedan

remitidas a un plan de desarrollo (PP o PE). Dado que **las "determinaciones pormenorizadas" no están reservadas al planeamiento general**, su efectiva inclusión en un PG no las blinda frente a posteriores planes urbanísticos de desarrollo (STSJM 579/2017, de 20 julio). Esto es: un uso pormenorizado fijado por el PG en un área de suelo urbano no consolidado puede ser modificado o corregido por un posterior plan parcial o plan especial que ordena esa concreta área urbana.

15. El "planeamiento de desarrollo" presupone la existencia previa de algún instrumento de "planeamiento general". Son **instrumentos de "planeamiento de desarrollo"**, conforme al art. 35.2 b) LSM: los planes parciales; los planes especiales; los estudios de detalle; y los catálogos de bienes y espacios protegidos. La función característica de estos instrumentos de planeamiento es pormenorizar los usos del suelo (y sus intensidades) y determinar la forma de transformación del suelo (equidistribución y urbanización) en un concreto espacio o zona de la ciudad (un ámbito de actuación o un área homogénea, en suelo urbano no consolidado; o un sector, en suelo urbanizable sectorizado). Así, por ejemplo, corresponde a un plan parcial (para el desarrollo de un sector de suelo urbanizable sectorizado) determinar los usos detallados —lucrativos y dotacionales— asignados a los distintos terrenos integrados en el sector: dónde se ubicará, y con qué dimensiones, un polideportivo; o un edificio residencial de precio libre; o un centro comercial. Y será precisamente la ordenación pormenorizada de un espacio lo que hará posible el proceso de transformación urbanística del suelo: urbanización y posterior edificación (art. 78.1 LSM). A diferencia del "planeamiento general", en los distintos instrumentos de "planeamiento de desarrollo" sólo se pueden contener "determinaciones pormenorizadas", pues ya se ha dicho que las determinaciones estructurantes están reservadas al "planeamiento general" (art. 34.3 LSM).

16. La articulación, ya expuesta, entre "determinaciones estructurantes" del planeamiento general y "determinaciones pormenorizadas" (contenidas en el planeamiento general o en el de desarrollo) no permite hablar de superioridad jerárquica del "planeamiento general", respecto del "planeamiento de desarrollo". El

hecho de que un plan parcial pueda modificar una "determinación pormenorizada" de un PG desmiente una hipotética **superioridad jerárquica** del planeamiento general (STS de 18 de febrero de 2011, RC 5784/2006). Pero tampoco es preciso hablar aquí de una relación de "competencia" entre planes. Pues lo esencial de una relación normativa de competencia es, precisamente, que cada tipo de norma tiene acotado —y reservado— su contenido. Y ya hemos visto cómo las "determinaciones pormenorizadas" no son privativas del planeamiento de desarrollo sino que pueden (e incluso, en ocasiones, deben) incluirse en el planeamiento general. En definitiva, planeamiento general y planeamiento de desarrollo no se articulan en torno a un único criterio normativo: para las "determinaciones estructurantes" existe una **"reserva de procedimiento"** (sólo se pueden contener en instrumentos de planeamiento general) mientras que las "determinaciones pormenorizadas" están atribuidas a varios tipos de planes, indistintamente, y se articulan por criterios de **preferencia temporal** (se aplican las últimas determinaciones pormenorizadas aprobadas, se encuentren éstas en un PG, en un PP o en un PE).

17. En la práctica, la posible modificación de "determinaciones pormenorizadas" contenidas en un PG a manos de un instrumento de planeamiento de desarrollo (PP y PE) depende de **cuándo se considere que una concreta determinación es propiamente "estructurante" y cuándo "pormenorizada"**. No hay duda, por ejemplo, de que la fijación del "sistema de actuación" (esto es, si el plan se va a ejecutar por expropiación, por compensación o por cooperación: *infra* §§ XI.21, 46 y 48) es una determinación pormenorizada que, aunque se puede contener en el PG, luego se puede modificar por un PP (así, en relación con la fijación del sistema de actuación de un sector en el PG de Getafe: STJM 1209/2007, de 14 de septiembre). Mayores son las dificultades cuando se trata de ampliar mediante un PE la anchura de un vial (para la adición de un carril bici); o cuando el PE determina la sustitución del uso dotacional público de una parcela (fijado en el PG) por otro uso también dotacional público. En estos casos, la clave está en aclarar hasta dónde llega el carácter propiamente "estructurante" de una decisión del PG y qué parte de esa misma decisión se puede considerar meramente pormenorizada (véase: CHINCHILLA, 2010:14). Cuestión distinta de la anterior es que **el propio PG autorice directamente al plan de desarrollo** a que modifique alguna de sus "determinaciones estructurantes". Esta posibilidad aparece como admisible (aunque ciertamente no de forma clara y terminante) en algunas sentencias (STSJM 1593/2006, de 16 de noviembre de 2007; STSJM 543/2006, de 5 de abril). A mi juicio esta posibilidad es ilegal, precisamente por quebrar la "reserva de procedimiento" establecida por la ley

a favor del PG. Entiéndase, en todo caso, que esta opinión de ilegalidad no cuestiona las frecuentes "áreas de planeamiento remitido" (opción del PG en suelo urbano consolidado que para un área especial concreta fija las determinaciones "estructurantes" y remite las determinaciones "pormenorizadas" a un posterior PE). Pues en este caso se trata de remisiones del PG en relación con determinaciones no reservadas al propio planeamiento general.

18. La jurisprudencia de la última década, aún formada en relación con el TRLS 1976, viene entendiendo que los planes especiales (y en menor medida los planes parciales) podían modificar los planes generales salvo en lo referente a la "estructura fundamental" del PG (a la que se refiere el art. 83.3 del Reglamento de Planeamiento de 1978). Esta interpretación judicial se expresa hoy, por ejemplo, en la STS de 19 de junio de 2012 (RC 1572/2009). En la actualidad, y a partir de la realidad del Derecho urbanístico autonómico, hay que matizar esta jurisprudencia. Cuando la ley urbanística autonómica, como la Ley madrileña 9/2001, articula el planeamiento general y el planeamiento de desarrollo mediante el sistema de reservas (las determinaciones "estructurantes" se reservan al PG, y las determinaciones "pormenorizadas" están abiertas a cualquier instrumento de planeamiento) resulta inidónea la jurisprudencia del Tribunal Supremo (no se olvide, en torno al TRLS 1976 y el Reglamento de Planeamiento) que simplemente impide que el planeamiento de desarrollo afecte a la "estructura fundamental" definida en el PG. Así, en la Comunidad de Madrid, el límite a los planes parciales y especiales (planeamiento de desarrollo) no es lo que el intérprete califique como "estructura fundamental" de la ordenación sino todo aquello que la LSM califica expresamente como "determinaciones estructurantes".

V. Elaboración y aprobación de los planes

19. Los planes urbanísticos se elaboran conforme a **procedimientos administrativos especiales**, regulados en la propia LSM. Esta regulación especial no ha sido desplazada por el "procedimiento administrativo común" hoy regulado en la Ley 39/2015 (DA 1ª.1. LPAC). La LSM ha optado por regular los procedimientos de planeamiento de forma conjunta, aunque incluyendo algunas singularidades para cada tipo de plan (capítulo V, del Título II). Pese a la apariencia de uniformidad en la regulación, lo cierto es que las diferencias procedimentales entre los distintos planes son notables. Por eso, en este libro se ha optado por explicar la regulación procedimental en el apartado propio de cada tipo de plan. Ahora, en este apartado introductorio, simplemente se van a exponer los elementos generales de los procedimientos de planeamiento.

20. Los planes urbanísticos cumplen fines de muy distinto alcance. El plan general ordena el conjunto de la ciudad. Todos los demás, desde los PS hasta los estudios de detalle, ordenan espacios limitados de suelo. Además, las distintas figuras de planeamiento de desarrollo (plan parcial, estudios de detalle) están muy conectados con la actividad promocional de los propietarios de suelo, lo cual se refleja en la regulación procedimental de la "iniciativa privada". Esta diferencia elemental entre planes tiene consecuencias trascendentes para la regulación procedimental. El PG, como instrumento de ordenación global, presenta una notable relevancia política (es la expresión más clara de la política urbanística de un ayuntamiento) y, por su propio alcance geográfico, puede generar múltiples afecciones tanto en su entorno (otros municipios próximos) como en las políticas de otras Administraciones públicas (infraestructuras de transporte, ordenación sanitaria o educativa, ambiental…). Esto explica la **especial complejidad procedimental del PG**, la relevancia que en su elaboración tienen los trámites de información pública (ciudadana) y la emisión de informes de otras Administraciones públicas, así como que la aprobación definitiva del PG no corresponda a cada ayuntamiento, sino a la Comunidad de Madrid. Otros planes urbanísticos, singularmente los planes parciales, ya no presentan la relevancia del PG, de ahí que su tramitación sea algo más sencilla y que la aprobación definitiva pueda ser —según los casos— del propio ayuntamiento. Con carácter general, y aun con las diferencias señaladas, tradicionalmente los procedimientos de planeamiento siguen una misma secuencia: formulación (pública o privada), aprobación inicial, trámites de información pública e informes sectoriales, aprobación provisional y aprobación definitiva. A partir de esta secuencia básica se introducen mayores o menores complejidades para los distintos tipos de planes (por ejemplo, el "avance" de planeamiento para los PG y PS, o la supresión de la aprobación provisional para los PP).

21. En el procedimiento de elaboración del planeamiento tiene especial importancia la **evaluación o análisis ambiental** de sus efectos. Se trata de que, ya en el procedimiento de elaboración y tramitación del plan, se analicen los posibles efectos negativos de la nueva ordenación urbanística sobre el medio ambiente, y se eviten, corrijan o minimicen tales efectos. La exigencia de evaluación

ambiental previa proviene hoy del Derecho europeo (Directiva 2001/42/CE, relativa a la Evaluación de los Efectos de determinados Planes y Programas en el Medio Ambiente), que es aplicado con rigor por el Tribunal de Justicia de la UE, impidiendo que los Estados excluyan de forma sistemática la evaluación ambiental en planes urbanísticos de pequeña escala espacial (así: STJUE de 18 de abril de 2013, C-463-1). En trasposición de esta directiva, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, exige que la mayoría de los planes urbanísticos (no todos, pero sí todos los que se materializarán luego mediante obras: PG, PP, PE) incluyan en el procedimiento de elaboración o modificación una "declaración" o un "informe de evaluación ambiental estratégica", según los casos. Esta extensa exigencia de evaluación ambiental estratégica es de aplicación estricta por los tribunales, incluso en suelo ya urbano (STS de 30 de mayo de 2017, RC 3169/2015) o para la simple modificación de planes parciales (STS 1144/2017, de 29 de junio de 2017, RC 3704/2015) y no puede ser flexibilizada por las leyes ambientales o urbanísticas de las Comunidades Autónomas (STC 109/2017).

22. La elaboración de esa declaración o informe se rige por **reglas procedimentales propias** (plazos, formas de solicitud de la declaración o informe, trámite de audiencia a los interesados, solicitud de informe a otros órganos administrativos, elaboración por el promotor de un "estudio de evaluación estratégica", publicación oficial de la declaración ambiental estratégica, etc.). Estos requisitos procedimentales, impuestos por la ley estatal, han de seguirse en la tramitación de los planes de urbanismo antes de su aprobación definitiva. La singularidad y complejidad de los procedimientos de "evaluación ambiental estratégica" aconsejan una revisión de la LSM, a fin de cohonestar la evaluación ambiental con el actual procedimiento general de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos. Ello no obstante, a la espera de esa revisión de la LSM, el trámite de "informe ambiental" que actualmente prevé el art. 57 LSM puede ser el cauce formal para llevar a cabo la "evaluación ambiental estratégica" prevista en la Ley 21/2003. Esto supone, de entrada, que la "declaración" (ordinaria) o "el informe" (simplificado) de evaluación ambiental estratégica exigidos por la Ley 21/2013 se llevan a cabo por un órgano ambiental especializado de la Comunidad de Madrid (art. 57 d) LSM), cual es la Dirección General de Evaluación Ambiental. Eso sí, el trámite de "informe ambiental" de la LSM ha de realizarse de tal modo que cumpla con todas las exigencias formales y materiales de los procedimientos de "evaluación ambiental estratégica" conforme a la Ley 21/2013. Además, por mandato del art. 25.2 de la Ley 21/2013 —que no de la LSM— la "declaración" o el "informe" final en el procedimiento de evaluación ambiental (que ya se ha dicho que corresponde a la Comunidad de Madrid) será "determinante", esto es, cuasi-vinculante (CUYÁS,

2014: 18), para la versión final del plan que ha de aprobar cada ayuntamiento. Esa relevancia de la evaluación ambiental estratégica sobre el plan urbanístico explica que, en caso de omisión del procedimiento ambiental, el plan sea declarado nulo de pleno Derecho (por ejemplo: STS 5 de abril de 2013, RC 6145/2009, sobre el Plan Especial de ejecución de infraestructuras, colectores, depuradora y emisario de "Las Arroyadas", en San Sebastián de los Reyes). Al mismo resultado de nulidad se llega cuando existe la evaluación ambiental, pero esta es insuficiente: por ejemplo, porque respecto de la clasificación de suelo para 10 nuevos sectores de uso residencial, incumple el mandato de "análisis y selección de las alternativas que resulten ambientalmente viables" (art. 1 de la Ley 21/2013) (STSJM 72/2017, de 3 de febrero, sobre el PG de Pedrezuela); o porque el informe acústico es insuficiente (STSJM 593/2018, de 17 de julio)

23. Como ejemplo de **"evaluación ambiental estratégica"** se puede ofrecer un "informe ambiental estratégico" de la Dirección General de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid, de junio de 2015, en relación con el proyecto de modificación puntual del plan parcial del sector 21-A del Ayuntamiento de Alcalá de Henares. Este "informe" ambiental, al tratarse de la modificación parcial de un plan de poca entidad territorial, se tramita de forma simplificada, conforme a lo dispuesto en los arts. 29 a 31 de la Ley 21/2013. El objetivo de la modificación del PP, promovida por el ayuntamiento, es ampliar —sin aumento de la edificabilidad— los usos de dos parcelas, en concreto permitiendo usos comerciales, de oficinas, hotelero, de espectáculos, educativo, de ocio y deportivo. En la evaluación ambiental de la Comunidad de Madrid se considera que la modificación pretendida "no afecta significativamente al medio ambiente", salvo en lo que se refiere al riesgo de contaminación acústica, en relación con lo cual establece, por ejemplo, que "*los usos de uso sanitario asistencial y educativo contarán con cerramientos y carpinterías que garanticen un aislamiento acústico mínimo de 2 dB*". Tal condición, entre otras, *"se deberá reflejar con carácter previo en la formulación de la modificación del plan parcial (…) donde proceda y, en particular, de manera conveniente, en la normativa urbanística propia de la modificación del plan parcial, planos de ordenación y estudio económico del mismo"*. Véase, por tanto, que la finalidad de la evaluación ambiental es condicionar el contenido (normativo o no) del plan.

23 *bis*. Aunque en principio el procedimiento de elaboración y aprobación de planes es una cuestión netamente urbanística (y por tanto correspondiente a las leyes autonómicas), el Estado cada vez incide más decisivamente sobre esa regulación procedimental, a partir de otros títulos competenciales distintos del urbanismo. Así ocurre no sólo en el caso de la evaluación ambiental estratégica, ya mencionada, sino también con la exigencia expresa, en el procedimiento de planeamiento de nuevas urbanizaciones, de previos informes hidrológico y de carreteras (art. 22.3 TRLS) y del **"informe de sostenibilidad económica"** (art. 22.4 TRLS 2015). Este último informe debe justificar la sostenibilidad a largo plazo de las infraestructuras o equipamientos contemplados en la ordenación de un nuevo sector, y su omisión determina la declaración de nulidad del plan (STS 1169/2017, de 4 de julio, RC

2643/2016; STSJM 72/2017, de 3 de febrero). Lo mismo se puede decir de la **"memoria de viabilidad económica"** para la planificación de "actuaciones sobre el medio urbano" para las que el art. 22.5 TRLS exige una prolija motivación, con tal nivel de detalle urbanístico que la STC 143/2017 ha declarado su nulidad parcial, por invasión de las competencias urbanísticas autonómicas.

24. Con cierta frecuencia, sobre todo para grandes operaciones urbanísticas, los ayuntamientos celebran **acuerdos o convenios** en los que se pacta, con más o menos concreción o detalle, el contenido de un futuro plan. Así, por ejemplo, en 2015 el Ayuntamiento de Madrid (junto al Ministerio de Fomento y la Comunidad de Madrid) acordó con varios sujetos privados el desarrollo urbanístico "Distrito Castellana", basado en el soterramiento de la estación de Chamartín y la localización de usos urbanísticos lucrativos en su superficie. En la actualidad (tras la reforma de la LSM por la Ley madrileña 3/2007) el art. 245 LSM prohíbe y declara nulos de pleno derecho los convenios de planeamiento. La razón fundamental está en que tales acuerdos de planeamiento hacen por completo estériles los trámites legales (y en especial, el trámite de participación ciudadana) de donde deben resultar las determinaciones del plan: si ese contenido ya está previamente acordado por medio de un convenio, el procedimiento legal para la elaboración del plan resulta ya estéril. En todo caso, en el supuesto de que un determinado convenio de planeamiento no fuera considerado nulo (por aplicación del art. 245 LSM), sería vinculante para el ayuntamiento. Y por lo mismo, su incumplimiento por parte del ayuntamiento daría lugar a indemnización por los perjuicios patrimoniales experimentados por el particular (STS de 5 de febrero de 2015, RC 1537/2011).

VI. Eficacia de los planes

25. Los arts. 64 y 66 LSM detallan cuáles son los efectos de los planes, una vez publicados. La mayoría de los efectos descritos son los propios de una **norma jurídica**. La vinculación de los terrenos y construcciones al destino fijado en el plan (art. 64 a) LSM), o la obligatoriedad de sus determinaciones para todos los sujetos, públicos o privados, y sin posibilidad de dispensa (art. 64 c) LSM) son expresiones naturales de la naturaleza normativa del plan. Lo mismo se puede decir de la "vigencia indefinida" a que se refiere el art. 66.3 LSM. A estos efectos típicamente normativos, la LSM añade otros atípicos, como la **"ejecutividad"** y la posible "ejecución forzosa del plan" (art. 64 d) LSM). En puridad, la "ejecutividad" y la "ejecución forzosa" son notas características de los actos administrativos de gravamen, conforme a los arts. 98 y 99 LPAC. La mención expresa a estos efectos en el art. 64 d) LSM refleja, simplemente, que las

determinaciones del plan, por ser concretas y precisas, obligan directa e inmediatamente: no necesitan de un acto administrativo singular para crear obligaciones a los particulares. Y, en consecuencia, la Administración urbanística puede imponer o ejecutar directamente los mandatos del plan sin necesidad de una previa resolución administrativa creadora de gravamen u obligación para el particular. De otro lado, el art. 64 e) LSM también dispone un efecto singular para los planes: la declaración implícita de **utilidad pública y necesidad de ocupación**, a efectos de expropiación, de los terrenos, instalaciones y construcciones comprendidos en el plan. Este efecto es, en realidad, un simple recordatorio o reiteración de lo establecido con carácter general en los arts. 15 y 17.2 de la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1954 (LEF). En consecuencia, para expropiar los terrenos o construcciones necesarias para la ejecución de un plan, la Administración urbanística puede dar ya por cumplido el requisito previo de la declaración de utilidad pública (art. 10 LEF) y el trámite procedimental de identificación de los bienes expropiables (declaración de necesidad de ocupación: art. 17.2 LEF) y pasar directamente a la fijación del justiprecio expropiatorio.

26. Especial mención merece la **situación de "fuera de ordenación"** que deriva de un nuevo plan (art. 64 b) LSM). El efecto de "fuera de ordenación" se refiere a la situación en la que quedan las instalaciones, construcciones o edificaciones existentes, conforme al plan vigente, cuando se aprueba un nuevo plan. Resulta que el nuevo plan puede asumir las determinaciones vigentes, o cambiarlas parcialmente. Y así puede ocurrir, por ejemplo, que donde en la actualidad existe una fábrica el nuevo plan opte por un uso dotacional (un parque, un polideportivo). También puede ocurrir que donde existen edificios de cuatro alturas (amparados en el correspondiente plan) ahora, con un nuevo plan, la altura se limite a sólo tres plantas. Estos cambios normativos, en las determinaciones del plan, no afectan directamente a la realidad urbanística. Esto es, un cambio en la ordenación no implica la demolición de lo existente. El derecho de propiedad (art. 33.1 CE) impide que la nueva ordenación urbanística esterilice de forma directa —salvo indemnización— el uso económico propio de la edificación actual (art. 48 a) 2 TRLS 2015). En consecuencia, la situación de "fuera de ordenación" (art. 64 b) LSM)

simplemente anuncia que la instalación o edificación actual no perdurará ya indefinidamente en el tiempo, aunque su efectiva sustitución podrá ser más o menos retardada. Ocurre, con todo, que la LSM no regula con precisión en qué consiste la situación de "fuera de ordenación", por lo que será necesario atender a la regulación supletoria del art. 60 TRLS 1976. De forma sistemática se pueden identificar cuatro supuestos de adecuación de la realidad a la nueva ordenación: adaptación voluntaria; expropiación forzosa; devaluación acelerada del inmueble; y devaluación retardada.

a) El primer supuesto consiste en que el propietario demuela **voluntariamente** su edificación, y que construya de nuevo conforme al nuevo plan. Aunque el art. 64.b) LSM no menciona expresamente este supuesto, resulta de la aplicación supletoria del art. 60.2 TRLS 1976. Obviamente, esta opción se dará cuando la nueva ordenación produzca beneficio económico a su propietario.

b) Una segunda forma de adaptación rápida es a través de la **expropiación forzosa** (y, una vez producida ésta, la eventual demolición de lo existente). La expropiación ha de ser, obviamente, mediando indemnización, aunque en la fijación del justiprecio habrá que tener en cuenta (como factor reductivo) el hecho elemental de que la vida de lo existente ya no es indefinida; a eso se refiere el art. 35.3.4 TRLS 2015 con la referencia a que si las construcciones o edificaciones han quedado en situación de fuera de ordenación *"su valor se reducirá en proporción al tiempo transcurrido de su vida útil"*.

c) La tercera forma de adaptación de la realidad al plan consiste en **impedir las mejoras en las construcciones existentes**, lo que de una forma natural irá ocasionando el deterioro y la depreciación en el inmueble, pudiendo llegar, en última instancia, a la situación de ruina (*infra* § XII.50). A esta vía se refiere implícitamente el art. 64 b) LSM en relación con las edificaciones y construcciones "totalmente incompatibles" con el nuevo planeamiento, entre las que se incluyen, en todo caso, *"las que ocupen suelo dotacional [según el nuevo plan] o impidan la efectividad de su destino"*. A falta de más detalle en la LSM se ha de aplicar supletoriamente el art. 60.2 y 3 TRLS 1976, que para la situación de "fuera de ordenación" prohíbe con carácter general

toda obra de *"consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación" y sólo permite "las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble"*. Es consolidación prohibida, por ejemplo, reemplazar un bar en la planta baja de un edificio por un vestíbulo nuevo, por el que se accede a apartamentos renovados (STS de 25 de mayo de 2011, RC 5136/2007). En cambio, son obras posibles las de mejora de instalaciones (higiénico-sanitarias) en una residencia de ancianos (STSJM 238/2013, de 27 de febrero)

d) El cuarto supuesto se puede describir como de **adaptación retardada** de lo construido al nuevo plan. A ello se refiere el art. 64 b) LSM cuando menciona las construcciones o edificaciones *"que sólo parcialmente sean incompatibles con la nueva ordenación*". Piénsese, por ejemplo, en un cambio de uso para un edificio, que no cuestiona su existencia física, aunque si su destino funcional. Para este caso la LSM dice que *"se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen"*.

26 *bis*. Aunque con ciertas oscilaciones, la jurisprudencia considera que el régimen de "fuera de ordenación" sólo es aplicable a las construcciones u obras inicialmente legales, las originariamente conformes con el planeamiento urbanístico entonces vigente. En cambio, las **construcciones y obras ilegales** que por caducidad de la potestad disciplinaria del ayuntamiento (*infra* § XIII.18) no pudieron ser demolidas, no se benefician del régimen de protección propio de la situación de "fuera de ordenación" (STS de 29 de junio de 2001, RC 8357/1996; STSJM 917/2015, de 2 diciembre). En consecuencia, estas construcciones ilegales, aunque no sean demolibles, tampoco son susceptibles de ninguna obra de mantenimiento. A lo sumo son posibles las obras directamente relacionadas con la seguridad de los usuarios del inmueble (STSJ 344/2016, de 4 de mayo).

VII. Alteración del planeamiento

27. El art. 66.3 LSM establece que los planes urbanísticos tienen vigencia indefinida. Sin perjuicio de esta regulación elemental, la LSM incluye varias formas singulares de alteración del planeamiento urbanístico. Ya se ha dicho que los planes urbanísticos son normas jurídicas muy singulares (*supra* § V.3), lo que justifica y explica el régimen peculiar para su alteración. En la naturaleza propia de los

planes hay razones a favor de su **estabilidad reforzada**: la relevancia de la planificación urbanística para el conjunto de la ciudad; la inclusión en el plan de un programa temporal de actuaciones transformadoras (y, por tanto, la conveniencia de que un plan no se altere antes de que culmine su ejecución); la protección de la confianza legítima de los propietarios y adquirentes de suelo, quienes actúan en el mercado con la confianza de que el régimen jurídico de las fincas es el que resulta de cada plan. Ahora bien, junto a estas razones para la estabilidad también hay motivos **para facilitar o flexibilizar la alteración de una parte de sus determinaciones**: el sometimiento del planeamiento urbanístico a una planificación territorial o sectorial (estatal o autonómica) cambiante; la propia rapidez de los cambios sociales y demográficos (que requieren con frecuencia nuevas determinaciones urbanísticas); o la agilidad de los cambios económicos (que se plasma en la existencia de determinaciones sobre usos del suelo muy vinculados a la evolución de la economía). La LSM, varias veces modificada en este punto, busca continuamente un punto de equilibrio cambiante en la tensión entre estabilidad y flexibilidad. En los últimos años, la tendencia legislativa va hacia una creciente flexibilización de los planes, permitiéndose de forma cada vez más amplia las modificaciones parciales o "puntales" del planeamiento.

28. El supuesto normal es que el ayuntamiento introduzca, según su propio criterio, las alteraciones de sus planes. Pero el art. 68.4 LSM también prevé la posibilidad de que la **Comunidad de Madrid imponga** esas alteraciones y que, incluso, sustituya directamente la ordenación urbanística municipal. Estas facultades autonómicas, ciertamente extraordinarias y excepcionales, han de entenderse limitadas a la existencia de importantes intereses supramunicipales (normalmente expresados en una nueva planificación territorial autonómica no atendida por el planeamiento municipal). Una interpretación expansiva de los supuestos de suspensión o sustitución autonómica del planeamiento municipal sería directamente contraria a la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE).

29. Como regla, todo plan se altera **por el mismo procedimiento por el que se aprobó** (art. 67.1 LSM). Por tanto, un PG sólo se puede alterar por el procedimiento de aprobación del PG; y lo mismo para un

PP o un PE. Aunque esta regla general tiene varias matizaciones y excepciones en la propia LSM. De un lado, ya se ha explicado más arriba (*supra* § V.7) la posibilidad de que las determinaciones pormenorizadas de un PG se alteren mediante planeamiento de desarrollo (PP o PE). En segundo lugar, la LSM regula diferenciadamente tres supuestos de alteración: **revisión, modificación sustancial y modificación no sustancial**. En puridad, la revisión y la modificación sustancial no contienen ninguna singularidad procedimental (rige la regla general de que el plan se altera por el mismo procedimiento de su aprobación) aunque sí en cuanto a la extensión o alcance de la innovación. Distinto es el caso de la modificación no sustancial (introducida por la Ley madrileña 7/2007) donde sí se contienen algunas singularidades procedimentales. Veamos estas tres modalidades de alteración del planeamiento.

30. De acuerdo con el art. 68.2 LSM la **revisión** de un plan de ordenación urbana supone *"el ejercicio de nuevo, en plenitud, de la potestad de planeamiento"*. De forma coherente con esta regulación, la LSM limita los supuestos en los que una alteración ha de hacerse necesariamente con forma de revisión (esto es, ofreciendo un nuevo modelo urbanístico completo: STSJM 463/2017, de 12 de junio, FD 4). En la actualidad, y como consecuencia de la reforma de la LSM por la Ley madrileña 9/2010, se puede afirmar que la revisión es un tipo de alteración residual en la Comunidad de Madrid. De un lado, el nuevo art. 68.1 LSM sólo contempla la revisión del plan general cuando haya *"nuevos criterios que afecten a la totalidad del suelo del término municipal"*. De manera que ahora una reclasificación de suelo en el PG (de no urbanizable a urbanizable, por ejemplo), o una reducción del suelo destinado a espacios libres, ya no necesitan (como ocurría hasta 2010) la elaboración completa de un nuevo PG (revisión). De otro lado, para los demás planes (PS, PP, PE, ED) el art. 68.5 LSM sólo exige la revisión *"cuando las alteraciones que en ellos se pretendan introducir requieran la completa reconsideración de la ordenación por ellos establecida"*.

31. Lo normal va a ser, entonces, **la modificación "puntual"** del plan. Esto es, la alteración de determinaciones concretas del plan (estructurales o pormenorizadas, según los casos) sin necesidad de

iniciar la tramitación de un nuevo plan completo. Así, por ejemplo, mediante una modificación (en 2009) del vigente plan parcial de reforma interior "Casco de Barajas" (Madrid) se proyecta un parking subterráneo para incrementar las plazas de aparcamiento en la zona. Las modificaciones del PG pueden incluir hoy —desde 2010— **reclasificaciones de suelo**. Además, ya no hay exigencia de un tiempo de espera mínima antes de la primera modificación (de cualquier plan). Y tampoco es preceptivo mantener la extensión de zonas verdes del plan vigente (siempre que se respete el estándar mínimo del art. 36.6 LSM). Más allá de este régimen jurídico homogéneo para las modificaciones, desde el punto de vista procedimental se distingue entre las modificaciones "sustanciales" y las "no sustanciales".

a) Tal y como dice el art. 67.1 LSM el procedimiento de aprobación de la **modificación "sustancial"** será el mismo que el del plan original. Esto significa que la secuencia normal (aprobación inicial, provisional y definitiva) se aplica también a la modificación "sustancial". Aunque el hecho de que la alteración sea sólo parcial o "puntual" hace que la tramitación se simplifique *de facto* (serán necesarios menos informes de otras administraciones públicas, será más limitada la participación ciudadana en el trámite de información pública).

b) Además de las modificaciones recién descritas, desde 2007 el art. 57 f) LSM incluye una nueva forma de innovación del planeamiento, cuando se trate de **alteraciones "que no supongan modificaciones sustanciales"**. La LSM se remite a un reglamento para determinar tanto los supuestos de "modificaciones no sustanciales" como el procedimiento de aprobación de estas alteraciones secundarias o "no sustanciales". Lo relevante es, en este caso, que la modificación ya no tendrá que seguir el procedimiento de aprobación propio del plan (tal y como en general, para todas las alteraciones, exige el art. 67.1 LSM) sino un procedimiento simplificado.

32. La previsión de **desarrollo reglamentario** en relación con las "modificaciones no sustanciales" se concretó en el **Decreto 92/2008**, de 10 de julio, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid. Este reglamento fue

impugnado y parcialmente anulado por la STSJM 300/2010, de 26 de marzo. Frente a lo que pudiera pensarse, las ventajas procedimentales que aporta este reglamento son, en realidad, escasas. Y mayores son, en cambio, las dificultades jurídicas que crea. Una de las novedades aparentes está en que pasa a ser el alcalde —y no el pleno— a quien corresponde la aprobación inicial de la modificación. Aunque, en realidad, esta competencia ya corresponde a los alcaldes en los municipios ordinarios (art. 21.1 j LBRL) y en los municipios de gran población está competencia era ya desde 2003 —y sigue siendo hoy— de la junta de gobierno local (art. 127.1 c) LBRL). Otra de las novedades está en que el plazo para la emisión de informes sectoriales (de otras Administraciones) coincide con el plazo de información pública. Ahora bien, la referencia del reglamento a que los informes sectoriales que no se emitan en tiempo se considerarán favorables tiene un alcance muy limitado, toda vez que la STJM 300/2010 ha dejado claro que ese carácter favorable sólo se puede referir a los informes regulados en la legislación madrileña, no a los previstos en las leyes del Estado. También la misma sentencia ha dejado claro que la falta de mención expresa en el reglamento a los informes ambientales nada dice de su preceptividad, ya que derivan de otras leyes (como la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental). Todo esto en cuanto a las pocas novedades reales de la regulación reglamentaria de la modificación no sustancial del planeamiento. En cuanto a los nuevos problemas jurídicos que destapa el reglamento hay que destacar la llamativa previsión de un trámite autonómico de aprobación definitiva de las modificaciones "no sustanciales" de los planes. Es llamativo, en primer lugar, que puestos a agilizar la modificación de los planes (cuando se trata de "modificaciones no sustanciales") no se sustituya el trámite de aprobación autonómica por un simple informe obstativo. Pero lo que más llama la atención es que el reglamento no limita la aprobación definitiva autonómica (de la "modificación no sustancial") a los PG y a los PP o PE en municipios de más de 15.000 habitantes (que son los casos en los que, conforme al régimen general, hay aprobación definitiva autonómica: *infra* § VII.11). Parecería, entonces, que la "modificación no sustancial" de estos planes es incluso más compleja que la revisión o modificación ordinaria del plan. Para evitar este resultado absurdo, hay que interpretar que el reglamento no impone el procedimiento bifásico (municipio-comunidad autónoma) donde no lo había impuesto antes la ley.

33. Sea cual sea la modalidad de innovación del planeamiento, el art. 67.2 LSM impone algunos límites materiales o de contenido a todas las alteraciones. Todos esos límites tienen por fin evitar que sucesivas alteraciones parciales de los planes desfiguren el modelo de calidad y bienestar urbano originalmente proyectado. Son, en suma, límites a la degradación del Estado social en su dimensión urbanística. Los límites son de dos tipos:

a) En primer lugar, la alteración **no podrá romper el equilibrio entre dotaciones y aprovechamiento lucrativo** del suelo alcanzado

en el plan objeto de alteración. La ley permite que la alteración aumente la edificabilidad, que desafecte suelo de un destino público o incluso que descalifique suelo destinado a vivienda de protección pública. Pero todas estas alteraciones, aun siendo posibles, no pueden ir en perjuicio del nivel de calidad urbana ya alcanzado en el plan (STSJM 463/2017, de 12 de junio, FD 6) Y por ello la ley sólo permite la alteración de aquellas magnitudes si en paralelo se contemplan las *"medidas compensatorias precisas para mantener la cantidad y calidad de las dotaciones previstas respecto del aprovechamiento urbanístico del suelo"*.

b) En segundo lugar, la ley dificulta la reasignación de usos a terrenos cuyo destino en el plan es **docente, sanitario o para viviendas de protección pública** o integración social. Repárese en la conexión de estos destinos del suelo con los derechos o principios rectores propios del Estado social. En estos terrenos, la recalificación o cambio de uso sólo será posible si el ayuntamiento justifica la innecesaridad del destino existente y si el nuevo uso propuesto es preferentemente público o de interés social. Sobre el cumplimiento de estos requisitos se prevé un informe preceptivo de la correspondiente consejería autonómica sectorial (así, la Consejería de Educación deberá informar sobre la innecesaridad de una parcela destinada a centro de enseñanza primaria en el planeamiento vigente).

VIII. Control judicial de los planes

34. Los planes urbanísticos son, en tanto que actuación de Administraciones públicas, fiscalizables por los tribunales (art. 106.1 CE). Y lo son por los procedimientos propios de las disposiciones administrativas de carácter general. Esto es, cabe tanto el **recurso directo** contra el plan (art. 25.1 LJCA) como el **recurso indirecto**, con motivo del enjuiciamiento de actos de aplicación del plan, como licencias u órdenes de demolición (art 26.1 LJCA). Conforme al art. 112.3 LPAC, y precisamente por ser el plan una disposición de carácter general, para el recurso directo no será exigible la previa interposición de recurso administrativo alguno (STS de 18 de marzo de 2008, RC 3187/2006). En el caso del recurso contencioso-administrativo

indirecto, la declaración de nulidad del plan requerirá de una previa **cuestión de ilegalidad** ante el órgano judicial con competencia para enjuiciar el correspondiente plan (art. 127 LJCA). Este control indirecto no podrá versar sobre cuestiones formales (cumplimiento de trámites) o competenciales, salvo que las infracciones procedimentales en la elaboración del plan hayan sido groseras (STS 1010/2017, de 7 de junio de 2017). Por lo demás, no rigen aquí límites de legitimación procesal, ya que el art. 62 TRLS 2015 establece la "acción pública" (en puridad, la "acción popular") para exigir *"la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística"*.

35. El plan es controlable por los tribunales en todos sus aspectos. Tanto por razones formales como por razones de contenido del plan. Y si concurre cualquier vicio relevante de legalidad, la consecuencia sólo puede ser la **nulidad de pleno Derecho** (art. 47.2 LPAC). Las posibles ilegalidades **formales** se refieren a la competencia y a los requisitos para la aprobación de un plan. Así, por ejemplo, la omisión de justificación de una determinación urbanística en la correspondiente "memoria" del plan es una causa formal frecuentemente determinante de la invalidez de la correspondiente norma del plan (por ejemplo: STSJM de 20 de enero de 2012; STS 16 de diciembre de 2015, RC 9/2014; STSJM 72/2017, de 3 de febrero). Este defecto de justificación en la memoria del plan no es subsanable *a posteriori* (mediante un informe municipal que explique el sentido de una norma del plan), porque una causa de nulidad de pleno Derecho (y todas las que afectan a una disposición de carácter general lo son) no admite subsanación alguna (STS de 28 de septiembre de 2012, RC 2092/2011). También, la omisión del preceptivo trámite de audiencia en la elaboración de un plan, considerado este trámite como esencial a la luz del art. 105 c) CE, conduce a la anulación (STS 1145/2017, de 29 de junio). Las posibles ilegalidades **de fondo** se producen por la contravención de opciones urbanísticas contenidas en normas de superior jerarquía (leyes y, en su caso, reglamentos gubernativos).

36. La cuestión más relevante, y a la que se ha aludido ya más arriba (*supra* § V. 4), es la de la **intensidad** del control judicial de los planes. Dado que la planificación urbanística expresa potestades altamente

discrecionales ("discrecionalidad configuradora") el control judicial ha de ser necesariamente contenido. Los tribunales no pueden sustituir a la Administración en el ejercicio de su potestad planificadora. Pero, dado que todos los ciudadanos tienen derecho fundamental a la tutela judicial efectiva (art. 24.1 CE), y que los tribunales necesariamente deben controlar la legalidad de la actuación administrativa (art. 106.1 CE), tampoco pueden los tribunales excederse en su deferencia hacia la Administración. En los pocos casos en los que las leyes establecen un estándar urbanístico, o una determinación urbanística concreta, los tribunales fácilmente han fiscalizado y anulado una norma contraria en el plan. Más difícil es el control judicial cuando la ley no establece normas o estándares precisos. En estos casos, los tribunales normalmente llevan a cabo su control mediante parámetros normativos principiales: interdicción de la arbitrariedad, prohibición de la desviación de poder, o mandato de proporcionalidad. Así se comprueba, por ejemplo, en la STSJM 543/2006, de 5 de abril (sobre la ciudad deportiva del Real Madrid), en la STSJM de 20 enero de 2012 (sobre la operación Mahou-Vicente Calderón), o en la STSJM 77/2015, de 2 de febrero (sobre la operación Santiago Bernabéu). Esto es, el tribunal se limita a comprobar que la opción planificadora seguida por un ayuntamiento no carece de justificación (STS de 19 de enero de 2016, RC 159/2014), no se adopta por razones distintas a las del interés urbanístico general (STS de 17 de diciembre de 2015, RC 2696/2014; STSJM 593/2018, de 17 de julio), o no contiene gravámenes excesivos sobre los propietarios.

36 *bis*. Aunque el parámetro de control judicial sea aparentemente liviano, lo cierto es que está llevando a numerosas declaraciones de nulidad. Y es que, durante mucho tiempo, el planeamiento urbanístico ha dado cobijo a "operaciones urbanísticas" que, si bien eran formalmente compatibles con el ordenamiento urbanístico, en puridad no servían al **interés ciudadano**, sino a intereses económicos privados. Este es el caso de la llamada "operación Santiago Bernabéu", conforme a la cual una modificación del PG de Madrid aumentó la edificabilidad en las inmediaciones del estadio y, en compensación, asignó uso dotacional público a ciertas parcelas en el distrito de Carabanchel (*sic*). Tal y como argumenta con contundencia la citada STSJM 77/2015, de 2 de febrero, esta modificación del planeamiento es nula porque en realidad no sirve al interés general, sino al interés de un club de fútbol, de lo que es prueba que las compensaciones dotacionales no estén espacialmente ligadas a las necesidades colectivas vinculadas a la modificación del plan, sino que se sitúan en un espacio de la ciudad por completo ajeno al estadio

(lejos, en Carabanchel). Algo similar se puede decir en relación con la operación "Wanda Metropolitano", en la que la STSJM 593/2018, de 17 de julio, anula una modificación del PG de Madrid precisamente porque la conversión del antiguo estadio de "La Peineta" (calificado como dotación pública deportiva) en el estadio Wanda-Metropolitano (calificado como dotación privada) sirve directamente al club Atlético de Madrid, pero no al interés general. Y por cierto, nótese a lo largo de este libro la frecuencia con la que los litigios urbanísticos son protagonizados por los grandes clubes de fútbol de Madrid.

37. La concepción limitada del poder judicial de control del planeamiento se observa también en el **posible alcance de los fallos**. Aparte de la simple declaración de nulidad del plan (cuando infringe una norma superior), el tribunal contencioso no puede ordenar al ayuntamiento la inclusión de una concreta determinación urbanística en el plan, por muy razonable que ésta pudiera ser (STS de 8 de marzo de 2012, RC 6056/2008). Una vez anulado el plan (o una parte de él) corresponde de nuevo al ayuntamiento el ejercicio de su potestad planificadora, aunque lógicamente ésta habrá de ejercerse conforme a la previa sentencia anulatoria.

38. Un ejemplo de fiscalización judicial de un plan por vicio de **desviación de poder** se puede encontrar en la STS 18 de marzo de 2011, RC 1643/2011. En el caso, el Ayuntamiento de Pozuelo de Alarcón, en la Comunidad de Madrid, había aprobado una revisión del plan general municipal. En el "área de planeamiento específico APE 3.2-05: Camino del Piste" se reclasificaba una anterior zona verde, que pasaba a ser zona edificable de uso residencial. Según la memoria del plan, el fin de la nueva zona residencial era conseguir parcelas edificables con las que realizar permutas con propietarios de otra zona del municipio, a fin de dedicar estas otras fincas a zona verde. Esta permuta ya había sido previamente objeto de un convenio con los propietarios de las parcelas permutables. El tribunal concluye que esta reclasificación está viciada de desviación de poder (art. 70.2 LJCA), porque el poder de planeamiento sólo puede servir al interés general, y no puede ser el instrumento para la materialización de acuerdos con propietarios: *"la desviación de poder ha de apreciarse no sólo (...) cuando se acredite que la Administración persigue una finalidad privada o un propósito inconfesable, extraño a cualquier defensa de los intereses generales, sino que también puede concurrir esta desviación teleológica cuando se persigue un interés público ajeno y, por tanto, distinto al que prevé el ordenamiento jurídico para cada caso".*

39. Durante la sustanciación del proceso contencioso-administrativo, el tribunal puede **suspender** la eficacia del plan impugnado (arts. 129.1 y 130 LJCA). Esta posibilidad, no obstante, ha

sido interpretada de forma restrictiva por los tribunales, por la relevancia que tiene la inaplicación provisional de una norma como el plan. Dice el Tribunal Supremo que *"estas normas presentan un interés público más acentuado que los actos de aplicación, lo que limita la suspensión de su ejecutividad y supedita la misma a la producción de unos perjuicios de una realidad superior o, al menos, igual a los que acarrearía la demora en la ejecución"* (STS de 15 de enero de 2009, RC 6038/2007).

40. Con frecuencia ocurre que las sentencias anulatorias de planes resultan **ineficaces**, porque el ayuntamiento sustituye los preceptos declarados nulos por otros que, en sus efectos, son similares a los anulados. Así ocurrió, por ejemplo, en relación con las sentencias del TSJ de Madrid de 2003 que anularon una buena parte de las reclasificaciones de SNUP (que pasaba a ser SUS o SUNS) en el PG de Madrid de 1997. Las "desclasificaciones" de SNUP se habían anulado por no estar suficientemente justificadas en el plan. Pero una vez anuladas, de nuevo el planificador, y a la vista de que de hecho los terrenos ya se habían transformado, volvió a clasificarlos como urbanizables. Para estos casos, la jurisprudencia considera que no hay desviación de poder en la ejecución de sentencias (art. 103. 4 LJCA) siempre que la nueva ordenación, aunque en sus resultados haga ineficaz la sentencia anulatoria, no se haya hecho con el propósito de incumplir la resolución judicial. A tal efecto, los tribunales exigen al ayuntamiento "un especial esfuerzo para justificar el cambio de ordenación (…) para disipar cualquier sospecha de que el planeamiento se altera con la intención de impedir el cumplimiento de la sentencia" (STS de 18 de diciembre de 2014, RC 2487/2012; SSTSJM 165/2015 y 463/2017, de 12 de junio, FD 7).

Capítulo VI.
Planeamiento general

I. El plan general

1. Vista ya la trascendente distinción entre instrumentos de planificación general e instrumentos de planeamiento de desarrollo, a continuación se expone el régimen jurídico de las dos figuras de planeamiento general: el propiamente denominado plan general (PG) y el plan de sectorización (PS). Empecemos por el plan general.

2. Tal y como resulta del art. 41 LSM, el PG expresa la **política urbanística** de cada ayuntamiento para el conjunto del municipio. Así, por ejemplo, el PG de Madrid (1997), al hilo del desarrollismo urbanístico, expresa una clara opción por el crecimiento residencial de la ciudad (en detrimento de otras actividades económicas industriales). Pasados los años, y sobrevenida la crisis económica de 2007, aquella opción política municipal es causa de disfunciones: un exceso de oferta de viviendas construidas sin demanda suficiente; e insuficiencia de suelo industrial a precios accesibles.

3. Cada política urbanística para el conjunto del municipio se manifiesta, fundamentalmente, a través de las distintas **"determinaciones estructurantes"** que el art. 42.1 LSM, en relación con los arts. 35 a 39 LSM, reserva al PG. La opción de política urbanística para cada ciudad resulta, entonces, de la suma de: la clasificación y categorización del suelo (en urbano consolidado [SUC] o no consolidado [SUNC], urbanizable sectorizado [SUS] o no sectorizado [SUNS] y no urbanizable de protección [SNUP]); la reserva y calificación de suelo para "redes públicas" supramunicipales y generales, con las magnitudes mínimas que señala el art. 36 LSCM: infraestructuras viarias, redes de abastecimiento de agua, instalaciones para servicios públicos (…); la división de las distintas clases de suelo en áreas, sectores o ámbitos (barrios actuales y futuros) que serán objeto de posterior regulación pormenorizada; la fijación de un uso global (así: residencial colectivo, terciario, industrial…) y un coeficiente de edificabilidad (el número de m2 construibles por cada m2 de suelo) para cada área, ámbito o sector de suelo. Todas estas determinaciones se irán analizando en las próximas páginas. Junto a las "determinaciones estructurantes", el PG puede —e incluso en ocasiones debe— contener algunas "determinaciones pormenorizadas". En principio, el PG contendrá numerosas "determinaciones pormenorizadas" en suelo urbano, siendo limitadas las remisiones o previsiones de posteriores planes parciales o planes especiales (para los llamados "ámbitos de planeamiento remitido"). En cambio, en suelo urbanizable el PG normalmente contendrá escasas "determinaciones pormenorizadas" pues éstas se incluirán normalmente en el planeamiento de desarrollo.

4. Ya se ha señalado que el PG clasifica el suelo municipal en una de las tres clases primarias de suelo (urbano, consolidado o no consolidado; urbanizable, sectorizado o no sectorizado; y no urbanizable de protección). Esta afirmación, siendo correcta en términos generales, necesita una precisión: una parte del suelo municipal, el **reservado para redes públicas supramunicipales o generales**, no se integra formalmente en ninguna de las tres clases primarias de suelo. Piénsese por ejemplo en la reserva de suelo para una ampliación de la red de metro. El PG atribuye a esos terrenos un uso característico y puede "adscribirlos", a efectos de gestión, a la clase de suelo urbanizable (infra § VI. 29,30 y 31). Dado que los propietarios de las fincas que soportan las redes públicas deben cederlos gratuitamente a la Administración actuante (infra § VIII.23), la compensación patrimonial se puede conseguir equiparando a estos propietarios con aquellos otros cuyas fincas sí están

integradas en el suelo urbanizable. De esta manera, los propietarios de fincas que soportan las redes supramunicipales o generales obtienen aprovechamiento urbanístico en suelo clasificado como urbanizable.

5. El PG es un documento de estructura compleja. Conforme al art. 43 LSM, el plan contiene tanto normas urbanísticas (así, el coeficiente de edificabilidad de cada sector) como referencias físicas (planos y catálogos de bienes y espacios protegidos) y documentos explicativos (la memoria, el estudio de viabilidad o el estudio de análisis ambiental). Las **normas urbanísticas** se aplican por medio de las referencias que aportan los planos y catálogos. De esta manera, para determinar cuál es el aprovechamiento urbanístico que corresponde a los propietarios en un "área homogénea" de suelo urbano consolidado hay que atender simultáneamente al coeficiente de edificabilidad del área (fijado por la normativa del PG) y a los planos que indican el perímetro de esa área de suelo urbano consolidado (y por tanto, qué fincas particulares quedan dentro del área). Distinta es la eficacia de la **memoria, el estudio de viabilidad y el informe ambiental**. Estos documentos son preceptivos (art. 43 LSM), pero en sí mismos no imponen o permiten nada. Su valor jurídico está en su relación lógica y causal con la ordenación del plan (normativa más planos o catálogos): cada opción urbanística que adopta el plan debe encontrar justificación y ser coherente con la memoria, el estudio de viabilidad y el informe de análisis ambiental. En otro caso, la ordenación del PG puede ser tachada de arbitraria y consecuentemente anulada. Así, por ejemplo, si un PG prohíbe terminantemente "el almacenamiento de vehículos usados en suelo urbano", y en la memoria no hay justificación alguna para una determinación tan restrictiva, dicha determinación es nula. Del mismo modo, si un PG reclasifica suelo y la memoria no contiene explicación alguna para esta reclasificación, la decisión planificadora es nula de pleno Derecho (STS de 28 de septiembre de 2012, RC 2092/2011, en relación con el PG de Madrid).

6. Aunque los planes generales se elaboran siguiendo las prescripciones de la LSM, su **estructura** e índice no siguen necesariamente el orden o la sistemática reguladora de la ley. Con carácter general, la estructura del PG lleva este orden: a) Memoria del Plan; b) Planimetría; c) Normas urbanísticas. Y ya dentro de las normas urbanísticas, el PG suele contener un primer apartado titulado "normas urbanísticas generales" que agrupa las prescripciones aplicables en todo el municipio (aquí se

incluyen, por ejemplo, normas sobre la forma de construcción, en cualquier clase de suelo; o normas sobre cómo interpretar los preceptos del propio PG). Tras las "normas urbanísticas generales" el PG suele incluir un extenso apartado con las "normas urbanísticas particulares", esto es, por clases de suelo (urbano, urbanizable, no urbanizable de protección). Esas determinaciones por clases de suelo son abstractas, por lo que para saber a qué fincas o parcelas se aplican es necesario consultar los planos del PG; son estos planos los que determinan, para cada sector, ámbito de actuación o manzana, el uso o usos aplicables, así como el tipo de edificación o construcción posibles. Así, por ejemplo, donde el PG resalta una determinada zona de suelo urbano en gris oscuro y le asigna las claves RM, esto significará que para esa zona el uso posible es el residencial multifamiliar (con sus compatibles); y si, además, para esa misma zona el PG establece la clave de edificación "BA.1", esto significa que los edificios residenciales habrán de atenerse a las reglas de edificación fijadas en la normas sobre "bloque abierto" incluidas en la parte normativa del PG ("ordenanza de edificación en bloque abierto").

II. Determinaciones del plan general en suelo urbano

7. El PG contiene una regulación diferenciada, más o menos detallada, para **cada clase de suelo** (urbano, urbanizable, no urbanizable de protección). Comenzando por el suelo urbano, las determinaciones del PG son unas veces "estructurantes" y otras veces "pormenorizadas". La distinción entre ambas no siempre es clara. Sólo algunas de las determinaciones urbanísticas son calificadas directamente por la LSM como "estructurantes". De las demás determinaciones urbanísticas hay que presumir su carácter "pormenorizado" (art. 35.4 g) LSM), permitiéndose así su posible modificación por el planeamiento de desarrollo.

1. Determinaciones estructurantes

1.1. Delimitación de áreas homogéneas

8. En primer lugar, el PG divide el suelo urbano en **áreas homogéneas** (art. 42.6 LSM). Cada área homogénea se corresponde con una parte diferenciable de la ciudad (un barrio ya construido; un espacio despoblado; un polígono industrial que se va a trasformar en suelo residencial; una nueva área comercial) y recibe una ordenación singular. La delimitación de cada área homogénea ha de estar

justificada en el PG, siendo la ausencia de justificación específica una causa de nulidad (STSJM 973/2013, de 31 de junio).

9. Cuando se trata de **suelo urbano consolidado** (*infra* § VIII.4) la delimitación de cada área homogénea (AH) sirve, fundamentalmente, para definir la intensidad y tipología edificatorias. Así, para el área homogénea el PG define la edificabilidad, las alturas, la ocupación máxima de finca o incluso la forma de los tejados.

10. **En suelo urbano no consolidado** (*infra* § VIII.5) un área homogénea presenta otra función: es un espacio sometido a reforma o reestructuración integral (por ejemplo, transformación de un polígono industrial en un nuevo barrio residencial) o donde se rematará una parte inacabada de la ciudad. Para esta área, el PG definirá una ordenación completa, o fijará unas "condiciones de ordenación" que serán desarrolladas por un posterior plan parcial. Así, por ejemplo, para el suelo ocupado por la antigua prisión de Carabanchel el PG de Madrid establece como "condiciones de desarrollo" que los usos residenciales se concentren en la parte más próxima al barrio de Eugenia de Montijo, y que los nuevos usos terciarios se concentren en el centro del ámbito. A las "condiciones" estructurantes del PG seguirá un plan parcial de reforma interior que ordenará pormenorizadamente todo ese espacio de suelo. Cuando estamos en suelo urbano no consolidado, está previsto que el PG defina, en el interior del área homogénea, un "ámbito de actuación" (AA) más reducido. En estos casos, el AH de suelo urbano no consolidado no se ordenará y transformará de una vez, sino por unidades más pequeñas (ámbitos de actuación). Es frecuente, en la realidad, que en suelo urbano no consolidado los ámbitos de actuación sean de relativamente cortas dimensiones (por ejemplo, 25.000 m2).

1.2. Uso global de cada área homogénea

11. En segundo lugar, el PG fija, como determinación estructurante, el **uso global** de cada área homogénea (art. 38.1 LSM). El PG singulariza a cada AH con un uso característico, que será el predominante. Así: residencial colectivo; o terciario; o residencial de protección pública. El catálogo de posibles usos globales no es cerrado.

Por eso es posible que el PG perfile mucho el uso global de un área. El hecho de que el PG fije un uso global para toda el área no significa que en esa parte de la ciudad sólo quepa ese uso. Significa, simplemente, que ese será el uso principal, predominante o de referencia. Pero la ordenación pormenorizada, establecida en el propio PG o en un plan de desarrollo, podrá establecer otros usos en la misma área; y también podrá establecer qué usos son compatibles con el global. Por ejemplo, en un área de uso global "residencial colectivo" se pueden reservar suelos para usos terciarios; y también se puede considerar que en los edificios de uso residencial es posible la ubicación de algunos usos terciarios compatibles en planta baja o primera planta (como los "despachos profesionales").

1.3. Coeficiente de edificabilidad del área homogénea

1.3.1. En suelo urbano consolidado

12. En cada AH de suelo urbanizable **consolidado** (*infra* § VIII.4) el PG fija un **coeficiente de edificabilidad**. Este coeficiente de edificabilidad (CE) es una referencia numérica sobre la intensidad edificatoria en el AH (art. 39.1 LSM). Así, por ejemplo, el PG de Tres Cantos establece que el AH-1.1 (identificable con precisión en el plano del PG) lleva asignado un CE de 0.76 m2c/m2s (de uso global residencial) mientras que el AH 4.1 (de uso global productivo) lleva asignado un CE de 0,92 m2c/m2s. Varias son las precisiones para entender el significado real del CE de cada AH.

a) Hay que tener muy presente, en todo momento, que el **SUC ya está en gran medida edificado** y eso hace que el CE del AH no sea un mero objetivo de intensidad edificatoria futura (como ocurre en el suelo urbanizable, e incluso en el SUNC) sino un valor que en parte informa de la realidad actual y en parte busca alterar parcialmente y a futuro (a veces lejano) esa realidad edificatoria existente (aumentando la superficie construible en el conjunto del AH). Esta combinación entre asunción la realidad edificatoria actual y posible corrección futura se expresa precisamente en la fórmula de determinación del CE del AH. Este coeficiente se fija a partir de una referencia de la realidad, el llamado **coeficiente de edificabilidad real**, que según el art. 39.2 a)

LSM es el resultado de dividir, en cada área homogénea, la cantidad total de m2 construidos (incluso los de dotaciones públicas, como hospitales o escuelas) entre la superficie total de suelo del área (incluyendo redes al aire libre, como los viales o los parques). A partir de este valor numérico (coeficiente de edificabilidad real) el PG fija, para cada AH, un "**coeficiente de edificabilidad de planeamiento**", que tendencialmente será superior al real o existente, y que reflejará la decisión del PG de aumentar o (más raramente) disminuir el número de metros cuadrados construibles en el AH. Así, el CE resultará de dividir toda la nueva superficie edificable del AH (normalmente aumentada por el plan, respecto de la existente o real) entre la superficie total del AH (art. 39.2 b) LSM).

b) En SUC (a diferencia de lo que ocurre en el SUNC), el coeficiente de edificación (o "coeficiente de edificabilidad del planeamiento") de cada AH es una simple magnitud edificatoria. Pero no es una magnitud absoluta, porque el PG puede fijar también **una edificabilidad específica para cada parcela**. Es posible, por tanto, que el CE del AH sea de, pongamos, 0.8 m2c/m2s y que una concreta parcela tenga una edificabilidad específica de 1.2 m2c/m2s. Esta posible divergencia no impide, claro es, que el PG fije la edificabilidad de una parcela (superficie máxima edificable) por la sencilla fórmula de referir llanamente a esa parcela el CE del AH. Así, por ejemplo, para ciertas zonas de SUC de Tres Cantos el PG establece que para los edificios ya existentes con tipología de "manzana cerrada" (a los que se aplica la Ordenanza 1 de SU): *"la superficie máxima edificable en cada parcela será el resultado de referir a su superficie el Coeficiente de Edificabilidad asignado en los planos de ordenación"*. En este caso, por tanto, la edificabilidad de cada parcela se fija por referencia directa al CE del AH, pero esto no es una imposición de la LSM. Y de hecho, en un futuro bien puede ocurrir que para una concreta parcela de la misma AH el PG decida aumentar su edificabilidad, respecto de la que es propia del conjunto del AH.

c) El CE del AH no **sirve para la compensación o equidistribución entre propietarios** (como sí ocurre en el SUNC). No estando prevista técnica alguna de equidistribución en SUC, la edificabilidad fijada por el PG para el conjunto del AH no permite la

compensación de cargas y beneficios de los propietarios de la misma AH. Cada propietario hace suya, íntegramente, la edificabilidad que para su parcela fija el PG (bien singularizadamente, bien por referencia al CE del AH). En consecuencia, en SUC la edificabilidad de cada parcela coincide con el aprovechamiento urbanístico subjetivo, de cada propietario de suelo.

1.3.2. En suelo urbano no consolidado

13. También, en cada AH de **suelo urbano no consolidado** (*infra* § VIII.5) el PG fija, como determinación estructurante, un coeficiente de edificabilidad (art. 42.6 a) LSM)**.** En este caso, la fijación del **coeficiente de edificabilidad** para cada AH (o para un ámbito más reducido dentro del área, denominado genéricamente "ámbito de actuación" [AA]), es propiamente **discrecional** (art. 39.4 b) LSM), si bien hay que tomar en cuenta los coeficientes de edificabilidad de otras áreas homogéneas colindantes, cuando son propiamente comparables (STSJM 973/2013, de 31 de junio). Este CE no sólo mide la futura intensidad edificatoria en el área sino que, además, sirve para la "distribución equitativa de cargas y beneficios" (art. 39.3 LSM). La idea es sencilla: dado que estamos ante suelo que es objeto de nueva ordenación (por ejemplo, para transformar una instalación militar en suelo residencial) las nuevas asignaciones de usos en el ámbito (unos dotacionales, otros lucrativos) producen naturales diferencias en los propietarios de terrenos en ese ámbito. Precisamente para limitar esa desigualdad potencial sirve el CE del AH o del AA. El coeficiente de edificabilidad sirve, en este caso, para la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del mismo AA, esto es, para evitar que un propietario soporte sobre su suelo —sin compensación— los usos dotacionales públicos (no lucrativos) mientras que otro se beneficie extremadamente porque el plan establece que sobre su finca se levantará un edificio residencial. A partir del CE cada propietario puede saber cuál es el aprovechamiento urbanístico subjetivo que le corresponde (esto es, su propiedad): será el resultado de aplicar el CE al número de m2 de superficie de su finca en el AA. De esta manera, el propietario de una parcela donde el planeamiento de desarrollo (PP) establezca que se ubicará una zona verde (por tanto, sin valor urbanístico lucrativo) podrá materializar su aprovechamiento

urbanístico subjetivo en otra parcela del AA. Y a la inversa, el propietario de una parcela donde el plan sitúe una alta edificabilidad no se hace dueño de todo ese aprovechamiento urbanístico (sino del que deriva del CE del AA). En suma, el aprovechamiento urbanístico de cada propietario no coincide con la edificabilidad (o falta de ella) que el plan asigna a su finca o terreno.

2. Determinaciones pormenorizadas

14. Aparte de las anteriores "determinaciones estructurantes", el PG puede o debe incluir otra serie de determinaciones para el suelo urbano, las llamadas "pormenorizadas". Pese a la falta de una regulación precisa en la ley, se puede considerar que las "determinaciones pormenorizadas" en suelo urbano deben contenerse normalmente en el PG. Y sólo por excepción, una parte de las "determinaciones pormenorizadas" —referidas a un concreto AA o ámbito espacial— pueden remitirse a un instrumento de planeamiento de desarrollo (plan parcial, plan especial, estudio de detalle). La opción de partida de que el PG incluya las "determinaciones pormenorizadas" en suelo urbano no impide que luego un plan parcial o un plan especial puedan modificarlas, pues ya se ha dicho que las "determinaciones pormenorizadas" no están reservadas al planeamiento general (*supra* § V.7). De esta manera se dota de **flexibilidad a la ordenación del suelo urbano**, que aunque se regula de forma detallada en el PG, puede luego reordenarse parcialmente mediante instrumentos de planeamiento de desarrollo.

15. Entre las "determinaciones pormenorizadas" que **necesariamente ha de incluir el PG** se cuentan: los elementos para completar las redes públicas locales (art. 46. 6. b) LSM); y, en general, todas las determinaciones previas necesarias para cualquier acto de ejecución (art. 42.6 e) LSM). Entre estas últimas determinaciones hay que incluir, por remisión al art. 35.4 LSM: alineaciones y rasantes de las edificaciones (esto es, el trazado de las vías públicas y la ubicación de las edificaciones respecto de ellas); las condiciones para la actuación en las parcelas (como la superficie máxima de la parcela ocupable con

la edificación, o la distancia entre edificaciones); y la asignación de usos pormenorizados (residenciales, terciario, industrial, etc.).

2.1. Coeficiente de ponderación

16. Según el art. 42.6 b) LSM, el PG también ha de incluir, para suelo urbano, los llamados **"coeficientes de ponderación"**. Por su aparente complejidad conceptual, nos detenemos brevemente en este tipo de determinación pormenorizada. El art. 42.6 b) LSM se refiere a los *"los coeficientes en que se fijen las relaciones de ponderación y homogeneización entre todos los usos pormenorizados"*. Aunque la LSM no lo diga así expresamente, el coeficiente de ponderación sólo tiene pleno sentido en el suelo urbano no consolidado, donde la urbanización e implantación de los usos previstos en el PG precisa de operaciones de equidistribución entre los propietarios del mismo AA (o, en su caso, del conjunto del AH). Mediante el coeficiente de ponderación el PG expresa, para un mismo AA, el valor económico relativo de cada uso del suelo en ese ámbito. Así, por ejemplo, en un AA de uso global "residencial colectivo" el PG asignará a ese uso el valor de la unidad (1), y respecto de él los demás usos previstos (residencial de protección pública, residencial libre en vivienda unifamiliar, comercial, oficinas, etc.) recibirán un valor mayor o menor que la unidad, en función de los objetivos urbanísticos que persiga el plan y de la previsible rentabilidad económica de cada uso en esa área (STSJM 1209/1998, de 14 de septiembre). Así, para el uso de oficinas el coeficiente de ponderación podría ser 1.5; y en el mismo AA, el uso residencial de protección pública podría ser 0.8.

17. La funcionalidad real del coeficiente de ponderación se desplegará en la ejecución urbanizadora por sistema de compensación-reparcelación (*infra* § XI. 33-40). En este sistema de ejecución se delimitan "unidades de ejecución" (UE), de tal manera que en el mismo AA puede haber varias unidades de ejecución, o ser todo el AA una única UE (*infra* § XI.14). Cada UE va a ser el ámbito espacial en el que se compensen las cargas y beneficios entre propietarios. Pues bien, para que las distintas UE de un mismo AA estén equilibradas es necesario que cada UE esté delimitada de tal manera que en su seno haya edificabilidad suficiente para materializar el aprovechamiento urbanístico subjetivo que corresponde a cada propietario del AA (STSJM 1209/2007, de 14 de septiembre). Y para este fin es necesario saber cuál es el valor relativo del suelo edificable —en función de su uso pormenorizado—

incluido en cada UE. Esto se consigue precisamente mediante los coeficientes de ponderación, porque informan del mayor o menor valor edificatorio comparativo de cada UE, en función de su uso pormenorizado.

18. En un AA con coeficiente de edificabilidad de 0.7 m2c/m2s y de uso global residencial colectivo (valor 1), el aprovechamiento urbanístico de una unidad de ejecución de 10.000 m2s de uso característico residencial (coeficiente de ponderación 1) será: 0.7 x 1x 10.000 = 7.000 m2c/m2s. En cambio, otra UE de 10.000 m2s, en la misma AA, pero que tiene asignado como uso edificatorio el residencial de protección oficial (coeficiente de ponderación 0.2) ofrecerá un aprovechamiento urbanístico inferior: 0.7 (coeficiente de edificabilidad del AA) x 10.000 m2s x 0.2 =1.400 m2c/m2s. De donde resulta que, por razón de los usos pormenorizados asignados por el plan, dos UE en un mismo AA con el mismo uso global y con los mismos m2 de superficie tienen, sin embargo, distinto valor urbanístico. Este dato habrá de ser tenido en cuenta precisamente en la delimitación de las UE, a fin de hacer posible que en ellas pueda materializarse efectivamente el aprovechamiento urbanístico subjetivo de los propietarios en ella encuadrados.

2.2. Remisiones al planeamiento de desarrollo

19. La opción normativa de principio es, ya se ha dicho, que el PG ordena pormenorizadamente el suelo urbano (art. 42.6 e) LSM). Pero también se prevé en la ley que las determinaciones pormenorizadas —o una parte de ellas— queden **remitidas a posteriores instrumentos de planeamiento de desarrollo**. Dos supuestos hay que considerar aquí:

a) En **suelo urbano consolidado** la remisión al planeamiento de desarrollo está tasada. El art. 42.6 e) LSM prevé la remisión sólo para: conjuntos históricos o tradicionales (donde será un plan especial el que ordene pormenorizadamente el suelo); "piezas concretas de suelo" (manzanas e incluso solares específicos) para los que se propone una ordenación singular (que según su alcance, podrá ser un plan especial o incluso un estudio de detalle); y, finalmente, para implantación de elementos de redes públicas supramunicipales o generales de gran dimensión o complejidad. En todos estos casos el PG identificará esos espacios urbanos como **"ámbitos de planificación remitida"**, y su ordenación pormenorizada se encontrará en un plan especial o un estudio de detalle.

b) Pese al silencio del art. 46.2 e) LSM, también hay que considerar como fenómeno normal que el **suelo urbano no consolidado** se ordene pormenorizadamente mediante un plan parcial. Como se explicará más adelante (*infra* § VII.2), es función característica del plan parcial *"la ordenación*

pormenorizada de ámbitos y sectores completos, tanto en el suelo urbano no consolidado como en el suelo urbanizable" (art. 47.1 LSCM). En consecuencia, para un AA de SUNC está expresamente previsto que sea el planeamiento de desarrollo quien realice la ordenación urbanística pormenorizada. Es posible, lógicamente, que el PG realice esa ordenación de forma acabada, aunque siempre con la posterior posibilidad de que por medio de plan parcial se modifique la ordenación del PG en ese ámbito de actuación. Lo normal será, no obstante, que el PG se limite a incluir las determinaciones fijadas en el art. 42.7 LSM: delimitación de los concretos ámbitos de actuación; fijación, para cada uno de esos ámbitos, de las "condiciones" de ordenación (parámetros precisos para el planeamiento de desarrollo), lo que comúnmente se denomina "ficha" del ámbito y que incluye normalmente: objetivos urbanísticos propios del AA (cuál es la opción urbanística para ese ámbito); edificabilidad del AA; usos asignados; ordenanza de edificabilidad aplicable a cada uso o edificación prevista; cesiones previstas para redes públicas; plazos máximos de urbanización y edificación; sistema de ejecución; programación temporal de la ejecución.

3. Articulación de determinaciones en suelo urbano

20. Hemos visto que la LSM sistematiza la ordenación urbanística en suelo urbano en torno a la distinción entre "determinaciones estructurantes" y "determinaciones pormenorizadas". Sin cuestionar esa distinción legal, lo cierto es que la sistemática reguladora de los planes generales en suelo urbano suele ser otra. Ya más arriba se dijo que la parte normativa de los planes generales se suele distinguir entre las "normas generales" y las "normas particulares", para cada clase de suelo (*supra* § VI.5).

21. Para el **suelo urbano consolidado**, el PG ordena sus determinaciones mediante un juego combinado de **regulaciones abstractas y remisiones cifradas del planeamiento**. En los planos del PG se dibujan y colorean las distintas áreas, ámbitos de actuación o manzanas en suelo urbano; y para cada uno de esos espacios se asigna uno o varios códigos, que se corresponden con regulaciones detalladas en las normas particulares del PG: usos y tipologías edificatorias. De manera que el régimen jurídico de cada parcela o solar vendrá determinada por el código que se le asigna a ese espacio en el plano, que es el determinante de que se aplique un determinado uso (residencial, terciario, industrial) y una determinada tipología edificatoria (bloque abierto, bloque cerrado…).

22. **Ejemplo de ordenación del suelo urbano consolidado.**

El PG de Tres Cantos regula, en abstracto, los distintos usos del suelo y las diferentes tipologías edificatorias (ordenanzas de edificación):

a) En cuanto a lo primero, el PG regula diferenciadamente, y en abstracto, los **usos del suelo**: uso residencial multifamiliar, uso terciario, uso dotacional, o el uso de aparcamiento, entre otros. Y en la regulación de cada uso se contienen numerosas especificaciones. Por ejemplo, para el uso residencial multifamiliar el PG de Tres Cantos empieza por definir ese uso: *"es el correspondiente al alojamiento familiar en el que dos o más unidades de vivienda cuentan con un acceso común o vía o espacio público o privado"*; para luego fijar los usos compatibles: "*espacios libres, talleres artesanos sólo en planta baja, aparcamiento sólo en planta baja y sótano, despacho profesional sólo en planta baja y primera, dotacional deportivo en planta semisótano siempre que sea de carácter comunitario al servicio de los residentes del edificio"*. A estas regulaciones se añaden muchas otras, como por ejemplo las dimensiones mínimas de las viviendas: "*como mínimo una habitación para estar y comer, pudiéndose integrar a esta en la cocina"*. En cambio, y también como ejemplo, el uso terciario, aparece en el PG de Tres Cantos con la siguiente regulación: *"es incompatible con este uso el de "bar especial" en parcelas con ordenanza de uso global residencial"* (esto es: el uso terciario no incluye los clubes de alterne en zonas residenciales); también fija el PG las dotaciones exigidas para los locales al público, por ejemplo: *"los locales y oficinas de uso público y superficie de hasta 150 m2 dispondrán de aseos independientes públicos para señoras y caballeros con un total mínimo de dos inodoros y dos lavabos"*.

b) Tras la regulación de los usos, el PG de Tres Cantos también incorpora varias **"ordenanzas de edificación"**. Esto es, una regulación pormenorizada sobre cómo ha de materializarse cada uno de los usos edificatorios previstos en el PG. Por ejemplo, la ordenanza de edificación en manzana cerrada establece una tipología constructiva caracterizada como "*edificios con frente de fachada generalmente continuos y entre medianerías y que definen un amplio patio interior de manzana"*. Y para la construcción de esos edificios se establecen unas concretas condiciones de las parcelas y de las edificaciones: número de metros cuadrados construibles (resultante de multiplicar el coeficiente de edificabilidad de cada AA por los m2 de cada parcela); admisibilidad de terrazas y cuerpos volados; separación mínima de 20 metros entre fachadas interiores del patio de manzana; ó máximo de cuatro plantas por cada edificio, entre otras.

A partir de estas determinaciones abstractas, el régimen jurídico de cada ámbito o manzana en suelo urbano consolidado resulta de cuál sea el uso que se le asigne en el plano (mediante la correspondiente clave) y de cuál sea la ordenanza de edificación aplicable (también mediante claves fijadas en los planos, como: BA: edificación en bloque abierto; MC: edificación en manzana cerrada).

23. Parcialmente distinta suele ser la sistemática ordenadora **para suelo urbano no consolidado**. En este caso, los planos del PG delimitan ámbitos de actuación (AA). Se trata de espacios donde la nueva ordenación urbanística requiere de nuevas cesiones obligatorias de terrenos para redes públicas (por ejemplo, una nueva calle), cesiones que habrán de ser compensadas entre los propietarios del mismo ámbito. Para cada uno de esos ámbitos de actuación —perfectamente definidos físicamente— el PG contiene una "ficha". En ella se precisan las magnitudes y características del ámbito (superficie total, linderos, peculiaridades orográficas); se identifica cuál será el uso o usos del ámbito; se fija cuáles serán las ordenanzas de edificación aplicables a las distintas construcciones u obras públicas, y se fijan una serie de **condiciones o pautas para el futuro instrumento de planeamiento de desarrollo** (plan parcial) que contendrá la ordenación pormenorizada del ámbito. Así que, en el caso del suelo urbano no consolidado la ordenación pormenorizada está anunciada, aunque no propiamente contenida, en el propio PG.

24. Ejemplo de ordenación de suelo urbano no consolidado.

El PG de Tres Cantos, en su regulación del suelo urbano no consolidado, incluye varios ámbitos de actuación. Entre ellos, el denominado "Charnela de Avenida de Colmenar Viejo", que incluye un plano de situación actual, otro de ordenación pretendida y una "ficha" con varias determinaciones y condiciones de futura ordenación. En la ficha se explica que para ese espacio (actualmente suelo industrial parcialmente en funcionamiento) se pretende un futuro uso residencial. Esto exige la apertura de nuevos viales y, por tanto, de nuevas cesiones obligatorias de los distintos propietarios de las, hasta ahora, parcelas de uso industrial (cada parcela actual pasará a ser una unidad de ejecución [UE] con la nueva ordenación). La "ficha" del ámbito diseña cómo será la nueva avenida principal de ese ámbito, y las dotaciones públicas (zonas arboladas y una zona deportiva) que irán en sus laterales. También se prevé que el uso general sea residencial multifamiliar aunque con posibilidad de uso comercial en los soportales de los nuevos edificios; y que la tipología edificatoria sea de bloque abierto (para lo que se remite a la regulación detallada de la correspondiente ordenanza de edificación contenida también en el PG).

La ordenación pretendida (que debe ser desarrollada en un plan parcial) es la siguiente: sobre cada parcela actual se asienta una futura unidad de ejecución (UE) y en cada UE se contempla un espacio para la edificación residencial, con tipología de bloque abierto (código BA.3) y un espacio de cesión obligatoria para la construcción de dos viales con dirección SO-NE. Estos viales, que ocupan una parte de cada una

de las actuales parcelas, se regirán por la ordenanza de viales (LUP.1). Entre los dos viales se prevé la ubicación de dotaciones públicas (paseo peatonal y arbolado), que se regirán por la ordenanza correspondiente (DC II). Por último, al norte del ámbito se prevé una dotación pública comercial y cultural pública (que se realizará conforme a las prescripciones de ordenanza de equipamientos sociales: DC/c).

III. Determinaciones del plan general en suelo urbanizable sectorizado

25. De acuerdo con la LSM, el PG presenta, para el suelo urbanizable, **menor intensidad normativa** que para el suelo urbano. Y aún dentro del conjunto del suelo urbanizable, la regulación es más ligera en el caso del suelo urbanizable no sectorizado (SUNS) que en el suelo urbanizable sectorizado (SUS). El SUS se distingue precisamente del SUNS en el nivel de concreción en las determinaciones urbanísticas (*infra* § IX.5). La razón es clara: la LSM prevé que la ordenación completa de los sectores de suelo urbanizable se haga en otros planes: en el plan de sectorización (y, seguidamente, en un plan parcial o especial), cuando estamos en SUNS; o directamente en un plan parcial o especial (cuando se trata de SUS). Por eso, el contenido normal del PG, en suelo urbanizable, se compone de aquellas determinaciones estructurantes que orienten y hagan posible la posterior aprobación de otros planes de ordenación más concretos (PS, PP y PE). Como en seguida se verá, este punto de partida elemental ha de precisarse más distinguiendo entre el SUS y el SUNS. Como sigue.

1. Determinaciones estructurantes y necesarias

1.1. Delimitación de sectores

26. Para esta categoría de suelo urbanizable, la ley reserva al PG algunas determinaciones estructurantes. En primer lugar, el art. 42. 5 a) LSM reserva al PG la propia **división del suelo en sectores**, esto es, la identificación espacial de los futuros barrios o parques industriales, que serán desarrollados por posteriores planes parciales (o especiales). Esta división se hará con criterios de homogeneidad espacial (art. 37.2

LSM), si bien es posible (art. 37.3 LSM) que el sector sea discontinuo, esto es, que incluya parcelas separadas en distintas áreas de suelo urbanizable. Es posible (y real) que para todo el suelo urbanizable se delimite un solo sector. Eso significa que todo el suelo urbanizable sectorizado se puede ordenar y ejecutar de forma homogénea. Con esta opción se favorece la equidistribución de cargas y beneficios entre parcelas. Por último, a la hora de delimitar los sectores el PG ha de decidir si integra en su perímetro, o no, redes generales o supramunicipales (estación de cercanías, hospital). Es legalmente posible que esas redes generales o supramunicipales, integrantes del suelo urbanizable, queden fuera de todos los sectores (arts. 37.2 a) y 42.5 a) LSM). En ese caso, la ejecución de redes se desarrollará al margen de la ordenación del sector, y al margen también de las técnicas de equidistribución de beneficios y cargas entre los propietarios dentro un mismo sector (art. 84.1 LSM). En consecuencia, el coste de obtención del suelo para tales infraestructuras no se cargará sobre los propietarios de suelo urbanizable (esto es, los beneficiados por la posible transformación de sus suelos) sino por el conjunto de los ciudadanos.

1.2. Uso global del sector

27. Según el art. 42.5 c) LSM, el PG debe contener —como determinación estructurante— un uso global y un aprovechamiento unitario para cada concreto sector delimitado en el propio plan. Ambas decisiones (uso global y aprovechamiento unitario) guardan estrecha conexión. El **uso global** es el identificativo o característico de un sector. Esto no significa que todos los terrenos de ese sector tengan que ser destinados a ese tipo de uso. En el mismo sector también podrán darse usos industriales, terciarios o comerciales, por ejemplo (estos otros usos los detallará pormenorizadamente el planeamiento de desarrollo: un plan parcial). Pero esos otros usos no serán los propiamente identificativos del sector. Por eso, el valor económico relativo de cada uno de esos otros usos (coeficientes de ponderación) se define en relación con el uso global de sector.

28. Si tomamos de ejemplo el PG de Tres Cantos se observa que el único sector de SUS tiene como uso global el “residencial colectivo”. Este uso recibe el valor

relativo "1". Pero el propio PG prevé otros usos del suelo (que vendrán pormenorizados en el planeamiento de desarrollo) y les atribuye un valor relativo mayor o menor de "1", en función de su valoración económica. Así, por ejemplo, el uso "residencial unifamiliar" (chalets independientes o pareados) que en principio es un uso más lucrativo que el "residencial colectivo", recibe un valor más alto que la unidad (1.84), mientras que el uso "industrial" (en principio menos lucrativo que el residencial colectivo) recibe un valor inferior a la unidad (0.80).

1.3. Aprovechamiento unitario del sector

29. El **aprovechamiento unitario del sector** (AUS), que también es contenido estructurante y necesario del PG, se define por el art. 39.5 LSM como un valor numérico "*que será fijado discrecionalmente (…) con la doble finalidad de definir la intensidad edificatoria y la distribución equitativa de beneficios y cargas"*. El AUS expresa el número de metros cuadrados construibles —en más o menos alturas— en el conjunto del sector. Ese valor numérico (m2c/ m2s) se expresa en el uso global del sector (por ejemplo, residencial colectivo, o industrial). Cuantos más sean los metros cuadrados construibles en el sector, mayor será la intensidad edificatoria. En principio, a partir del AUS (m2c/ m2s) se puede formar una idea intuitiva de cómo será la estructura urbanística del sector. Un valor numérico bajo (por ejemplo 0.2 m2c/ m2s) anuncia poca densidad constructiva. Ello no obstante, este resultado puede ser muy modulado por otras decisiones urbanísticas que incluirá luego el planeamiento de desarrollo: alturas máximas, distancia de la construcción al límite de parcela, estructura de tejados, cómputo de suelo subterráneo, etc.). Aunque el art. 39.5 LSM dice que el AUS será fijado "discrecionalmente", esto no significa que el PG lo determine de forma aleatoria o puramente estimativa. La realidad de los planes (y en especial, de sus memorias) indica que el AUS es el resultado matemático de otras opciones urbanísticas. Fundamentalmente, del total de metros cuadrados que el ayuntamiento quiere que se construyan en un sector (lo cual es reflejo de sus políticas de vivienda y de desarrollo económico), de la propia superficie del sector, y de cuánto suelo externo al sector (y destinado a redes públicas municipales o supramunicipales) se le adscriban (esto es, cuántos metros cuadrados externos no propiamente construibles, porque se destinan al dotaciones públicas generales o

supramunicipales, se consideran también incluidos en el sector). Tomando estas referencias, los redactores del PG hallan el AUS así: dividiendo el número total de m2 construibles del sector (expresados genéricamente en el uso global del sector) entre los metros de superficie del sector (a los que se suman los metros de superficie exteriores pero adscritos). Este valor numérico resultante **no expresa el aprovechamiento subjetivo** de cada propietario del sector (esto es, cuánto corresponde construir a cada propietario). El AUS es una primera referencia para el **posterior cálculo del aprovechamiento unitario del área de reparto** (categoría ésta sí propiamente determinante del aprovechamiento urbanístico de cada propietario del conjunto del SUS).

30. Así, por ejemplo, el **PG de Tres Cantos** establece para su único sector ("Tres Cantos Norte") un AUS de 0,43 m2c/ m2s. Esta cifra es el resultado de dividir el número total de metros cuadrados construibles del uso global del sector (en total: 1.439.603 m2c de uso global residencial colectivo) entre los m2 de superficie del sector, sumado el suelo exterior adscrito para redes generales (en total: 3.292.813 m2s). Esta división arroja el resultado de 0.43 m2c/ m2, que es el AUS. Como se ve, este AUS no es una cifra aleatoria sino el resultado de opciones políticas básicas. Primera: cuántos metros cuadrados habitables (construibles) son necesarios o convenientes en el municipio (lo cual tiene que ver tanto con el crecimiento vegetativo del municipio como con las posibles aspiraciones del ayuntamiento de ganar nueva población externa). Esta opción política se expresa en el número de metros cuadrados construibles en el sector. Junto a ello, el AUS también resulta de la propia extensión del sector (cuanto más extenso en m2 de superficie, también tendrá mayor facilidad para repartir espacialmente la edificabilidad y las dotaciones públicas que le acompañan). Y por último, el AUS también expresa la opción política municipal sobre dotaciones públicas y sobre quién debe pagarlas: la adscripción al sector de muchos terrenos destinados a redes públicas generales (para el conjunto del municipio) o incluso supramunicipales, expresa la opción política municipal de que ciertas infraestructuras beneficiosas para el conjunto del municipio se ejecuten con cargo al beneficio urbanístico que obtienen los propietarios de SUS (en el caso de Tres Cantos, todos ellos incluidos en un único sector). Sabiendo ya de dónde resulta el AUS, y las opciones de política urbanística que expresa, el AUS sirve como dato elemental a partir del cual imaginar cómo será finalmente el sector ordenado. Siendo el AUS de 0.43 m2c/ m2s, y sabiendo cuál es el modelo urbanístico tradicional de Tres Cantos, es imaginable un sector con edificios de aproximadamente ocho alturas, en las que se concentra la edificabilidad, y con amplia extensión de suelo para dotaciones públicas (viales anchos, cómodas y amplias infraestructuras de transporte, etc.)

1.4. Aprovechamiento de reparto

31. También es determinación estructurante del PG la **identificación de la llamada "área de reparto"** (AR), que tal y como dice el art. 84.2 LSM está integrada por el conjunto del suelo urbanizable sectorizado. Esto es, forman parte del AR tanto el suelo dividido en sectores como los terrenos exteriores adscritos a los sectores, destinados a redes públicas generales (por ejemplo, para un hospital). En puridad, el área de reparto no es una división ordenadora del suelo. El AR es un instrumento de equidistribución y no propiamente de ordenación de usos del suelo. No es un espacio acotado para la ordenación de usos sino una referencia espacial para conseguir la máxima igualación posible entre los propietarios de distintos sectores (y de quienes tienen terrenos no incluidos en sector alguno). Se trata de que el contenido urbanístico de la propiedad en suelo urbanizable sectorizado no difiera en exceso por el hecho de que una finca se encuentre en uno u otro sector, o en ninguno de ellos. Para ese fin igualador, a la delimitación del AR acompaña un coeficiente de aprovechamiento urbanístico para toda el área de reparto, el llamado **"aprovechamiento unitario de reparto"** (AUR). Este coeficiente no es, en realidad, una decisión del plan general sino el resultado sumatorio que deriva de otra decisión sí adoptada por el PG: el número total de metros cuadrados construibles (para distintos usos: residenciales, industriales, de servicios) en el conjunto del suelo urbanizable sectorizado (esto es, en todos sus sectores). El AUR expresa el número de metros cuadrados construibles por metro cuadrado de suelo en todo el AR. Este coeficiente se expresa en el uso característico del conjunto del AR.

32. Por ejemplo, el **PG de Móstoles** delimita directamente once sectores (cinco residenciales, cinco industriales y uno terciario comercial). Todos estos sectores juntos son el suelo urbanizable sectorizado de Móstoles y, por tanto, el AR única del municipio. Para cada uno de los sectores, el PG determina un aprovechamiento unitario (metros cuadrados construibles) expresado en el uso predominante o característico de cada sector. Por ejemplo, el sector 1, que tiene por uso global el residencial unifamiliar, contiene 473.256 m2c; de la misma forma, el sector 11, tiene asignados 204.772 m2c de uso global comercial. Así se podría seguir con los demás sectores, hasta 11. En total el PG establece 2.274.580 m2c para una superficie total del AR de 9.477.419 m2s. A partir de aquí, teniendo ya el total de metros cuadrados

construibles en el conjunto de los sectores, y dividida esa cifra entre la superficie total de todos los suelos urbanizables sectorizados (lo que incluye también los suelos destinados a redes públicas no integradas en ningún sector) resulta un AUR de 0.24 m2c/m2s, expresado en el uso característico del conjunto del AR (residencial unifamiliar). Éste es el valor numérico que permite comparar y equilibrar los aprovechamientos urbanísticos en distintos sectores.

33. Para que sea posible el desarrollo de los distintos sectores, es conveniente que el AUR no difiera de los "aprovechamientos unitarios" de los distintos sectores (AUS). Como ya se ha dicho, estos últimos AUS resultan de dividir el número de m2 construibles de cada sector entre su superficie total y los terrenos y dotaciones externos que se les adscriban. Esto obliga a que los redactores del PG vayan definiendo por aproximación, y mediante sucesivas correcciones, los m2 edificables y los terrenos destinados a redes públicas en cada sector. Si en una primera propuesta resulta que un sector contiene mucha edificabilidad (m2c/m2s), y soporta pocas redes públicas generales, mientras que otro sector recibe poca edificabilidad y soporta muchos elementos de redes públicas generales, resultará que los AUS difieren notablemente entre sí y respecto del AUR. Esta divergencia será difícil de corregir posteriormente (en la ejecución del plan). De ahí que ya en esta fase de redacción del PG sea necesario igualar —en la medida de lo posible— la edificabilidad y la distribución de redes públicas generales entre los distintos sectores. Como esta igualación entre AUS y AUR no siempre es posible o deseable, el art. 85 LSM permite que no se llegue en todo caso a la identidad AUS=AUR y quede para más adelante, con la ejecución del sector, la compensación a los propietarios ubicados en un sector con menor aprovechamiento urbanístico objetivo (AUS) que subjetivo (AUR).

2. Otras determinaciones urbanísticas

34. Además de las anteriores determinaciones, capitales para fijar la intensidad edificatoria y la equidistribución de derechos y deberes entre los propietarios del sector, el art. 42.5 d), e), f) y g) LSM prevé otras determinaciones complementarias o posibles del PG en SUS. Aquí el lenguaje normativo no es siempre preciso. Pues no siempre está claro cuáles de las determinaciones son estructurantes (reservadas al

PG) y cuáles pormenorizadas; y, de otro lado, cuáles de las determinaciones estructurantes son preceptivas o simplemente potestativas.

a) Así, en primer lugar, el art. 42.5 d) LSM prevé, como posibles determinaciones estructurantes, la fijación de **condiciones específicas para los usos o la edificación** o, también, la fijación de criterios y objetivos para la formulación del correspondiente plan parcial. Piénsese, por ejemplo, en la fijación de un máximo de plantas o dimensiones mínimas de parcela construible, o en la tolerancia de uso comercial en planta baja en zonas de uso residencial colectivo. Que estas determinaciones sean "estructurantes" significa que no pueden ser modificadas por el posterior planeamiento de desarrollo. Pero el carácter "estructurante" de una determinación no significa que sea preceptiva, de existencia necesaria. Esto es, el PG tanto puede incluirla como no hacerlo. En el último supuesto queda consecuentemente ampliado el margen de regulación del posterior plan parcial.

b) El art. 42.5 e) LSM también prevé que el PG defina los **coeficientes de ponderación** para los usos pormenorizados del sector. La LSM no califica esta posible determinación como "estructurante", por lo que no está reservada al PG. Se trata, simplemente, de una posibilidad reguladora del PG. Tendrá sentido cuando el propio PG defina los usos pormenorizados del sector (y no se limite, por tanto, a fijar el uso global, que es de determinación preceptiva conforme al art. 42.5 c) LSM). Cuando el propio PG fije los coeficientes de ponderación, lo lógico será que en el propio PG se establezca el "coeficiente de edificabilidad del sector" (CES), que normalmente correspondería fijar al plan parcial, y que, en una última instancia, coincidan el aprovechamiento unitario del sector (AUS) y el coeficiente de edificabilidad del sector (CES). La razón es clara: si el CES se diferencia del AUS en que el CES presta atención a los usos pormenorizados y ponderados del sector (y por tanto, no sólo al uso global del sector, como hace el AUS), cuando el PG incorpora los usos pormenorizados y los coeficientes de ponderación ya no habrá ninguna dificultad para que el AUS se determine de forma ponderada (esto es, prestando atención a los usos pormenorizados y su ponderación relativa). En otras palabras, ya no será necesario seguir la secuencia de

que primero el PG fija el AUS y luego el plan parcial establece el CES (en función de los usos pormenorizados y de los coeficientes de ponderación que incorpora el propio PP) sino que el propio PG fijará ya al mismo tiempo el AUS y el CES.

c) Prevé el art. 42.5 f) LSM que "cuando así proceda", el PG indicará las **prioridades de incorporación de los sectores al tejido urbano**. También se prevé que el PG señale qué redes públicas generales han de estar concluidas antes del desarrollo de cada sector. La LSM no dice que estas determinaciones sean "estructurantes". Pero lo cierto es que no tiene sentido calificarlas de "pormenorizadas". La determinación de las prioridades temporales entre sectores, así como las redes generales de ejecución previa al desarrollo de cada sector, son opciones urbanísticas que no se pueden tomar en el propio plan parcial. Son lógicamente antecedentes y condicionantes del planeamiento de desarrollo. Por eso, aun en defecto de calificación legal expresa, hay que considerar que estamos ante determinaciones "estructurantes".

d) Finalmente, el art. 42.5 g) LSM prevé que "cuando convenga a los objetivos urbanísticos" el PG podrá establecer la **completa ordenación pormenorizada del sector**. Puede el PG, entonces, regular zona a zona el conjunto del sector; establecer detalladamente los usos pormenorizados en las distintas zonas, así como sus tolerancias. Si ésta es la opción urbanística, el PG ha de cumplir los requisitos propios del planeamiento de desarrollo, en tanto ocupa su posición como acto jurídico legitimador de la ejecución.

IV. En suelo urbanizable no sectorizado

35. El suelo urbanizable no sectorizado es aquel para el que el PG prevé una incorporación retardada o, al menos, no inmediata, a la ciudad (*infra* § IX.8). Para esta categoría de suelo el PG contiene tres tipos de determinaciones características: las que ordenan el suelo para la posible localización de infraestructuras supramunicipales; las que regulan detalladamente los usos actuales del suelo, que en realidad son muy similares a los usos del SNUP (*infra* § X.10); y por último, las determinaciones rectoras del proceso futuro de sectorización.

a) El PG puede establecer, en primer lugar, la localización espacial de **grandes infraestructuras supramunicipales** (de comunicaciones, de redes de abastecimiento). De acuerdo con el art. 42.4 a) LSM, se trata de determinaciones estructurantes (y por tanto vinculantes para todos los demás planes urbanísticos). Aquí no se cuentan las dotaciones públicas generales (las vinculadas al conjunto de la ciudad), que vendrán definidas en el plan de sectorización.

b) En segundo lugar, el art. 42.4 b) LSM también regula, como determinación estructurante del PG, la posible fijación de **"condiciones" para la delimitación de los futuros sectores**. Esto es, criterios para la elaboración del futuro plan de sectorización. Así, por ejemplo, la preferencia de un determinado uso global en los nuevos sectores (el residencial colectivo, el residencial unifamiliar, el industrial), o una primera solución urbanística para problemas ya identificados (soterramiento de vía férrea, traslado de depósito de vertidos). El PG suele incluir también una indicación sobre cuál será el aprovechamiento unitario de reparto (AUR) para el suelo una vez quede sectorizado. Aunque, en realidad, esta no es una "condición" o determinación del PG, pues ese AUR está definido ya directamente en el art. 84.4 LSM: el mismo AUR del conjunto del SUS ya anteriormente existente.

c) El art. 42.4 c) LSM prevé que el PG regule detalladamente **los usos no propiamente urbanísticos del SUNS**. Estamos ante determinaciones pormenorizadas, y por tanto no reservadas al PG. Se incluyen aquí, en primer lugar, los mismos usos que serían posibles en el suelo no urbanizable de protección (art. 25.a) LSM). Tanto aquellos que sólo requieran de previa licencia municipal, como aquellos otros usos o construcciones que requieran de previa "calificación urbanística" (*infra* § X.16), conforme al art. 26 LSM: infraestructuras de transporte, de abastecimiento y depuración de aguas, etc., u obras e instalaciones para servicios públicos estatales, autonómicos o locales. Además, y de acuerdo también con lo previsto en el art. 42.4 c) LSM, en esta clase de suelo el PG también puede fijar las condiciones para la futura aprobación de un "proyecto de actuación especial", regulado en el art. 148 LSM (*infra* § IX.14). Esto incluye las magnitudes (dimensiones de parcela, edificabilidad, número de plantas, posibles

plazas de aparcamiento, etc.) para cada tipo de uso constructivo posible (instalación deportiva o de ocio, equipamiento de defensa, servicios docentes, científicos, funerarios, religiosos, áreas de servicio de carreteras, depósitos de residuos).

V. Determinaciones del plan general en suelo no urbanizable de protección

36. Para esta clase de suelo (*infra* § X.2) la ley no prevé determinaciones estructurantes. El art. 42.2 LSM únicamente hace referencia a las "determinaciones pormenorizadas" necesarias para **proteger las características intrínsecas** del suelo (las que fueron determinantes de su clasificación como SNUP). Dada la diversidad de causas determinantes de la clasificación como SNUP (valores paisajísticos, ambientales, agropecuarios, etc.), el PG normalmente incluirá, correlativamente, determinaciones pormenorizadas adecuadas para cada zona y causa de protección. Así, por ejemplo, el PG de Tres Cantos incluye diversas "determinaciones pormenorizadas" especiales para su "reserva natural integral" (como la obligación de que las construcciones se hagan "con muros de piedra con enfoscados en zonas menores, y teja de cerámica curva") y otras determinaciones pormenorizadas distintas para las riberas de los ríos (así la prohibición de usos ganaderos a menos de 20 metros de los cauces; altura máxima de 3 metros de altura para las construcciones permitidas) o para las vías pecuarias. En general, las determinaciones de protección suelen ser simple traslado de las reglas de protección fijadas en leyes sectoriales o instrumentos de ordenación (ley de aguas, ley de montes, plan de ordenación de recursos de un espacio natural, plan rector de uso y gestión de un parque natural). De otro lado, dado que en el SNUP son posibles ciertos usos extraordinarios (mediando "calificación urbanística"; *infra* § X.16), el PG puede enunciar y condicionar aquellas actuaciones susceptibles de obtener la "calificación urbanística" (art. 42.3 LSM). Aunque las determinaciones pormenorizadas del PG en SNUP son potencialmente amplias, no se pueden incluir aquellas determinaciones sobre recursos naturales para las que son competentes otras Administraciones públicas. Así, por ejemplo, un PG no puede incluir normas sobre aprovechamiento de

manantiales, porque esta regulación compete a la correspondiente Confederación Hidrográfica (STS de 4 de diciembre de 2007, RC 10161/2003)

VI. Elaboración y aprobación del PG

37. El PG es la **máxima expresión de la política municipal**. En el PG se condensan las opciones políticas primarias de cada gobierno municipal: sobre el crecimiento de la ciudad, sobre el nivel de servicios y dotaciones y sobre la convivencia social. Además, el PG afecta, con sus decisiones urbanísticas, tanto al Estado como —sobre todo— a la Comunidad de Madrid. Pues, en última instancia, todo servicio o infraestructura estatal o autonómica tiene una ubicación física dentro de un término municipal; y ya sabemos que todos los usos del suelo de un término municipal se ordenan por el correspondiente PG. Además, la ordenación de cada ciudad afecta directamente a la política territorial, económica y ambiental de una Comunidad, como la de Madrid, caracterizada por un territorio muy limitado y con municipios muy interdependientes. A partir de los datos señalados (la relevancia ciudadana del PG, y su afección sobre servicios e infraestructuras estatales y autonómicas) se puede fácilmente comprender el complejo procedimiento de elaboración y aprobación del PG. Se trata, de un lado, de un **procedimiento administrativo extremadamente participativo y abierto**: tanto a la ciudadanía en general como a las Administraciones públicas afectadas por la ordenación urbanística. Y se trata, de otro lado, de un procedimiento "bifásico"; esto es, el proyecto de plan lo elabora y aprueba inicial y provisionalmente el ayuntamiento, pero la Comunidad de Madrid se reserva la "aprobación definitiva" del PG.

1. Formulación

38. La formulación del PG corresponde, siempre, a **cada ayuntamiento** (art. 56.1 LSM). No cabe aquí (como si ocurrirá en los planes de sectorización o en los planes parciales) la formulación privada (*infra* § VII.11 b). Sí es posible —y es lo frecuente— que el ayuntamiento contrate con una empresa la realización del proyecto de

PG (contrato de servicios). Una vez formulado el proyecto de PG, el art. 56.2 LSM impone el llamado **"avance del plan"**. Se trata de una primera puesta en conocimiento público del primer proyecto de PG. A la información pública del "avance del plan" por treinta días (art. 56.3 LSM) acompañan: la solicitud de un "informe previo de análisis ambiental" a la Comunidad de Madrid (art. 56.3.2 LSM), en concreto, en la actualidad, a la Dirección General del Medio Natural y, desde 2007, un "informe de impacto territorial" (art. 56.3.3 LSM). El "avance" será objeto de aprobación por el ayuntamiento, aunque sin más efectos que para el propio ayuntamiento y para las Administraciones intervinientes (56.4 LSM). Terminado el trámite de "avance", y a partir de la información en él obtenida, se produce la "aprobación inicial" del proyecto de PG por el pleno de cada ayuntamiento (art. 57 a) LSM) o, en los municipios de gran población, por la junta de gobierno (art. 127.1 c) LBRL).

39. Como ya se ha dicho, desde el principio la LSM imponía la preceptiva solicitud del "informe previo de análisis ambiental" a la Comunidad de Madrid. Este trámite de informe ha servido, con frecuencia, como instrumento para ralentizar los proyectos de PG (cuando los contenidos no son conformes con las normas ambientales o, incluso, con la política ambiental del gobierno regional). En 2007 se añadió también, en el trámite de "avance de plan", el informe preceptivo y vinculante de "impacto territorial" de la Comunidad de Madrid (art. 56.3.3 LSM). En efecto, conforme al art. 10.2 de la Ley madrileña 3/2007, que modifica el art. 56 LSM, la aprobación municipal de los "avances" de nuevos planes generales y planes de sectorización (incluidas las revisiones y las modificaciones cualificadas) necesita de previo **"informe de impacto territorial"** por parte del Gobierno madrileño. El informe es, además de preceptivo, vinculante. La Comunidad dispone de seis meses para la emisión del informe, y en caso de silencio se presume negativo. O sea, que si la Comunidad no evacua el informe en seis meses el Ayuntamiento no puede aprobar el avance del nuevo plan, y con ello queda bloqueado el poder de ordenación urbanística municipal. Esta regulación es difícilmente conjugable con la garantía constitucional de autonomía local. Hasta ahora, el grueso de la jurisprudencia constitucional sobre autonomía municipal se ha centrado, precisamente, en el urbanismo. El Tribunal Constitucional ha declarado en varias ocasiones (por ejemplo, STC 40/1998) que el urbanismo es el núcleo central de la autonomía municipal. Ello no impide, claro es, el ejercicio de la competencia legislativa exclusiva sobre urbanismo que el Estatuto de Madrid asigna a la Comunidad. Pero sí impide que la legislación sobre urbanismo vacíe de contenido la autonomía urbanística municipal. En especial, en relación con la planificación urbanística, el Tribunal Constitucional ya ha declarado en varias ocasiones (así, SSTC 159/2001 y 58/2004) que la autonomía que garantiza la Constitución se proyecta con especial intensidad sobre la

fase inicial de formulación y aprobación del planeamiento urbanístico. Con esta garantía se pretende asegurar que el modelo urbanístico de cada ciudad o pueblo sea propiamente de cada municipio, y que sobre ese modelo las Administraciones autonómicas sólo puedan intervenir con correcciones singulares, fundamentalmente en la fase de aprobación definitiva del planeamiento general. Esto, que está dicho para garantizar la iniciativa de nuevo planeamiento por parte de los ayuntamientos, tanto más se puede predicar de la fase de formulación incluso anterior a la aprobación inicial, como es el "avance" del plan. Como límite específico al control "territorial" del proyecto de PG se puede aplicar aquí lo ya dicho —en otro contexto— por la STS de 20 de noviembre de 2007 (RC 9184/2003): sólo puede haber control supramunicipal del planeamiento, basada en la ordenación del territorio, cuando previo a ese control se haya aprobado un instrumento de ordenación territorial vinculante para el ayuntamiento.

2. Tramitación municipal

40. Con la aprobación inicial se concluye la fase de formulación del PG (incluido el trámite de "avance"). El simple acto de aprobación inicial desencadena ya algunos efectos jurídicos sobre los particulares, como la suspensión automática de todo nuevo acto constructivo (art. 70. 4 LSM) (STS 1280/2017, de 18 de julio 2017). Además, conforme al art. 57 b) LSM), a la aprobación inicial sigue un trámite general de **"información pública" —**durante al menos un mes— para la formulación de alegaciones por los interesados. Durante este mes tiene que haber una posibilidad real y efectiva de que los ciudadanos consulten el plan y formulen alegaciones (STS de 13 de julio de 2012, RC 571/2010; y STS 1145/2017, de 29 de junio de 2017).

41. Al tiempo de la apertura del trámite de información pública el ayuntamiento también ha de solicitar **informe de las Administraciones públicas** con competencias afectadas por la ordenación proyectada. Esto último puede incluir a las Direcciones Generales de Carreteras del Estado y de la Comunidad, la Confederación Hidrográfica del Tajo, el Ministerio de Defensa, la Dirección General del Medio Natural de la Comunidad de Madrid, e incluso otros ayuntamientos colindantes. Se trata de que otros órganos (de otras Administraciones públicas) puedan formular alegaciones al proyecto de PG. Entre los informes preceptivos hay que contar hoy con la **"declaración ambiental estratégica"** exigida por el art. 25 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, y que

corresponde a un órgano ambiental de la Comunidad de Madrid. Esta "declaración de evaluación ambiental" —que más que un trámite de informe es un procedimiento completo inserto en el procedimiento de planeamiento urbanístico— ocupa hoy el espacio del "informe definitivo de análisis ambiental" al que se refiere el art. 57 d) LSM. No es sencillo determinar *a priori* en qué medida los distintos informes sectoriales, de distintas Administraciones públicas, **condicionan o influyen** sobre la redacción final del plan por cada ayuntamiento. La mayor o menor fuerza vinculante o determinante de los informes resultará, en cada caso, de la competencia pública que expresen, configurada o no como prevalente en las distintas leyes sectoriales. Especial eficacia condicionante tiene la "declaración ambiental estratégica" de la Comunidad de Madrid, toda vez que el art. 25.2 de la Ley 21/2013 califica a dicha declaración como "determinante" respecto del plan urbanístico en elaboración.

41 *bis*. Desde su sentencia 322/2017, de 19 de abril, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid exige que el PG incluya un **informe de impacto de género**. Está obligación no está en la legislación urbanística, y tampoco directamente en la legislación de igualdad. Razona el Tribunal que dado que el PG es una disposición de rango reglamentario que aprueba definitivamente el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, y que la Ley madrileña 1/1983, de 13 de diciembre, del Gobierno y la Administración no exige expresamente el informe de género en la elaboración de reglamentos autonómicos, se debe aplicar supletoriamente el art. 26.3 f) de la Ley 50/2007, de 27 de noviembre, del Gobierno, que sí prevé dicho informe para los reglamentos estatales. El razonamiento es cuestionable por diversas razones: primera, por la muy discutible identificación de una supuesta laguna normativa en la legislación madrileña (urbanística y sobre el Gobierno autonómico), integrable mediante la Ley del Gobierno estatal; y segundo, porque en realidad el PG no es un reglamento autonómico, sino una norma local sometida a un trámite final de aprobación autonómica (lo cual es bien distinto).

42. A partir de las alegaciones e informes recibidos, el ayuntamiento puede introducir **modificaciones** en su proyecto original de PG. Si las modificaciones son "sustanciales" es necesario un nuevo trámite de información pública y una nueva solicitud de informes de las Administraciones públicas concernidas (art. 57 c) LSM). Pues, justamente, si las modificaciones introducidas son relevantes el proyecto de PG ya no se corresponde con el que se sometió a información e informe, y entonces es necesario que los ciudadanos y

las demás Administraciones públicas se puedan volver a pronunciar sobre el nuevo proyecto de PG (STS de 25 de septiembre de 2013, RC 6557/2011). Es una modificación relevante, por ejemplo, un cambio en la clasificación de suelo como consecuencia de la introducción en el PG de un "programa de infraestructuras hidráulicas" (STS de 7 de septiembre de 2016, RC 2127/2015). Pero, con carácter general, correcciones sólo puntuales en el plan original, por relevantes que puedan ser para individuos concretos –como los propietarios afectados por una concreta calificación- no requieren un nuevo trámite de información pública (STS de 23 de enero de 2015, RC 3716/2012). Terminados estos trámites el ayuntamiento puede proceder a la **aprobación provisional** del proyecto de PG. Esta aprobación significa, fundamentalmente, que el proyecto de PG concluye su primera fase de tramitación (la municipal) e inicia su segunda fase de tramitación, en la Comunidad de Madrid.

43. La segunda fase de tramitación del proyecto de PG, ahora ya **en la Comunidad de Madrid,** se inicia cuando el ayuntamiento, conforme al art. 57. d) y e) LSM) remite el proyecto a la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (Dirección General de Urbanismo). A partir de entonces el ayuntamiento ya queda a la espera de una resolución definitiva por parte de la Comunidad.

3. Aprobación definitiva autonómica

44. La resolución final sobre el proyecto provisional de PG (una vez informado por el órgano ambiental de la Comunidad) corresponde generalmente al Gobierno regional. Sólo corresponde al Consejero de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio la aprobación de "modificaciones" del PG ya vigente en municipios de hasta 15.000 habitantes (art. 61 LSM). En el trámite de resolución final del procedimiento "bifásico", el Gobierno de la Comunidad dispone de varias opciones (art. 62 LSM). Puede, en primer lugar, echar en falta algún documento en el expediente o alguna determinación sustantiva en el PG y en consecuencia requerir al ayuntamiento para su **subsanación**. Con el expediente completo, el Gobierno madrileño

puede considerar que el PG no merece ninguna objeción, y en tal sentido aprobarlo de forma plena. Pero también puede ser que el Gobierno observe defectos en las determinaciones del PG. En ese caso podrá: **suspender** el trámite de aprobación definitiva hasta subsanación del defecto por el ayuntamiento; **aprobar parcialmente** el PG (sólo aquella parte del PG que no tenga mácula); o, finalmente, aprobar el PG con **condición suspensiva**: el PG ya está aprobado (no necesitará de un nuevo trámite: STS de 12 de abril de 2013, RC 5811/2010), pero no será eficaz hasta que el ayuntamiento no corrija el defecto señalado por el Gobierno madrileño (esta posibilidad fue introducida por la Ley madrileña 3/2007). Finalmente, también cabe que el Gobierno madrileño deniegue la aprobación del PG en su totalidad. La opción que tome el Gobierno madrileño no es propiamente discrecional. Por dos motivos. Primero, porque los posibles defectos identificables por el Gobierno madrileño son tasados. Y segundo, porque las distintas opciones enumeradas están guiadas por el principio constitucional de autonomía municipal (art. 137 CE), lo que impone optar por la resolución final menos limitativa de la competencia municipal de planificación urbanística.

45. La resolución autonómica definitiva (de aprobación o denegación del PG) debe producirse en el plazo máximo de cuatro meses, contados desde la recepción del PG en la Consejería de Medio Ambiente, Administración Local y Ordenación del Territorio (art. 63.1 LSM). Transcurrido ese plazo, el PG se entiende aprobado por **silencio positivo**, con el contenido que ya presentaba en la aprobación provisional del ayuntamiento (art. 63.2 LSM). La previsión legal de silencio positivo puede entenderse como una expresión elemental del principio de autonomía municipal (art. 137 CE): el control autonómico es una excepción al autogobierno municipal, por lo que su falta de ejercicio no puede impedir el pleno disfrute de la autonomía urbanística municipal.

46. Pese a las apariencias, el **alcance real del silencio administrativo es limitado**. Primero, porque la doctrina judicial sigue insistiendo en que por silencio administrativo sólo se puede entender aprobado lo que también podría aprobarse expresamente, lo que traslada a los interesados inseguridad jurídica sobre si la ordenación que les afecta es o no conforme a Derecho. Y segundo, porque de forma críptica el art. 63.2 LSM dice que el silencio administrativo *"sólo podrá hacerse*

valer por el municipio afectado" y, por tanto, no directamente por los ciudadanos. Esto significa, en realidad, que aún corresponde al ayuntamiento acordar si el PG aprobado por silencio ha de desplegar (o no) toda su eficacia (con los riesgos inherentes a la aplicación de un plan no valorado positivamente por la Comunidad), acuerdo éste que habría de publicarse en el Boletín Oficial de la Comunidad, momento a partir del cual el PG desplegará efectos también para los particulares.

47. Es una cuestión controvertida, aún hoy, **hasta dónde puede llegar el Gobierno madrileño** en su trámite de "aprobación definitiva" del PG municipal. Esto es, si el Gobierno madrileño puede imponer al ayuntamiento un concreto modelo de ordenación o si, por el contrario, el Gobierno sólo puede objetar determinaciones concretas del plan y por causas legalmente tasadas. A diferencia de otras leyes autonómicas, que tasan el alcance de la "aprobación definitiva", el art. 62.2 LSM sólo se refiere a que el Gobierno madrileño *"podrá adoptar, motivadamente, alguna de estas decisiones"*, pero no da criterio alguno sobre la decisión de aprobación o denegación. Para precisar la cuestión hay que tener en cuenta, antes de nada, que el municipio disfruta de autonomía constitucionalmente garantizada (art. 137 CE). Esto significa, conforme a la jurisprudencia constitucional, que la Comunidad Autónoma no puede ejercer controles políticos o de oportunidad sobre el ayuntamiento. Además, tampoco puede ejercer controles de legalidad genéricos sino tasados y expresamente previstos en leyes sectoriales (STC 4/1981). Estas limitaciones constitucionales dan sentido a una doctrina judicial que entiende que la no aprobación definitiva del PG, por parte de la Comunidad de Madrid, sólo se puede basar en dos tipos de criterios o razones: criterios territoriales supramunicipales; y legalidad de las opciones urbanísticas municipales. Esta doctrina se expresa, entre otras, en la STS de 22 de julio de 2011, RC 4250/2007 y en la STSJM 436/2002, de 16 de abril:

a) La jurisprudencia alude, en primer lugar, a la existencia de determinaciones del PG que entran en **conflicto con la política territorial regional**. Se trataría de determinaciones del PG que, por su claro efecto supramunicipal, afectasen a la competencia autonómica de ordenación del territorio (STS de 9 de marzo de 2016, RC 2214/2014). Por ejemplo, un PG que previese un fuerte crecimiento demográfico afectaría a la política de transportes de la Comunidad. En esa medida, el Gobierno madrileño podría objetar —por razones

supramunicipales— parte de la ordenación del plan (por ejemplo, la inexistencia de terrenos para la ubicación de redes de transportes supramunicipales). En este caso, el Gobierno madrileño no estaría haciendo un control de oportunidad sobre el PG sino bloqueando una determinación urbanística que afecta a la competencia autonómica sobre transportes.

b) En segundo lugar, también es posible que la Comunidad de Madrid fiscalice la **licitud del PG municipal**. Esto es: el Gobierno madrileño puede objetar que el PG no cumple con alguna determinación constitucional, legal o reglamentaria vinculante. Piénsese, por ejemplo, en una clasificación de suelo no urbanizable disconforme con lo establecido en la Ley 42/2007, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. O en una reserva de suelo para uso residencial incompatible con las limitaciones establecidas por las leyes de carreteras. En este caso la Comunidad de Madrid estaría controlando la legalidad del PG.

48. Los **controles de legalidad** permitidos por la jurisprudencia ordinaria resultan difícilmente aceptables. Es cierto que el Tribunal Constitucional dejó abierta la posibilidad de que las leyes sectoriales (como las de suelo y urbanismo) estableciesen controles de legalidad tasados sobre la actividad municipal. Pero esa posibilidad constitucional fue cerrada por la Ley 7/1985, de 26 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, que estableció como único posible control de legalidad sobre los municipios el ejercido por los jueces y tribunales (arts. 65 y siguientes). Tratándose de una ley básica estatal, ninguna ley autonómica puede contradecirla. Esto es, ninguna ley urbanística autonómica puede autorizar —en contra de la LBRL— controles autonómicos de legalidad sobre la actuación administrativa urbanística (por ejemplo, sobre el proyecto municipal de PG aprobado provisionalmente). Se podría decir, claro, que una cosa es el control de legalidad sobre una decisión municipal (que efectivamente sólo corresponde a los jueces) y otra distinta la aprobación definitiva de un procedimiento "bifásico", donde la Administración autonómica no estaría enjuiciando un acuerdo municipal, sino terminando un procedimiento que inició el ayuntamiento (en otras palabras, en el acto de aprobación definitiva la Comunidad estaría ejerciendo su propia competencia urbanística, no simplemente fiscalizando la legalidad de la actuación municipal). Según esta línea argumental, se podría añadir, incluso, que nada obliga a las leyes urbanísticas autonómicas a atribuir la aprobación definitiva del PG a los ayuntamientos, por lo que legítimamente puede la ley urbanística atribuir a la Comunidad el poder de aprobación definitiva del PG. A mi juicio, esta argumentación no permite diluir la clara opción de la LBRL: la prohibición de todo control administrativo de oportunidad y de legalidad sobre los ayuntamientos. Esto no impide

reconocer que las normas autonómicas pueden fijar determinaciones y límites que debe respetar cada PG; tampoco impide considerar que mediante el trámite de "aprobación definitiva" la Comunidad de Madrid puede impedir y redirigir los numerosos efectos supramunicipales del PG. Pero lo que no cabe, a mi juicio, es hacer del trámite de aprobación definitiva un trámite de control de legalidad sobre el PG, contra lo expresamente prohibido por la LBRL.

49. El acuerdo del Gobierno autonómico por el que se aprueba (o rechaza) el PG es **impugnable** ante la Jurisdicción contenciosa. Contra el acto mismo de la aprobación (o denegación) cabe previo recurso administrativo (de reposición). Esto no es contradictorio con la afirmación (*supra* § V.34) de que los planes urbanísticos, en tanto disposiciones de carácter general, no son impugnables en **vía administrativa** (art. 112.3 LPAC). Y ello porque la jurisprudencia distingue entre el "acto" de aprobación del plan y el plan en sí mismo considerado. Lo propiamente normativo (disposición de carácter general) sería el plan, no el "acto" autonómico de aprobación. De ahí que contra el "acto" de aprobación quepa recurso administrativo, que lógicamente sólo puede ser de reposición y que habrá de referirse, únicamente, a defectos específicos del propio acto de aprobación, no del plan que aprueba (STS de 28 de mayo de 2010, RC 3600/2006).

50. Aprobado definitivamente el PG (o una parte de él), procede su **registro** en la Comunidad de Madrid (art. 65 LS) y su **publicación** en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid (art. 66 LSM). Este trámite final es determinante de la eficacia del PG, pues su entrada en vigor se produce el mismo día de su publicación oficial (art. 66.2 LSM). Esta regulación responde a la caracterización del PG como norma jurídica vinculante. Ahora bien, la LSM no precisa qué partes del plan deben ser objeto de publicación. El art. 66.2 LSM se refiere sólo al acuerdo de aprobación definitiva (que en el caso del PG lo dicta la Comunidad de Madrid) y al *"contenido íntegro de la parte del plan cuya publicación exija la legislación de régimen local"*. Pero ocurre que el art. 70.2 LBRL, que impone la publicación íntegra de la normativa del plan, no se refiere al PG (pues sólo regula los planes cuya aprobación definitiva corresponde al propio ayuntamiento, lo que no es el caso del PG). Aun a falta de regulación urbanística expresa, hay que considerar que conforme al art. 131 LPAC las normas del plan sólo serán eficaces una vez publicadas. Por tanto, exista o no mandato

legal de publicación de las normas del plan, éstas sólo serán vinculantes mediando su publicación. Nada exige, en cambio, que la memoria y los planos del PG, que no producen efectos jurídicos y directos, sean objeto de publicación oficial (salvo que, por excepción, los planos o las "fichas" adjuntas sí produzcan algún efecto jurídico directo: STS de 21 de septiembre de 2012, RC 880/2009). Estos documentos podrán consultarse en el registro de la Comunidad de Madrid, en el sitio electrónico de la Comunidad de Madrid (http://www.madrid.org/cartografia/planea/index.htm) o en las dependencias municipales (y hoy ya, en muchos ayuntamientos, en sus sitios de internet).

VII. Plan de sectorización

1. Contenido del plan

51. Tal y como establece el art. 34.2 a) LSM, el plan de sectorización (PS) es una figura de planeamiento general. De ahí que pueda —y deba— contener determinaciones estructurantes. En concreto, todas las determinaciones estructurantes propias del suelo urbanizable sectorizado (SUS). De modo que, al menos en apariencia, el PS cumple la misma función que corresponde al PG en suelo urbanizable sectorizado. Dicho esto, hay que llamar la atención sobre algunos elementos distintivos del PS, respecto del PG. Y es que, pese a tratarse de un instrumento de planeamiento general, el PS es más **una iniciativa de transformación de suelo** que propiamente de ordenación global o general de la ciudad. Esto se observa con claridad tanto en la preocupación de la ley por las "conexiones" de las infraestructuras del nuevo suelo sectorizado con el resto de la ciudad, como en el reconocimiento directo de la iniciativa privada en la formulación del PS (justamente como una parte más de la iniciativa transformadora de los propietarios) y por la posibilidad incentivada de que el PS contenga ya las determinaciones pormenorizadas que posibilitan la trasformación urbanizadora.

52. En efecto, como ya se ha dicho, la LSM posibilita la **iniciativa particular** (o incluso de otra Administración pública, como un consorcio administrativo) en la formulación del PS. Es más, la regulación expresa de los llamados "compromisos" del promotor (art. 45.4 LSM) implícitamente ofrece la idea de que lo normal será que el PS sea de iniciativa externa (no del propio ayuntamiento, como el PG). De otro lado, aunque en principio la ley sólo exige al PS la fijación de determinaciones estructurantes, lo cierto es que favorece que el PS incluya directamente las **determinaciones pormenorizadas** (y, por tanto, que cumpla la función del plan parcial en los nuevos sectores delimitados). El hecho de que el art. 35.2 d) LSM exija que a la tramitación del PS acompañe la del PP (del propio sector que delimita el PS) favorece que, por simple economía procedimental, el promotor del PS incluya en su contenido las determinaciones pormenorizadas que corresponderían al PP. Así ocurre, por ejemplo, en el (muy singular) Plan de Sectorización "Espartales Norte", en Alcalá de Henares; o en el "Plan de Sectorización con Ordenación Pormenorizada del Sector XI Cerro de la Linterna Oeste", de Aranjuez.

53. Dado que el PS cumple la función del PG, aunque sólo en suelo urbanizable no sectorizado, la **documentación** formal del PS es, en sustancia, la correspondiente al PG, con alguna adición característica: estudios específicos sobre la incidencia del nuevo sector sobre las redes públicas (art. 46.1 c) LSM), así como un "programa de actuación" y —en su caso— los "compromisos" asumidos por el promotor (art. 46.1 g) LSM). En su **contenido sustantivo**, el art. 45.1 LSM distingue entre determinaciones estructurantes y determinaciones pormenorizadas. El art. 45.1 LSM se refiere a tres grupos de **determinaciones estructurantes:** delimitación de los sectores y condiciones básicas de su ordenación (art. 45.2 LSM); calificación de suelo para redes públicas supramunicipales y generales (art. 45.3 LSM); y los "compromisos" concretos que asume el promotor del PS, cuando éste no es de iniciativa municipal (art. 45.4 LSM). Las posibles **determinaciones pormenorizadas** son las previstas en la LSM para los planes parciales. Tratándose de determinaciones pormenorizadas, pueden ser objeto de modificación por un posible plan parcial o plan especial posterior.

54. Como ya se ha indicado, son determinaciones estructurantes tanto la delimitación del sector como las **"condiciones básicas de ordenación"**. Estas "condiciones" son las mismas determinaciones estructurantes que ha de incluir el PG en suelo urbanizable sectorizado (art. 45.2 LSM). Incluyen tanto el uso global de cada sector como su aprovechamiento unitario o la regulación de la edificación (art. 42.5 LSM). Aunque no sea exactamente una determinación estructurante propia (porque proviene del PG), los PS incluyen también la referencia al **aprovechamiento unitario de reparto** (AUR), que ya se sabe que es la magnitud determinante para determinar el valor urbanístico de cada propiedad inmueble en el conjunto del suelo urbanizable de una ciudad (*supra* § VI.31). Y es que, por imperativo legal, en cada finca de SUNS rige el AUR previamente fijado por el PG para el conjunto del suelo urbanizable sectorizado (art. 84.4 LSM). Por lo demás, y de forma similar a lo que ya se dijo para el PG, el art. 42.5 c) LSM establece como "obligatorias", aunque no propiamente como "estructurantes", las llamadas **"condiciones de temporalización"** (esto es una programación temporal de la ejecución). No siendo propiamente determinaciones estructurantes podrán modificarse por el planeamiento de desarrollo (así, por un plan parcial).

55. Un ejemplo de PS es el del Sector XI "Cerro de la Linterna Oeste" (Aranjuez), ya mencionado más arriba. Este PS identifica expresamente cuáles son sus determinaciones **estructurantes**:

- *"Redes públicas adscritas: Sistema General de Infraestructuras: 6.236 m2. Sistema General de Zonas Verdes: 26.680 m 2 s. Total: 32.916 m 2 S.*
- *Superficie del Sector: 70.648 m 2 s.*
- *Uso global: almacén-logístico (L).*
- *Edificabilidad máxima: 38.919 m2 edificables.*
- *Aprovechamiento unitario del área de reparto: 0,3758 m2c/ m2s (L).*
- *Aprovechamiento unitario del sector: 0,3758 m 2 ce/m 2 de suelo.*
- *Condiciones para el desarrollo y ejecución: los costes de todas las infraestructuras interiores y exteriores serán a cargo de los promotores de la actuación en los términos y condiciones establecidos en el compromisos y plazos establecidos en el plan de sectorización así como en los convenios con los organismos y prestatarios de los servicios y los establecidos en el informe ambiental definitivo".*

Junto a ello, el mismo PS también identifica expresamente algunas **determinaciones pormenorizadas**:

- *"Se establece una única parcela coincidente con la superficie lucrativa…";*
- *"El límite de la parcela se realizará con un cerramiento tipo…";*
- *"Se establece un retranqueo mínimo al vial público de 10 metros";*
- *"La altura máxima de edificación será de dos plantas";*
- *"Se autoriza el uso de oficinas solamente para las propias de la instalación."*

Además de las determinaciones expresamente calificadas como estructurantes o pormenorizadas, el mismo PS de Aranjuez incluye **otras determinaciones**, como la obligación de "*enmascaramiento mediante pantalla vegetal alrededor de todo el sector"*, o como la obligatoria ubicación de badenes en la calzada cada 50 metros. No está claro si estas determinaciones son "compromisos" asumidos por un promotor (en cuyo caso se trataría de determinaciones estructurantes, conforme al art. 45.1 c) LSM) o son simples determinaciones pormenorizadas.

2. Tramitación y aprobación

56. La **tramitación y aprobación** del PS se encuentra a mitad de camino entre la regulación procedimental propia del PG y la que es propia del PP. Así, aunque el art. 58.2 LSM se remite ampliamente a la regulación procedimental del PG, lo cierto es que las especialidades del PS son notables. Una de las singularidades es la **tramitación conjunta necesaria del PS con el PP** que ordena el nuevo ámbito sectorizado (arts. 45.2 d) y 58.1 LSM), salvo, claro es, que el propio PS contenga ya las determinaciones pormenorizadas del sector. Dada la necesaria tramitación conjunta del PS y el PP, el art. 58.2 LSM establece que la aprobación inicial y provisional del PS supone, automáticamente, la de los otros instrumentos urbanísticos (en principio, el PP) tramitado conjuntamente con el PS. Otra muestra de la singularidad procedimental está en la regulación de los **PS de iniciativa particular**. Tomando como eje diferencial la existencia de PS de iniciativa municipal y PS de iniciativa privada (de los propietarios) se puede exponer así la regulación procedimental:

a) El PS, cuando es **formulado por el propio ayuntamiento**, debe someterse preceptivamente al trámite de "avance" (art. 56.2 LSM), en los mismos términos ya vistos para el PG (*supra* § VI.38). A partir de ahí sigue el trámite de aprobación inicial y provisional en el

propio ayuntamiento (art. 58.2, en relación con el art. 57 a) y b) LSM). Terminados estos trámites, el PS se remite a la Comunidad de Madrid, para su aprobación por el Gobierno de la Comunidad (art. 61.1 LSM). Para la aprobación definitiva el Gobierno dispone de cuatro meses, transcurridos los cuales el PS se presume aprobado por silencio positivo (art. 63.2 LSM).

b) Algo más compleja es la regulación procedimental **cuando el PS es de iniciativa privada**. En este caso, a la formulación privada debe seguir el trámite de "avance", y sólo a partir de ahí procede la aprobación inicial. Para la aprobación provisional el ayuntamiento dispone de un plazo máximo de seis meses (art. 63.3 a) LSM), transcurrido el cual caduca la competencia municipal para dicha aprobación y el particular puede remitir el PS a la Comunidad de Madrid, para aprobación definitiva. Esta caducidad del trámite de aprobación provisional municipal es la forma con la que la LSM pretende proteger a la iniciativa privada respecto de un eventual entorpecimiento municipal. Aunque el efecto preventivo de esta norma puede quedar fácilmente esterilizado dado que el ayuntamiento conserva incólume su facultad de aprobación inicial, con lo que puede paralizar sin dificultad la iniciativa particular del PS. En cualquier caso, sea con aprobación provisional del ayuntamiento, o sea actuando la Comunidad de Madrid "per saltum", también aquí la aprobación definitiva corresponde al Gobierno de la Comunidad de Madrid (art. 63.3 a) LSM).

Capítulo VII.
Planeamiento de desarrollo

I. Plan parcial

1. Como se dijo anteriormente, el art. 34.2 LSM distingue dos tipos básicos de planes de ordenación urbana: los instrumentos de planeamiento general y los instrumentos de planeamiento de desarrollo. A los instrumentos de planeamiento general (PG y PS) dedicamos el tema anterior. Ahora se van a describir los instrumentos de planeamiento de desarrollo: el plan parcial (PP), el plan especial (PE), el estudio de detalle (ED) y el catálogo de bienes y espacios protegidos. Empecemos por el PP.

1. Función y contenido

2. El plan parcial (PP) completa o pormenoriza la regulación del PG (o de un plan de sectorización: *supra* § VI.51) en **un ámbito espacial concreto del municipio**. Sólo una vez aprobado definitivamente y publicado el plan parcial puede iniciarse la actividad de transformación física (urbanización) y jurídica (expropiación, equidistribución) del ámbito espacial en cuestión. Ese ámbito espacial

se denomina **"sector"** cuando estamos en suelo urbanizable (art. 37.2 LSM). Y se denomina **"área homogénea" o "ámbito de actuación"** cuando el suelo es urbano no consolidado (art. 37.1 LSM).

3. Conforme al art. 49 LSM, y de forma similar a como ya se dijo en relación con el PG, el PP debe contener una serie de **"documentos"** entre los que se incluyen, además de la memoria y los planos, las normas urbanísticas del plan (esto es, las determinaciones o "contenido sustantivo" del plan al que se refiere el art. 48 LSM). Junto a los documentos enunciados por el art. 49 LSM, una discutible jurisprudencia exige también otros documentos (como un "estudio económico-financiero" STSJM 72/2017, de 3 de febrero) que se mencionan en el art. 59 del Reglamento de Planeamiento estatal de 1978 (que, como ya se ha explicado *supra* §§ III. 1 y 7, en la Comunidad de Madrid sólo goza de eficacia supletoria).

4. El PP asume las determinaciones estructurantes del PG (o del PS) y añade a ellas ulteriores determinaciones pormenorizadas (art. 47.1 LSM). En el caso de que el PG ya haya incluido algunas determinaciones pormenorizadas (por ejemplo, la distancia entre la edificación y la calle) éstas pueden ser modificadas por el PP (art. 47.3 LSM). El catálogo —no exhaustivo— de **determinaciones pormenorizadas** se especifica en el art. 35.4 LSM: alineaciones y rasantes de las edificaciones; requisitos de parcelas (como número mínimo de m2s para que una parcela sea edificable); requisitos de las obras y edificaciones (alturas, estructura de fachada, terrazas, patios interiores, garajes); usos pormenorizados (usos imperativos o tolerados: residencial, industrial, aparcamiento, dotacional privado…); elementos de las redes dotacionales públicas locales (esto es, las que dan servicio al área o sector: escuela, infraestructura sanitaria, polideportivo). Por muy amplias que puedan ser las determinaciones pormenorizadas del PP, han de respetar no sólo las determinaciones estructurales del planeamiento general, sino también otras normas y competencias sectoriales. Así, por ejemplo, un PP no puede prever la relocalización de un barranco (para evitar inundaciones en un sector de desarrollo urbanístico) porque esto es una decisión hidrológica que no compete al ayuntamiento (SSTS 1034/2017 y 1046/2017, de 13 de junio de 2017).

5. Aunque la LSM regula los PP de forma conjunta para los sectores de suelo urbanizable sectorizado y las áreas homogéneas de suelo urbano no consolidado, lo cierto es que el contenido real del PP en ambas clases de suelo presenta algunas diferencias importantes. Por de pronto, y como en seguida se explicará, el PP sólo fija el **coeficiente de edificabilidad** en los sectores de SUS (art. 39.6 LSM), mientras que para las áreas homogéneas de SUNC el coeficiente de edificabilidad es una determinación estructurante (art. 39.3 LSM), reservada al PG, y cumple una función distinta a la que es propia del suelo urbanizable sectorizado (*supra* § VI.13). De otro lado, sólo para SUS se exige que el PP incluya "compromisos y garantías técnicas de sostenibilidad" (art. 48.2 LSM): se trata, fundamentalmente, de estudios y determinaciones técnicas que aseguren la conexión del sector (futuro nuevo barrio) con la ciudad existente. Más allá de las diferencias normativas en la LSM, en la práctica las singularidades son muy salientes en relación con los llamados "planes parciales de reforma interior" (planes parciales que actúan sobre ámbitos deteriorados en el casco urbano, ámbitos a tal efecto clasificados como suelo urbano no consolidado). Este tipo de planes está simplemente enunciado —aunque no regulado— en el art. 47.2 LSM.

6. Como se ha anunciado, en un **sector de SUS** corresponde al PP la fijación del **coeficiente de edificabilidad**. Esta magnitud expresa el número de metros cuadrados que se podrán construir sobre la superficie del sector. Es un valor numérico que refleja la **intensidad edificatoria en el sector**. Así, por ejemplo, un coeficiente de edificabilidad de 0,43 m2c/m2s expresa una intensidad edificatoria media (normalmente en altura, pero moderada). **Pero no es en sí mismo el valor urbanístico de la propiedad en ese sector**. En otros términos: el coeficiente de edificabilidad indica el aprovechamiento urbanístico objetivo (edificabilidad) en el sector, pero no el derecho de propiedad (aprovechamiento urbanístico subjetivo) de cada propietario del sector (*supra* §§ IV.17 y 19). En esto es clara la diferencia del coeficiente de edificabilidad respecto del aprovechamiento unitario de reparto (AUR), fijado necesariamente por el PG, que sí es directamente indicativo del aprovechamiento urbanístico de todos y cada uno de los propietarios con fincas en suelo urbanizable sectorizado.

7. El **coeficiente de edificabilidad del sector** (CES) es el resultado de varias operaciones en cadena: se trata, primero, de identificar los distintos usos pormenorizados en un mismo sector (por ejemplo: vivienda unifamiliar, vivienda de protección pública); una vez identificados los distintos usos, el siguiente paso es sumar todos los m2 de un *mismo uso* en el sector (por ejemplo, 10.000 m2c de residencial colectivo; 2.000 m2c de uso comercial); hecho esto, toca multiplicar los m2c de cada uso por el valor económico relativo de ese uso en el conjunto del sector (coeficiente de ponderación). Así, por ejemplo, si el uso característico del sector es el residencial colectivo, dicho uso recibirá el valor "1" y respecto de él se fijarán valores más altos o más bajos para los demás usos del sector (por ejemplo, 0.8 para el uso comercial). De esta manera tendríamos que la edificabilidad comercial en el sector, una vez ponderada en relación con el uso global, es de 1.600 m2c (2.000 m2c x 0.8). Una vez hecha esta operación de homogeneización ya se pueden sumar todos los m2c del sector (pues ya se expresan en una magnitud única, el uso característico del sector). En nuestro caso, por ejemplo, 16.000 m2c (esto es: 10.000 m2c de uso residencial colectivo + 1.600 m2c de uso comercial homogeneizado en residencial colectivo). Una vez conocido el total de m2 construibles del sector, bastará con dividir esta cantidad entre el número total de m2 de superficie (al que se añaden los m2 de suelo para redes públicas que, siendo formalmente externos al sector, se le adscriben para equilibrar el aprovechamiento urbanístico de los distintos sectores). El resultado de esta última división es el coeficiente de edificabilidad del sector (CES).

8. El coeficiente de edificabilidad cumple una función paralela a la del **aprovechamiento unitario del sector (AUS)**, magnitud edificatoria que el PG establece directamente, como determinación estructurante, para cada sector (*supra* § VI.29). Así se explica que el art. 39.7 c) LSM establezca que el CES deba ser en todo caso igual o inferior que el AUS. Esto se explica porque, en realidad, el CES es un AUS pormenorizado o de detalle, calculado no ya en atención al uso global del sector sino a la vista de los usos pormenorizados que fija el propio plan parcial. En el sector habrá usos, distintos del característico, que reciban un coeficiente de edificabilidad inferior a la unidad (así, por ejemplo, 0.4 para el uso industrial, siendo 1 el valor propio del uso característico, pongamos que residencial colectivo). Dado que una buena parte los m2 construibles del sector, los referidos a los usos no característicos, se multiplican por un coeficiente de ponderación normalmente inferior a 1, fácilmente resulta que la suma de m2c en el sector (una vez ponderados pormenorizadamente) es una cifra inferior al total de m2c del sector expresado en el uso global del sector (que es precisamente la referencia que se toma para el cálculo del AUS). Y siendo normalmente mayor el número de m2c del sector en bruto (esto es, expresados genéricamente en el uso global del sector) que el número de m2c "ponderados" (porque una parte de esos m2c se han multiplicado por un coeficiente de ponderación inferior a la unidad), claramente se pude entender que luego, al dividir las dos cifras de m2c por el número total de m2 de suelo en el sector (incluido el suelo para redes exteriores adscritas), resulte que el AUS lógicamente será algo superior —o a lo sumo igual— al CES.

9. A diferencia de lo que se ha descrito para SUS, en SUNC **no corresponde al PP la fijación del coeficiente de edificabilidad** de cada área homogénea (o de cada uno de los ámbitos de actuación [AA] en que se subdivide esa AH). En cada AH de SUNC es el PG quien fija, como determinación estructurante, un concreto coeficiente de edificabilidad (art. 39.3 LSM) (*supra* § VI.13). La razón es clara: en esta clase de suelo (SUNC) el coeficiente de edificabilidad predetermina intensa y directamente el contenido urbanístico de los derechos de propiedad en un mismo AA o AH. Y ello justifica precisamente que sea el PG (y no un PP, que recordemos que puede ser incluso de iniciativa privada) quien fije dicho valor. Tenemos, entonces, que el CE en SUNC es determinante del aprovechamiento subjetivo (esto es, del contenido del derecho de propiedad) mientras que —según se vio más arriba— el CE en un sector de SUS sólo describe la intensidad edificatoria fijada por el PP en el sector, siendo el aprovechamiento unitario de reparto para el conjunto del suelo urbanizable (AUR) la magnitud relevante para la determinación del *ius aedificandi* de los propietarios del sector. Lo que sí corresponde determinar al PP para cada AH de SUNC son los coeficientes de ponderación entre los distintos usos (art. 39.3 c) LSM). Esto es, cuál es el valor relativo o por comparación entre los distintos usos (residenciales, comerciales, dotacionales privados) en una misma AH. Estos coeficientes de ponderación van a ser determinantes para poder asignar a cada propietario de suelo (en el AH o en el más limitado AA) una concreta parcela donde materializar el aprovechamiento urbanístico subjetivo que resulta del CE del AH (o del AA)

10. De lo hasta aquí expuesto, se puede concluir que la ordenación urbanística de un sector (de SUS), o de un ámbito de actuación (en SUNC) resulta de la suma de algunas determinaciones ya adoptadas en el PG (normalmente estructurantes) y de las determinaciones pormenorizadas contenidas en el PP. Veamos esta suma de determinaciones en relación **con un plan parcial de reforma interior de Pozuelo de Alarcón**:

En suelo urbano no consolidado del municipio de Pozuelo de Alarcón el PG delimita un área homogénea y remite su ordenación pormenorizada a un plan parcial de reforma interior. Los datos relevantes del área son los siguientes:

- El área ocupa un total de 15.000 m2
- De total de metros cuadrados del área, 3.000 ya están efectivamente ocupados por vías de comunicaciones (una vía principal y varias secundarias), resultantes de

cesiones realizadas por los antiguos propietarios ya con anterioridad a la elaboración del PP.

- Los terrenos privados del área (12.000 m2) pertenecen a dos particulares y una empresa. La sociedad mercantil CSA es propietaria de una finca inscrita en el Registro de la Propiedad que abarca 6.000 m2. Don JM es propietario de una finca de 3.000 m2; y don AG es propietario de otra finca de 3.000 m2.

Sobre estos datos de la realidad, la ordenación urbanística incluye, fundamentalmente, las siguientes determinaciones:

- Conforme al PG de Pozuelo, el coeficiente de edificabilidad para el área homogénea (determinación estructurante) es de 0.3 m2c/m2s.
- También, conforme al PG de Pozuelo, el uso global del área es el residencial colectivo (determinación estructurante).
- De los 12.000 m2 que no están ya ocupados por infraestructuras viarias, El PP de reforma interior reserva en el área un total de 5.000 m2, para espacios libres y para viales (determinación pormenorizada).
- Los 7.000 m2 restantes tienen asignado el uso característico y único de área: residencial colectivo (determinación pormenorizada).
- Además, el PP establece un máximo de tres alturas para todas las construcciones residenciales en el área (determinación pormenorizada).
- También, el PP establece un máximo de ocupación de parcela edificable del 40 por 100 (determinación pormenorizada).

2. Tramitación y aprobación

11. La formación, tramitación y aprobación del PP sigue el esquema general del art. 57 LSM (al cual se remite el art. 59.1 LSM). También el PP tiene una primera fase de formulación, a la que sigue una aprobación inicial, una aprobación provisional y una aprobación definitiva. Ahora bien, sobre este esquema general, el PP ofrece algunas peculiaridades. La razón de estas singularidades es que **el PP presenta menor relevancia política y urbanística que un PG,** o incluso que un PS. Por de pronto, y como ya se ha dicho, un PP carece de determinaciones estructurantes para el conjunto de la ciudad. Se puede afirmar, en consecuencia, que de un PP derivan escasas consecuencias supramunicipales. De esta menor relevancia urbanística del PP resultan al menos tres consecuencias: la aceptación de la iniciativa privada en su formulación; una cierta simplificación del procedimiento de aprobación; y una mayor autonomía municipal en la aprobación, precisamente porque lo que está en juego es un interés propiamente local y escasamente supramunicipal. De forma analítica, las peculiaridades procedimentales del PP serían las siguientes:

a) La **simplificación procedimental** se concreta, en primer lugar, en que el "avance de plan" no es preceptivo (como ocurre con el PG y el PS) sino simplemente potestativo (art. 56.2 LSM). Además, no en todos los casos existe una aprobación provisional: no la hay cuando el PP se aprueba definitivamente por el propio ayuntamiento (art. 59.2 c) LSM), en lugar de por la Comunidad de Madrid (en tal caso, en realidad, la aprobación provisional despliega también el efecto de aprobación definitiva, dado que no hay ulterior control autonómico). Por otro lado, el carácter territorialmente limitado de un plan producirá, como efecto natural, que sean necesarios menos informes sectoriales, de otras Administraciones públicas, y que estos sean más sencillos. En especial, y esta vez por aplicación del art. 6 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, los planes parciales normalmente serán objeto de una **"evaluación ambiental estratégica simplificada"** (por tanto, no la ordinaria) por parte de la Comunidad de Madrid.

b) Cuando el PP es de **iniciativa particular** (esto es, cuando lo redactan los propios propietarios del suelo del sector o área homogénea) la LSM añade algunas cautelas específicas, a fin de reforzar la garantía del interés público. En primer lugar, la tramitación municipal necesita de un previo acto de **admisión a trámite** (aprobación inicial) en el ayuntamiento, si bien el trámite de admisión a trámite es reglado, sólo puede denegarse por "razones de legalidad" (art. 59.4.a).3 LSM). Una vez acordada la aprobación inicial, los propietarios afectados participan como **interesados** cualificados en el procedimiento (art. 59.4 b) LSM). En lo que hace al silencio administrativo, el transcurso de los plazos máximos para la aprobación provisional por el ayuntamiento (seis meses desde la aprobación inicial) puede desencadenar la caducidad de ese trámite, pasando el proyecto directamente a la fase de aprobación definitiva por la Comunidad de Madrid (art. 63.3 a) LSM). Finalmente, el transcurso del plazo máximo para la aprobación definitiva, ya corresponda esta aprobación al propio ayuntamiento (seis meses desde la aprobación inicial: art. 63.3 b) LSM) o a la Comunidad de Madrid (tres meses desde el registro del proyecto aprobado provisionalmente en la Comunidad: art. 63.3 c) LSM) desencadena efectos denegatorios o de **silencio negativo**. Esta denegación presunta, además de venir directamente fijada por la LSM, deriva del art. 24.1.2 LPAC, que

prohíbe que por silencio administrativo se adquieran facultades de servicio público (y como tal se consideran las facultades urbanizadoras ligadas a la aprobación del planeamiento de desarrollo: STS de 17 de mayo de 2012, RC 1259/2010).

c) Como se acaba de anunciar, el art. 61.4 LSM establece que sólo ciertos PP (los de municipios con menos de 15.000 habitantes) se aprueban definitivamente por la Comunidad de Madrid (en concreto, por la "Comisión de Urbanismo"). En los demás casos (municipios medianos y grandes) es **el propio ayuntamiento quien aprueba definitivamente** sus planes parciales. Esta distinción entre municipios pequeños y medianos o grandes tiene que ver no sólo con la relevancia supramunicipal de un PP en función de las dimensiones de un municipio sino, también, con la capacidad técnica y política de los municipios pequeños para la aprobación definitiva (sobre todo, cuando el PP ha sido formulado por propietarios vecinos del municipio).

11 *bis*. Aunque el procedimiento de elaboración y aprobación del PP se regula en la LSM, hay que tener en cuenta que, en paralelo, la legislación del Estado regula, desde otras competencias sectoriales, ciertos trámites o informes que necesariamente deben cumplirse en el procedimiento de planificación de actuaciones de "transformación urbanística" (art. 22. 2, 3, 4 y 5 TRLS). La ley estatal no establece directamente que esos informes (de evaluación ambiental estratégica, de sostenibilidad económica, de viabilidad económica) se tengan que incluir precisamente en los PP. Más bien, la ley se refiere genéricamente a los "instrumentos de ordenación territorial o urbanística" que disciplinen procesos de transformación del suelo. Más en esta referencia abstracta hay que entender incluidos con carácter general los PP regulados en la LSM, tanto para sectores de SUS como para ámbitos de SUNC. Esta incidencia estatal sobre la regulación autonómica de los planes urbanísticos es escasamente respetuosa con el orden constitucional de competencias (*supra* § V. 23 *bis*).

II. Plan especial

12. El plan especial (PE) tiene una función muy acotada en la ordenación urbanística del municipio. No es un plan para el desarrollo urbano (como el PS o el PP) sino para la ordenación de ciertos **espacios, edificaciones o infraestructuras singulares** en cualquier clase de suelo. De ahí que la jurisprudencia haya entendido que puede

existir PE sin previo PG (STS de 20 de noviembre de 2007, RC 9184/2003; STS de 19 de junio de 2012, RC 1572/2009; STSJM 579/2017, de 20 julio). Sintetizando lo que establece el art. 50.1 LSM, el PE sirve para la definición de redes públicas, para la protección del patrimonio cultural, y para la mejora del medio urbano y rural. Para esos fines, el PE puede actuar tanto en suelo urbano como urbanizable o no urbanizable de protección.

12 *bis*. En suelo urbano el PE puede ordenar la utilización de un edificio protegido (es el caso, por ejemplo, del PE de ordenación del edificio protegido de la C/ Barquillo núm. 21 de Madrid) o definir y ordenar nuevas dotaciones públicas (es el caso, por ejemplo del "Plan Especial Río Manzanares" en el municipio de Madrid, que localiza y ordena los nuevos usos del espacio antes ocupado por el curso del río Manzanares, el vial "calle-30" en superficie y las parcelas aledañas). También puede haber un PE en suelo urbanizable e incluso en SNUP. Por ejemplo, puede haber un plan especial para la protección de un paisaje de especial valor; o también un PE para la construcción, en SNUP, de una planta de tratamiento de residuos (STSJM 579/2017, de 20 julio).

12 *ter*. El PE, como figura de planeamiento de desarrollo que es, no contiene determinaciones estructurantes. Sólo determinaciones pormenorizadas (todas las que puedan contenerse también en un PP: art. 51.2 LSM). Según el art. 50.2 LSM, tales determinaciones pormenorizadas desplazan las que para el mismo espacio pudieran contenerse con anterioridad en el PG o en un PP (STSJM 579/2017, de 20 julio). Así, por ejemplo, el art. 1 del PE "Río Manzanares", de Madrid, precisa que el plan "*modifica y mejora la ordenación pormenorizada en ciertos suelos que ya estaban regulados en este sentido por el PG…"*. La complejidad de las determinaciones del PE depende de la propia complejidad de la infraestructura o espacio de protección. Es posible, por tanto, que para una infraestructura sencilla el PE contenga determinaciones también sencillas (un único uso para todo el suelo, condiciones uniformes de edificabilidad) o que el PE contenga varias áreas de ordenación diferenciada (zonas) cada una de ellas con su propia ordenanza o normas urbanísticas específicas. Hasta aquí el régimen general de los planes especiales en la LSM. Pero hay que tener también en cuenta que, debido a su función característica, los planes especiales han sido objeto de regulación en diversas leyes sectoriales, precisamente para establecer que determinadas

infraestructuras o espacios físicos (como los puertos o aeropuertos) se regulan necesariamente mediante planes especiales.

13. La elaboración, tramitación y aprobación del PE se rige por **reglas muy similares a las de los planes parciales**, tanto los de iniciativa pública como los de iniciativa privada (*supra* §VII.11). Con dos excepciones:

a) En primer lugar, el art. 59.3 LSM prevé que la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid (Consejería de Medio Ambiente) sea quien apruebe —tanto inicial como definitivamente— planes especiales para infraestructuras, equipamientos o servicios de la propia Comunidad; en tal caso el municipio simplemente informa el proyecto de plan, una vez aprobado inicialmente.

b) En segundo lugar, algunas leyes o reglamentos sectoriales contienen normas singulares para la elaboración y aprobación de planes especiales. Es el caso de los planes especiales aeroportuarios, donde la formulación del PE corresponde al ente público "Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea" (AENA) y donde la aprobación final del plan por el ayuntamiento está vinculada por un previo informe que ha de emitir la propia AENA (art. 9 del Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio). Este procedimiento especial se impone sobre el procedimiento urbanístico de la LSM.

III. Estudio de detalle

14. Con esta denominación tradicional, tan peculiar, el art. 50 LSM se refiere a una figura de planeamiento funcional y espacialmente muy limitada (aunque muy importante en la práctica). El estudio de detalle (ED) únicamente ordena los volúmenes, alineaciones y rasantes de una manzana o parcela. No contiene determinaciones propias (edificabilidad, uso) y simplemente sirve para distribuir de una forma idónea, en una concreta parcela, la edificación autorizada previamente por el PG o el PP. Ello no obstante, aunque el ED no contiene determinaciones urbanísticas verdaderamente propias, su ordenación

de volúmenes, alineaciones y rasantes tiene eficacia normativa vinculante (STS de 8 de septiembre de 2011, RC 6267/2007).

15. Así, por ejemplo, un estudio de detalle puede determinar que la edificabilidad asignada por un PP a una determinada parcela se materialice dejando un pasillo libre central entre dos edificaciones, y acumulando los espacios de uso comercial en la fachada exterior de una de las dos edificaciones. O, como ocurre en el estudio de detalle "parcela RC-19" del sector "Nuevo Tres Cantos", se ordenan las dos edificaciones de una parcela de manera que una haga de pantalla de protección acústica sobre la otra, y con una disposición tal que una no genere sombra sobre la otra e impida con ello la instalación de paneles solares para la generación de energía eléctrica.

16. Lo normal es que sea directamente el PG o el PP quienes se remitan a un ED para **completar la ordenación** no acabada del plan. Este es el supuesto normal al que se refiere el art. 53.1 LSM. A veces la remisión del PG o PP a un estudio de detalle es específica (para una concreta manzana o parcela). Otras veces la remisión es genérica (por ejemplo, el art. 5.11 del PP "Nuevo Tres Cantos" habla de que "*se podrán formular estudios de detalle para la concreta definición y ordenación de los volúmenes resultantes del planeamiento parcial…"*). Junto a estos estudios de detalle "por remisión" se puede plantear también la existencia de estudios de detalle **independientes**. Dado que el ED se tramita y aprueba por el mismo procedimiento que el PE (y por tanto, la aprobación definitiva corresponde el ayuntamiento), se puede admitir la aprobación de estudios de detalle no previstos directamente en el previo PG o PP. Eso sí, al ED no sólo le está vedada toda determinación estructurante sino también todas las determinaciones pormenorizadas distintas de la simple definición de volúmenes edificables y señalamiento de alineaciones y rasantes.

17. Tal y como señala el art. 60 LSM, el ED se aprueba conforme a lo establecido para los planes especiales. Con la única singularidad de que el trámite de información pública se fija en veinte días (art. 60 a) LSM). Dada la remisión genérica que hace el art. 60 LSM al art. 59 LSM (aprobación de planes especiales) hay que concluir que son admisibles los estudios de detalle de iniciativa privada, junto a los de iniciativa municipal. Y, también, que es posible que la Comunidad de

Madrid elabore y apruebe estudios de detalle en relación con sus propias infraestructuras o dotaciones.

IV. Catálogo de bienes protegidos

18. Como última figura de planeamiento el art. 55 LSM se refiere a los catálogos de bienes y espacios protegidos. Aquí la LSM regula el catálogo como instrumento de planeamiento de desarrollo **independiente**. Aunque formalmente se trata de un instrumento de planeamiento municipal, lo cierto es que está muy condicionado por la Comunidad de Madrid. Primero, porque la Comunidad ha de emitir informe preceptivo (que será vinculante cuando se refiera a bienes integrantes del patrimonio histórico-artístico o a bienes de "patrimonio urbano y arquitectónico": art. 60 b) LSM); y segundo porque la aprobación definitiva del catálogo corresponde también a la Comunidad de Madrid (art. 60 c) LSM).

19. En la práctica es frecuente que **el propio PG incorpore un catálogo de bienes y espacios protegidos**. A estos catálogos, integrados en el PG, les es aplicable la regulación procedimental propia del PG, y no la del art. 60 LSM. Es el caso, por ejemplo, del PG de Alcobendas (revisado en 2009) en cuyo "catálogo de bienes protegidos" se incluye, por ejemplo, la Iglesia de San Pedro Apóstol. El catálogo describe la situación actual de la iglesia y ordena varias medidas de protección elementales: "prohibición general de obras distintas de las de restauración; prohibición de adicción de elementos extraños". Los bienes incluidos en el catálogo pueden ser luego objeto de una ordenación detallada mediante un PE, según autoriza genéricamente el art. 50.1 LSM (así, por ejemplo, el edificio catalogado de la C/ Barquillo núm. 21 de Madrid es objeto de un PE específico, aprobado en 2011).

Capítulo VIII.
Régimen del suelo urbano

I. Clasificación del suelo urbano

1. El plan general de cada municipio debe fijar, con precisión cartográfica, qué terrenos son ya ciudad y, por tanto, quedan clasificados como suelo urbano (art. 13.1 a) LSM). Además, la LSM distingue dos categorías de suelo urbano: el consolidado y el no consolidado (art. 14.2 LSM). En consecuencia, el plan general debe determinar no sólo qué terrenos son urbanos sino también cuáles de esos terrenos son "urbanos consolidados" y cuáles "urbanos no consolidados". La diferencia económica entre estas dos categorías de suelo urbano es muy notable, como luego se verá. Esto explica que la LSM establezca unos criterios detallados para la clasificación del suelo como urbano (y para su categorización como consolidado o no consolidado) y que la jurisprudencia venga insistiendo en que esos criterios legales detallados hacen de la clasificación del suelo como urbano una decisión reglada. Esto es, ni el PG puede clasificar como suelo urbano terrenos que no cumplen los requisitos legales, ni el PG puede negar la clasificación de suelo urbano a terrenos que objetivamente sí cumplen con los criterios legales. En la actualidad, el

art. 14 LSM contiene dos tipos de criterios en relación con el suelo urbano. Están, primero, los criterios para la clasificación del suelo como **urbano** (art. 14.1 a) LSM). Y están, en segundo lugar, los criterios para la categorización del suelo urbano como **consolidado** o como **no consolidado**.

2. Buscando la correspondencia del suelo urbano con las "situaciones básicas del suelo" reguladas en el TRLS 2015 (y antes, en el TRLS 2008), hay que señalar que no todo el suelo urbano de la LSM es también —a efectos del TRLS— suelo urbanizado. Bien puede afirmarse con carácter general que el suelo urbano no consolidado (SUNC) puede estar —a los efectos del TRLS 2015— en la situación básica de **"suelo rural"** (STC 148/2012, FJ 4). Esta conclusión, que ya resultaba del TRLS 2008, se acentuó con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (hoy integrada en el TRLS 2015). El actual art. 21.3 TRLS exige, para la consideración del suelo como urbanizado, que las infraestructuras y servicios urbanísticos estén efectivamente "instalados y operativos" (por lo que el suelo con urbanización incompleta necesariamente ha de considerarse como rural).

3. Conforme al art. 14.1 a) LSM son suelo urbano, en primer lugar, los terrenos que cuenten con la condición jurídica de **solar**. Esto es, que sean ya aptos para la edificación o construcción por estar completamente urbanizados. Se considera que la urbanización es completa cuando están *"pavimentadas las calzadas y soladas y encintadas las aceras de las vías urbanas municipales a que den frente"* y cuenten *"como mínimo, con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y alumbrado público conectados a las correspondientes redes públicas*". El suelo urbano conforme a este primer criterio deberá ser categorizado normalmente como suelo urbano **"consolidado"**, pues de acuerdo con el art. 14.2 a) LSM es "consolidado" — en todo caso— el suelo que tiene la condición jurídica de solar. Ahora bien, es posible que la urbanización existente (determinante de la condición de solar) esté obsoleta, sea insuficiente o sea disfuncional. En ese caso el propio plan general puede considerar que es necesaria una **obra de reurbanización** (reforma interior, renovación, mejora de dotaciones)

y que ésta obra ha de hacerse **de forma integrada**, tomando varias parcelas conjuntamente. En este caso, el art. 14.2 b) LSM conduce a la categorización de esos terrenos urbanos como suelo urbano **"no consolidado"** (con las importantes características económicas que luego se analizarán).

4. También, el art. 14.1 b) LSM dispone la clasificación como suelo urbano de terrenos que **aún no tengan el nivel acabado de urbanización** descrito en el apartado anterior. En particular, el art. 14.1 b) LSM considera suelo urbano aquel terreno que aun teniendo los servicios de aguas, energía eléctrica y alumbrado público ya descritos, no cuente con calzadas pavimentadas y encintado de aceras y sí, sólo, con *"acceso rodado por vía urbana municipal"*. El suelo urbano que resulta de este criterio podría ser —según las circunstancias de cada caso— tanto consolidado como no consolidado. Pues, de un lado, el art. 14.2 a) LSM, categoriza como suelo urbano **"consolidado"** aquel que, aunque aún no tenga la condición de solar (esto es, no tenga completada la urbanización), pueda adquirir tal condición *"mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción"*. Cabe, por tanto, que un terreno no completamente urbanizado (por ejemplo, porque le falte el encintado de acera en su lado frontal) sea considerado como suelo urbano consolidado. De otro lado, y al igual que se dijo en el apartado anterior, es posible que la urbanización existente (casi acabada) sea disfuncional, insuficiente u obsoleta. En tal caso cabe, como en el supuesto anterior, la categorización del suelo como urbano **"no consolidado"**.

5. En tercer lugar, el art. 14.1 c) LSM impone la clasificación como suelo urbano de aquellos terrenos *"que estén ocupados por la edificación o construcción al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, conforme a la ordenación que establezca el planeamiento urbanístico"*. Conforme a este criterio, son suelo urbano aquellos terrenos que aunque no cuenten con servicios urbanísticos primarios (urbanización), o, aunque estos servicios estén deteriorados, se encuentran en un **área que, de hecho, ya es ciudad** (ya está en gran parte edificada). Este suelo urbano así clasificado será, normalmente, **"no consolidado"** (que es la categoría residual conforme al art. 14.2 b) LSM) simplemente porque no estamos ante

terrenos que tengan la condición de solar ni están a falta de obras sólo accesorias de urbanización. La mayor dificultad para la aplicación de este criterio, aparentemente reglado, es qué "espacios aptos para la edificación" se toman como referencia para valorar si sus dos terceras partes ya están edificadas. Dado que la clasificación del suelo la decide el PG, no existe ninguna referencia urbanística previa y vinculante para identificar cuáles son los "espacios aptos para la edificación". En consecuencia, el porcentaje de las 2/3 partes se aplica sobre un espacio que puede definir con libertad el propio plan, lo cual difumina la idea de que estamos ante un criterio legal propiamente reglado (véase en este sentido: STSJM 650/2003, de 28 de mayo).

6. Finalmente, el art. 14.1 d) LSM también considera suelo urbano aquellos terrenos "*que estén urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de acuerdo con sus determinaciones"*. Este criterio refleja la naturaleza dinámica del planeamiento urbanístico. El plan general no sólo da cuenta de la realidad (qué es ya ciudad, esto es, suelo urbano) sino que también prevé y ordena cómo será la ciudad futura. De ahí que la LSM considere que es suelo urbano no sólo el que ya ofrece la realidad sino, también, **el que será realidad** precisamente como resultado de la ejecución de las previsiones de urbanización del PG. Es claro que estos terrenos (los que se urbanicen en cumplimiento del PG) no figurarán expresamente como suelo urbano en el PG, pues en ese momento aún no lo son. Esos terrenos estarán clasificados en el PG, más bien, como SUS o como SUNC. En consecuencia, la consideración de estos terrenos ya urbanizados como urbanos tendrán que apreciarla en cada caso concreto el ayuntamiento y los tribunales, siendo un elemento decisivo la existencia de "recepción de las obras de urbanización" por el ayuntamiento. Cuestión distinta es que una futura revisión o modificación del PG reclasifique los antiguos terrenos urbanizables, y ya urbanizados, como suelo urbano; porque ya son ciudad.

7. De acuerdo con el art. 14.1 LSM, para la clasificación del suelo como urbano no basta con el cumplimiento formal de alguno de los criterios anteriores. Es necesario, además, que los terrenos en cuestión formen parte de la **"trama urbana"**. Este requisito proviene originariamente de la jurisprudencia, para la que no hay suelo urbano,

por mucho que se cumplan los criterios detallados de las leyes (en nuestro caso, los del art. 14.1 LSM) si los terrenos en cuestión no son, de hecho, ciudad. De esa manera niega la jurisprudencia que sean suelo urbano aquellos terrenos en los que existe la urbanización pero sin conexión a las redes generales de la ciudad (SSTS de 18 de enero de 2016, RC 2628/2014; y de 6 de junio de 2017, RC 574/2016).

8. Un ejemplo de lo dicho lo ofrece la **STSJM 650/2003**, de 28 de mayo. Un particular impugna que el nuevo PG de Madrid hubiera clasificado su finca como suelo urbanizable —al amparo del art. 78 del TRLS 1976— pues consideraba el propietario que aquella finca contaba ya con todos los servicios urbanísticos necesarios (esto es, que estaba completamente urbanizada). Declara el Tribunal que *"…los servicios a que se refieren la Ley y el Reglamento de Planeamiento deben tener la calidad, idoneidad y adecuación indispensable o mínima para que el terreno sobre el que concurren sea considerado y deba ser clasificado urbano porque dicha clasificación exige, no simplemente el que los terrenos estén dotados de acceso rodado, abastecimiento de aguas, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica con las características adecuadas para servir a las edificaciones que sobre ellos existan o se hayan de construir —art. 21 del Reglamento de Planeamiento— sino también que el suelo esté insertado en la malla urbana, es decir, que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de suministro de agua y energía eléctrica y de saneamiento de que puedan servirse los terrenos incluidos en el área o zona de clasificación y que éstos, por su situación, no estén completamente desligados del entramado urbanístico ya existente"*. A la vista de esta doctrina general, en el caso concreto el Tribunal concluye que en la finca en cuestión "no discurren colectores de saneamiento ni ramal ninguno de abastecimiento de agua —sí parece resultar de los planos aportados un tendido eléctrico, cuya suficiencia para dar servicio a los terrenos, sin embargo, tampoco consta…".

9. Ya se ha dicho que los criterios legales sobre suelo urbano vinculan al PG. Hacen de la clasificación un **acto reglado** (STS de 25 de febrero de 2016, RC 2754/2014). Esta afirmación precisa, no obstante, de algunos matices.

a) En primer lugar, ya se ha visto cómo en los criterios legales se usan **conceptos normativos indeterminados** (como "urbanización idónea para la edificación" o los "espacios aptos para la edificación") que, en última instancia, conceden un amplio margen de opción para el planificador.

b) En segundo lugar, para la categorización del suelo urbano como "no consolidado" el art. 14.2 b) LSM se refiere al suelo necesitado de *"obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas (...) que requieran de la distribución de beneficios y cargas"*. Este enunciado no, es pese a la apariencia, un verdadero criterio de categorización. Porque la clasificación como suelo urbano no consolidado depende de que el propio PG considere la oportunidad de una actuación urbanizadora o reurbanizadora "integrada", esto es, que abarque varias parcelas entre las cuales se puedan distribuir equitativamente las nuevas dotaciones o servicios urbanísticos y la edificabilidad lucrativa (HERVÁS, 2009: 732). De esta forma, la clasificación como SUNC no es la aplicación a un caso concreto de un criterio normativo establecido en la LSM, sino una consecuencia lógica de la **opción urbanística municipal de renovar, reformar o mejorar** una parte de su casco urbano. Esta apreciación es relevante, sobre todo, si se tiene en cuenta que comparativamente el propietario de suelo urbano no consolidado soporta mayores deberes urbanísticos (notablemente mayores) que el propietario de suelo urbano consolidado. En apariencia, el amplio margen de opción municipal en la categorización de SUNC parecería haber quedado limitado por medio, primero, de la Ley 8/2013, y ahora del vigente art. 21.3 b) TRLS, que impone la "situación básica" de suelo urbanizado para aquellos terrenos que cuentan con los servicios urbanísticos "instalados y operativos". Sin embargo, hay que tener en cuenta que el propio art. 21.3 b) TRLS 2015 se remite a la legislación urbanística aplicable para determinar cuándo un suelo tiene las infraestructuras y servicios urbanísticos exigibles, lo que permite que en una comunidad autónoma se considere que no existen efectivamente esas infraestructuras cuando no son adecuadas para los nuevos usos establecidos en el plan. De otro lado, hay que recordar que la "situación básica" de un terreno como "urbanizado" lo es sólo a los efectos de la ley estatal (art. 21.1 TRLS), por lo que no impide que las leyes autonómicas fijen sus propios criterios sobre cuándo el suelo debe ser clasificado como urbano y cuándo categorizado como consolidado o no consolidado.

10. La opción de **recategorizar el SUC como SUNC** ha sido objeto de severo **control por la jurisprudencia**. Considera el Tribunal Supremo (aplicando los

criterios de categorización de la LRSV 1998, ya derogada) que cuando el suelo ya está de hecho urbanizado (esto es, ya es materialmente suelo urbano consolidado) un mero cambio de opciones de uso en el planeamiento no puede llevar aparejada una recategorización (de SUC a SUNC). Así, por ejemplo, una zona escolar que cuenta con la urbanización suficiente para tal fin (y que por tanto es SUC) no puede recategorizarse como SUNC por el mero hecho de que un nuevo plan cambie el uso de la zona (a residencial) y para ello exija un nivel más elevado de urbanización (STS de 8 de septiembre de 2011, RC 2510/2008; también: SSTS de 10 de mayo de 2012, RC 6585/2009 y de 20 de julio de 2017, RC 2168/2016; para Madrid: STSJM 1209/2007, de 14 de septiembre, STSJM 72/2017, de 3 de febrero, STSJM 463/2017, de 12 de junio, FD 7). En otras palabras, lo que en la realidad es SUC no puede categorizarse por el plan como SUNC. Sólo cuando la urbanización de un ámbito de SUC esté obsoleta o deteriorada (esto es, cuando de hecho ese suelo haya perdido su cualidad de urbanizado) cabrá la recategorización de SUNC. Esta jurisprudencia es claramente tuitiva de la propiedad urbana. Hay que tener en cuenta que la recategorización del suelo SUC como SUNC comporta la imposición de deberes de cesión de los propietarios, así como la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios de un mismo ámbito de actuación (esto es, los propietarios de SUNC soportan más cargas que los de SUC). El reverso de esta doctrina jurisprudencial está en que la dificultad de recategorización de un SUC como nuevo SUNC limita severamente las operaciones de renovación urbana o la necesidad de adaptación de los usos del suelo (incluso urbano) a las nuevas necesidades de la ciudad (MENÉNDEZ REXACH, 2011: 36). En la actualidad es dudoso que, una vez derogada la LRSV 1998, la Jurisdicción Contencioso-administrativa pueda impedir la "desconsolidación" de suelo urbano (recategorización de SUC como nuevo SUNC al servicio de una operación de renovación urbanística o de un cambio en los usos del suelo). Pues, a diferencia de la LRSV 1998, el art. 21.3 TRLS 2015 no da criterio alguno para la clasificación y categorización del suelo como urbano consolidado o no consolidado. Como ya se explicó más arriba (*supra* § IV.10 y § VIII.1), el TRLS 2015 no impone criterios para la clasificación del suelo en los planes, sino que define un supuesto de hecho (suelo urbanizado) al que apareja unos valores expropiatorios y una serie de derechos y deberes para los correspondientes propietarios. Pero, por sí, los criterios de identificación del suelo "urbanizado" no impiden la existencia de criterios diferentes de categorización de SUNC en una concreta comunidad autónoma (véase no obstante: STS 1110/2017, de 22 de junio de 2017, RC 1477/2016). El problema podría venir —en hipótesis— de que el estatuto patrimonial del suelo "urbanizado" (conforme al art. 21.3 TRLS 2015) fuera incompatible con el estatuto jurídico del SUNC en una concreta comunidad autónoma. Sin embargo, esta hipótesis se puede descartar en este momento, ya que el TRLS 2015 liga los derechos y deberes de los propietarios de suelo no tanto a su situación como urbanizado o rural como a que en él se lleve a cabo una operación de transformación urbanística (urbanización, reurbanización o dotación: art. 13.2 TRLS 2015).

II. Régimen del suelo urbano consolidado

11. En puridad, y como ya se ha advertido antes, la LSM no contiene una regulación uniforme para el conjunto del suelo urbano. Distingue la ley, de forma estructural, entre el SUC y el SUNC. De manera que aunque hay coincidencias en el régimen de ambas categorías de suelo, no se puede hablar de un régimen jurídico único para el suelo urbano. Tratamos ahora, en primer lugar, el suelo urbano consolidado. En primer lugar prestamos atención a los derechos y deberes de los propietarios de suelo urbano; luego atendemos al régimen de valoración del suelo; y finalmente se analizan algunas técnicas contemporáneas de intervención sobre la ciudad consolidada

1. Derechos y deberes de los propietarios

12. La LSM distingue, en su regulación del suelo urbano, entre los **"derechos y deberes"** de los propietarios en esta clase de suelo (art. 17 LSM) y el **"régimen del suelo"** (art. 19 LSM). Con esta distinción la LSM pretende afirmar la diferencia entre un estatuto "objetivo" del suelo (cuál es su posible uso, con qué intensidad, y qué obras son posibles) y el estatuto "subjetivo" del propietario del terreno (qué puede y qué debe hacer en su finca). Aunque la distinción tiene sentido, al final no es tan clara como pudiera parecer. Porque el uso objetivo del suelo condiciona o determina, directamente, los derechos y deberes de cada propietario. De manera que, en última instancia, el propietario subjetiviza el estatuto objetivo de su terreno urbano.

13. El régimen del suelo urbano consolidado consiste, básicamente, en tres reglas: vinculación de todas las fincas a los usos asignados en el plan; prioridad general de la urbanización sobre la edificación; e inexistencia de deberes de cesión gratuita.

a) La primera regla (art. 19.1 LSM) consiste en que los terrenos de SUC están vinculados a los **usos establecidos en el plan**. Esto es, en cada parcela sólo se puede edificar lo que impone o autoriza el plan general. Esta regla objetiva tiene su correspondiente consecuencia subjetiva: el propietario del terreno sólo tiene **derecho-deber a**

edificar lo que específicamente establece el plan (el uso e intensidad que el plan fija para su parcela) y en la forma que establece el plan (con las condiciones y plazos que fije el plan: art. 17 b) y c) LSM). La vinculación de los terrenos a las determinaciones del plan se prolonga más allá del momento constructivo inicial, de ahí que el art. 17 d) LSM también imponga al propietario de SUC —esta vez como deber— *"conservar y, en su caso, rehabilitar la edificación a fin de que ésta mantenga en todo momento las condiciones mínimas requeridas para la autorización de su ocupación"*. Este **deber de conservación** e incluso rehabilitación ha sido reforzado, para todas las comunidades autónomas, en el nuevo art. 15 TRLS 2015, derivado de la previa Ley 8/2013. Como luego se verá, el deber de conservación alcanza hasta que la construcción o edificio pasa a la situación legal de ruina (*infra* § XII.50).

b) La segunda regla se refiere a la **secuencia urbanización-edificación**. Ya se vio más arriba que es posible la existencia de SUC aún no completamente urbanizado (por ejemplo, porque falte la terminación de un vial o el encintado de una acera). Para este supuesto rige la regla, establecida por el art. 19.3 LSM, de que no se puede iniciar la edificación de un terreno hasta que éste tenga la condición **solar** (esto es, hasta que esté completamente urbanizado). Urbanización acabada que, lógicamente, será a costa del propietario (art. 19.1 LSM). Sólo como excepción, y con condiciones y garantías, admite el mismo art. 19.3 LSM la terminación de la urbanización de forma simultánea a la iniciación de la edificación. Esta regulación objetiva toma formulación subjetiva en el art. 17 a) LSM, cuando reconoce al propietario de suelo el derecho-deber de *"realizar las obras ordinarias de carácter accesorio que resten para completar la urbanización de forma que la parcela adquiera la condición de solar con carácter previo o, en su caso y en las condiciones que se fijen, de forma simultánea a la edificación".*

c) En el SUC **no se prevén cesiones gratuitas de suelo** para dotaciones públicas (o elementos de las redes públicas, en la terminología de la LSM), salvo, en su caso, para viales. Tampoco se prevé la cesión gratuita de un porcentaje de aprovechamiento urbanístico subjetivo. Esta es hoy una regla general para el suelo

urbanizado de toda España, conforme al art. 15 TRLS 2015 (ARRANZ, 2011 b): 59). La ausencia de cesiones o entregas obligatorias y gratuitas se explica porque los propietarios de los solares de SUC, o sus causantes, ya realizaron en su momento, en un previo proceso de transformación de suelo urbanizable, aquellas cesiones que dieron lugar a la actual ciudad (STSJM 973/2013, de 31 de junio). Esta ausencia de deberes de cesión o entrega de suelo es la mayor diferencia de régimen jurídico entre el suelo urbano consolidado y el no consolidado. La inexistencia de deberes de cesión en SUC significa que el propietario patrimonializa, hace suya, toda la edificabilidad que el plan general atribuye a su parcela (*supra* § VI.12). El art. 19.1 LSM sólo prevé una cesión obligatoria, puramente instrumental, para el caso de que el SUC tenga aún pendiente algún elemento accesorio de urbanización (por ejemplo, la terminación de un vial). Para ese supuesto el art. 19.1 LSM prevé la *"cesión a título gratuito de la superficie destinada a vial, y las infraestructuras de urbanización pendientes a todo lo largo del perímetro de la parcela, cuando ello fuera posible, y al pago de la cuota de urbanización correspondiente, en otro caso"*. La cesión aquí prevista no tiene por fin la justa distribución de cargas y beneficios entre propietarios, pues precisamente en SUC la LSM no impone ninguna forma de equidistribución. Se trata, simplemente, de ofrecer al propietario la posibilidad de cumplir un requisito legal (la conclusión de la urbanización) sin el que no puede materializar el *ius aedificandi* sobre su parcela.

14. Lo expuesto hasta aquí es, en síntesis, el régimen jurídico objetivo y subjetivo del SUC conforme a la vigente Ley madrileña 9/2001. Como se ve, en esta categoría de suelo no hay deberes de cesión de los propietarios. Esta regulación madrileña actual es en principio compatible con lo establecido después en la **Ley de Suelo del Estado** (primero en el TRLS 2008 y luego en el vigente TRLS 2015). Pero hay que plantearse también si a los deberes de la LSM se han añadido ahora otros dos deberes impuestos por la Ley 8/2013 (y hoy en el art. 18.2 TRLS 2015) en todas las nuevas **"actuaciones de dotación"**. Es cierto que el art. 18.2 TRLS 2015 se refiere genéricamente a los deberes urbanísticos propios de las "actuaciones de dotación" sin precisar (porque no es materia de esa ley) en qué clase de suelo pueden tener lugar esas "actuaciones de dotación". Pero también es cierto que el TRLS 2015 prevé "actuaciones de dotación", en general, en el suelo urbanizado (art. 7.1 b) TRLS 2015). Por ello hay que plantearse si el TRLS permite inmediatamente la existencia de "actuaciones de dotación", y los consiguientes deberes específicos que a ellas se ligan

(en especial, cesión gratuita de parcelas dotacionales y cesión de un porcentaje de aprovechamiento urbanístico) en el SUC de la Comunidad de Madrid. Se ha dicho en la doctrina que las "actuaciones de transformación" (y los deberes de cesión correspondientes) sólo son posibles previa categorización de un ámbito de suelo urbano como SUNC (DÍAZ LEMA, 2008:164; para Aragón: CALVO, 2013: 297; dudoso: STS de 20 de julio de 2017, RC. 2168/2016). En el caso de la reurbanización (reforma integral) está es la respuesta lógica a la vista de los criterios de clasificación del suelo como urbano no consolidado en el art. 14.1 LSM, pues se trata en realidad de un ámbito de suelo urbano sin urbanización idónea. En consecuencia, se puede afirmar sin dificultad que la "reurbanización" o reforma integral sólo se da en la Comunidad de Madrid en el suelo previamente categorizado como SUNC y no en el SUC. Menos sencilla es la respuesta cuando hablamos de otra de las clases de "transformación urbanística" del art. 7.1 b) TRLS 2015, la llamada "actuación de dotación". En este caso, el art. 7.1 b) TRLS prevé el supuesto de que una reforma del planeamiento incluya un aumento de la edificabilidad (o de densidad, o de rentabilidad del uso asignado) en un ámbito de suelo urbanizado. Y precisamente por elevarse la edificabilidad, densidad o uso (y por tanto el posible lucro de los propietarios) surgen dos deberes correlativos para los propietarios: el deber de ceder suelo para nuevas dotaciones públicas, a fin de mantener la *ratio* edificación-dotaciones (art. 18.2 b) TRLS 2015) y el deber de entregar un porcentaje del aumento de aprovechamiento urbanístico del que se benefician los propietarios conforme a la nueva ordenación (art. 18.2 a) TRLS 2015). La cuestión es, entonces, si son posibles las "actuaciones de dotación" en SUC de la Comunidad de Madrid y, por tanto, si los propietarios madrileños de SUC soportan como deberes propios los establecidos en el art. 18.2 TRLS 2008. En la ley estatal se parte de la premisa implícita de que la "actuación de dotación" tiene un alcance muy limitado (un solar, parcela o manzana), precisamente por oposición a las actuaciones de "reurbanización" o reforma intensa. En la "actuación de dotación" no se cuestiona la existencia de urbanización idónea. No se pretende reurbanizar y reformar por completo un ámbito de suelo. Se pretende, simplemente, una corrección muy selectiva o parcial del *status quo* existente mediante un aumento de edificabilidad, densidad edificatoria o uso, en un concreto ámbito o parcela. En consecuencia, hay que admitir que es precisamente el SUC la categoría de suelo donde naturalmente han de tener lugar las "actuaciones de dotación" (así: STSJM de 15 de abril de 2011, R. 840/2010). Dicho esto, la consecuencia lógica es que —allí donde el plan prevea una "actuación de dotación"— a los propietarios de SUC de la Comunidad de Madrid **se les aplican los deberes impuestos directamente por el TRLS 2015**: el deber de cesión obligatoria de suelo donde materializar el 10 por 100 del aumento de aprovechamiento urbanístico asignado a la parcela, previsto en el art. 18.2 a) TRLS 2015 precisamente para las "actuaciones de dotación" (aparentemente: PAREJO y ROGER, 2007:193; claramente: HERVÁS, 2009:24; RAMÍREZ, 2010: 200; MENÉNDEZ e IGLESIAS, 2011:75; contradictorio: ARRANZ, 2011: 2); y el deber de ceder suelo para fines dotacionales en proporción al aumento de edificabilidad, conforme al art. 18.2 b) TRLS 2015 (implícitamente: STSJM 77/2015, de 2 de febrero; también: HERVÁS, 2009:24; RAMÍREZ, 2010:199; implícitamente: ROGER y SÁNCHEZ, 2007:825).

Dado que la LSM no regula en la actualidad la forma de cumplir con esos deberes en SUC (y una vez derogada expresamente la Disposición transitoria 2ª del TRLS 2008 por la Ley 8/2013) serán de aplicación, como mínimo, las reglas generales del propio art. 18.2 TRLS 2015. Conforme a estas reglas, la posible dificultad física de que el propietario efectivamente pueda entregar el suelo correspondiente a esos deberes (así, por la escasa superficie de la parcela) se puede solucionar mediante: la monetarización de los deberes (sustitución de la entrega de suelo por dinero), con la consiguiente carga municipal de obtener en otro sitio suelo para mantener las *ratios* de dotaciones que exige la ley; o mediante la entrega alternativa de suelo edificado o edificabilidad "no lucrativa" en un "complejo inmobiliario" del mismo ámbito.

14 *bis*. Una cuestión compleja es **cómo cuantificar la obligación económica del propietario**, cuándo ésta sustituye a la obligación originaria de entregar suelo para dotaciones. A falta de una necesaria regulación en la LSM, se puede proponer que la obligación pecuniaria sustitutiva consiste en dar valor económico a una hipotética parcela de suelo en la misma zona (CALVO, 2012: 303). Así, la obligación pecuniaria del propietario beneficiado por el aumento de la edificabilidad consistiría en el valor económico de una hipotética finca con el mismo número de m2 que los que sumaran las nuevas dotaciones preceptivas (en función de la nueva edificabilidad objetiva) y con la edificabilidad media de la zona. Esa hipotética parcela sería valorada con los criterios generales del TRLS 2015, y el resultado de dicha valoración sería el montante de la obligación pecuniaria sustitutiva del propietario.

2. Valoración del suelo

15. El régimen jurídico del suelo urbano consolidado de la Comunidad de Madrid se complementa con la regulación de las **valoraciones** del suelo en el TRLS 2015 y en su reglamento de desarrollo parcial, aprobado por el R.D. 1492/2011, de 24 de octubre. Tal y como advirtió la STC 61/1997, FFJJ 10, 19 y 20 a), las valoraciones del suelo tanto tienen que ver con la institución de la expropiación forzosa como con el derecho de propiedad del suelo. De ahí que tenga sentido mencionar ahora, como parte del régimen jurídico del suelo urbano, cuál es su valoración en caso de expropiación. Lo primero que hay que destacar es que el art. 37 TRLS no regula directamente la valoración del suelo urbano consolidado. Como ya se sabe, el TRLS 2015 se refiere expresamente al suelo **"urbanizado"**. Ahora bien, no parece haber duda de que el suelo urbano consolidado de la Comunidad de Madrid cae sin dificultad en esa "situación básica" definida por el Estado. Aclarado esto, el art. 37 TRLS diferencia dos supuestos, a efectos de valoración: suelo no

edificado (o ilegalmente edificado, o en situación de ruina física) y suelo efectiva y legalmente edificado.

a) Para el **suelo no edificado** el método de valoración se basa en la edificabilidad de la parcela conforme al PG (esto es, número de m2 construibles), aplicando a esta edificabilidad el llamado "valor de repercusión" del suelo conforme al denominado "método residual estático" (art. 37.1 TRLS 2015). Este método se regula en el art. 22 del R.D. 1492/2011. El llamado **"método residual estático"** (como otros métodos posibles de tasación) presta atención al valor de venta del terreno (en principio, ya solar) por referencia al precio de mercado de su entorno (calle, tramo, paraje, zona). Como referencia inicial se toma la estimación del precio que obtendría el solar en el mercado, una vez que estuviera edificado conforme al plan; de esa cantidad se restan todos los costes y gastos que son necesarios para que ese suelo tenga precisamente el carácter de urbanizado y edificado (costes de urbanización, cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico, costes financieros, costes de construcción estimados) e incluso los beneficios del promotor o urbanizador (véase JIMÉNEZ DE CISNEROS, 2007:234; PAREJO y ROGER, 2014:293). Estos costes se descuentan porque, aunque naturalmente se reflejan en el precio estimado de venta del solar (una vez edificado), son cargas o gastos que incumben al propietario del suelo, no a la Administración actuante (o a los demás propietarios de una junta de compensación). Por eso mismo, para que la tasación del terreno no incorpore un coste añadido (las cargas de transformación y los costes de construcción que debe soportar el propietario, como requisito para poder obtener el precio que para su solar —una vez edificado— indica el mercado) en la valoración del solar se restan los costes y gastos de urbanización y construcción.

b) El segundo supuesto regulado por el art. 37.2 TRLS, se refiere al **suelo edificado o en curso de edificación**. En este caso la tasación será la de mayor valor de entre dos posibles: tasación conjunta del suelo y la edificación, o tasación separada del suelo respecto de su edificación. La primera opción (tasación conjunta) se realiza por el llamado **"método de comparación"**, regulado en el art. 24 del Real Decreto 1492/2011. Según este método, la tasación debe atender al mercado de inmuebles comparables, tomando como primera referencia el precio de venta de esos inmuebles; ese precio se modulará en función de las características específicas del inmueble en cuestión. Con este método se asegura, en última instancia, que la valoración imperativa se rige por los precios del mercado inmobiliario, sin sustracción alguna (JIMÉNEZ DE CISNEROS, 2007:236). La segunda opción de tasación del suelo edificado, alternativa a la anterior si ofrece un valor más alto, consiste en **valorar exclusivamente el suelo** (excluyéndose por tanto la edificación sobre él) conforme al "método residual estático" que rige para el suelo urbanizado no edificado, según ya se ha visto.

3. Intervención administrativa sobre la ciudad consolidada

15 *bis*. En el último decenio, y frente al desarrollo exterior de las ciudades (*Urban sprawl*), la política urbanística ha fijado la atención en la **ciudad consolidada**, procurando la mejora de su capacidad funcional y el mantenimiento de su aptitud residencial. Está política de ciudad se incentiva de diversas formas en las leyes de suelo y urbanismo. Mediante "actuaciones de dotación" (a las que ya se ha hecho antes referencia, al analizar los derechos y deberes de los propietarios en SUC), mediante el fomento de la rehabilitación edificatoria; y facilitando la formación de "complejos inmobiliarios urbanísticos", en los que se combinan y superponen distintos usos (públicos y privados) en el suelo subsuelo y vuelo de una misma parcela (arts. 7.1 b) y 18.2 b) y 26.5 TRLS 2015.

15 *ter*. Como se ha dicho, el **"complejo inmobiliario urbanístico"** es una técnica urbanística que permite combinar sobre una misma parcela (en su superficie, subsuelo y vuelo) diferentes usos urbanísticos. En especial, usos lucrativos y usos dotacionales públicos. Resulta así posible, por ejemplo, que donde se ubica una dotación pública actual en superficie se agregue un nuevo uso residencial especial en el vuelo. Así, sobre un centro público de mayores en superficie (uso dotacional público) es posible añadir, en altura, un uso residencial privado para mayores. Las combinaciones pueden ser muy diversas. Es posible, incluso, alterar por completo un uso actual, como el dotacional público escolar, por dos o tres usos estratificados, dotacionales públicos y lucrativos. Por ejemplo, aparcamiento privado en el subsuelo, dotacional público en superficie, y residencial en altura. Esta combinación de usos dotacionales y lucrativos sobre un mismo suelo puede servir tanto para satisfacer simultáneamente varias necesidades de la ciudad consolidada (y envejecida), como para generar valor económico, mediante el uso lucrativo, para financiar las dotaciones públicas. Y es posible, incluso, que en el marco de una "actuación de dotación", la necesaria cesión gratuita de suelo para uso dotacional que deriva de un aumento de la edificabilidad en una parcela o edificio de suelo urbano consolidado se integre en el mismo edificio en el que se da el aumento de edificabilidad.

15. *quáter*. Un ejemplo de complejo urbanístico es el edificio de las "Escuelas Pías" de Madrid, sede del Colegio de Arquitectos de Madrid (titular de un derecho de superficie sobre la parcela) y que también alberga una escuela infantil municipal y dos dotaciones públicas de mayores: un centro de mayores y un centro de día.

III. Régimen del suelo urbano no consolidado

16. Ya se dijo antes que aunque el suelo sea urbano, porque ya forma ciudad, puede **no contar aún con la urbanización debida**, o ser ésta **obsoleta**. Piénsese por ejemplo en la urbanización referida a la antigua prisión de Carabanchel (Madrid): una vez recalificado este suelo, la anterior urbanización devino disfuncional y obsoleta. En estos casos, el suelo se clasifica en el PG como urbano no consolidado (SUNC). Se trata, en suma, de terrenos urbanos que desde el principio —o sobrevenidamente— precisan de actuaciones sistemáticas de transformación urbanística (urbanización, renovación integral), no del simple remate final de la urbanización efectivamente existente (como la terminación de una calzada o acera). Esta categoría de suelo cobra un sentido central en el urbanismo español contemporáneo a partir de la Ley 8/2013, una vez cerrado el ciclo de la expansión exterior de las ciudades (sobre suelo urbanizable) y asumida la necesidad de recuperación (mediante obras de reurbanización, reforma y regeneración) de los suelos urbanos ya existentes.

17. La falta de urbanización, su insuficiencia o su inaptitud sobrevenidas, implican que en ese ámbito espacial serán necesarias tanto una previa **ordenación pormenorizada** de usos como —si son los propietarios quienes ejecutan la urbanización— una costosa labor de **transformación jurídica y física** del suelo hasta convertirse en urbano consolidado. Como se ve, la vocación natural del suelo urbano no consolidado es su conversión en SUC (art. 18.3 LSM). Esta idea elemental ayuda a la comprensión del régimen jurídico y de los derechos y deberes en esta categoría de suelo. En un primer momento los usos del suelo serán los actualmente existentes (edificaciones y construcciones existentes) y aquellos otros que definitiva o provisionalmente no impidan la urbanización del ámbito de actuación. La trasformación se iniciará una vez que para el ámbito en cuestión esté aprobado el correspondiente plan pormenorizado (PP). A partir de ahí se inicia la ejecución propiamente dicha, cuyo régimen jurídico dependerá de cuál sea el sistema de ejecución elegido por el ayuntamiento: compensación (ejecutan los propietarios: *infra* § XI.21), expropiación (ejecuta la Administración, previa expropiación de las fincas: *infra* § XI.46) o cooperación (ejecuta la Administración pero a

costa de los propietarios, a los que no sustituye en la titularidad de las fincas: *infra* § XI.48). La transformación urbanizadora lleva consigo tanto actuaciones jurídicas (reparcelación y cesiones obligatorias de suelo) como materiales (obras de urbanización). Sólo una vez realizadas completamente las obras de urbanización, y recibidas éstas formalmente por el ayuntamiento, las obras ejecutadas pasan a ser de dominio público municipal. A partir de entonces el ámbito de actuación pasa a tener la consideración de suelo urbano consolidado, rigen los derechos y deberes de los propietarios en esta categoría de suelo y puede ya tener lugar la actividad de edificación o construcción de los correspondientes solares.

17 *bis*. Al igual que dijimos en relación con el SUC, también en el SUNC distingue la Ley madrileña 9/2001 entre los "derechos y deberes de los propietarios" y el "régimen jurídico" del suelo. Aunque, como también se dijo ya en relación con el SUC (*supra* § VIII.12), entre ambas regulaciones hay una estrechísima conexión. Poniendo en conexión las dos regulaciones, tendríamos las siguientes reglas sobre el SUNC:

1. Régimen del suelo anterior a la transformación urbanística

18. La LSM parte implícitamente de la premisa de que **el SUNC carece de una ordenación pormenorizada**. Por eso, condiciona el inicio de la transformación urbanística del suelo a que el propio PG —o un PP específico para el área en cuestión— ordene pormenorizadamente el suelo (art. 20.1 y 2 LSM). A fin de asegurar a los propietarios la posible urbanización de sus terrenos, el art. 18.1 a) LSM reconoce el derecho de los propietarios a *"instar a la aprobación del pertinente planeamiento de desarrollo"*, esto es, a elaborar y proponer un PP para el ámbito en cuestión, posibilidad expresamente contemplada por los arts. 56.1 y 59.4 LSM (*supra* § VII.11). El espacio físico objeto de nueva planificación u ordenación de usos se denomina en la LSM "ámbito de actuación" (AA), concepto éste que pese a la imprecisión de la LSM ha de diferenciarse del de "unidad de ejecución" o UE (espacio acotado dentro de un AA que será objeto de una transformación integrada). Mientras que el AA es un espacio de

planificación urbanística y para definir el contenido urbanístico de la propiedad de un espacio de suelo urbano, cada UE en su seno es un espacio para la ejecución integrada de dicho planeamiento (MENÉNDEZ e IGLESIAS, 2011: 133).

19. Mientras no se apruebe la ordenación pormenorizada, los terrenos admiten sólo los llamados **"usos normales"** actuales, a que hace referencia el art. 11 LSM, y algunos usos adicionales. En cuanto a estos usos adicionales, el art. 20.1 a) LSM prevé la posibilidad de que en el SUNC se localicen "infraestructuras, equipamientos y servicios públicos". Lo normal es que estas **infraestructuras** sean permanentes (como las construcciones para redes generales o supramunicipales, para las que el PG ya ha dispuesto que esa sea su localización, condicionando así la ordenación pormenorizada del PP), aunque también cabe que algunas de esas infraestructuras sean provisionales, a la espera de las determinaciones pormenorizadas del PP. En todo caso, los propietarios de las fincas privadas donde se localizan estas infraestructuras, aunque deben ceder sus terrenos para estas infraestructuras, no soportan gratuitamente su construcción: han de recibir compensación indemnizatoria de la Administración. Además de lo anterior, el art. 20.1.b) LSM también permite la localización en SUNC de **usos constructivos de carácter provisional**, siempre que no estén expresamente prohibidos por la legislación sectorial o el planeamiento. Se puede afirmar que el propietario del suelo tiene derecho a estos usos o construcciones provisionales o en precario, aunque como anuncia expresamente la ley, "*habrán de cesar en todo caso y ser demolidas, sin indemnización alguna, cuando lo acordare la Administración urbanística".* Finalmente, el art. 20.1 c) LSM también permite a los propietarios las **obras de mantenimiento** y conservación de construcciones, edificios e instalaciones.

2. Régimen del suelo en transformación

20. Con la aprobación de la ordenación pormenorizada (normalmente, mediante un PP) se inicia ya la secuencia de transformación urbanizadora del ámbito de SUNC. Esta secuencia es la misma, *mutatis mutandis*, que la que rige en suelo urbanizable

sectorizado (*infra* § IX.5). Tal y como enuncia el art. 20.2 a) LSM, a partir de este momento los terrenos se encuentran **vinculados al "proceso urbanizador y edificatorio"**. De esta regla derivan múltiples consecuencias: el reconocimiento de derechos y deberes a los propietarios del suelo, precisamente para que se lleve a caso el proceso urbanizador; y la afectación de los terrenos al cumplimiento de los deberes urbanísticos de los propietarios (una suerte de garantía real impuesta directamente por la ley que grava los inmuebles en el tráfico jurídico entre particulares).

21. En puridad, la transformación urbanística del SUNC **no es idéntica a la del SUS**. Tomando las categorías del TRLS 2015 (art. 7) podríamos decir que en SUS se dan actuaciones de "nueva urbanización", mientras que en el SUNC se llevan a cabo actuaciones de "reurbanización". Esta distinción elemental bien podría deparar diferencias notables en el régimen jurídico de la transformación urbanística. Sin embargo, la LSM ha optado legítimamente por la asimilación, en su régimen jurídico, entre las actuaciones de "nueva urbanización" y las de "reurbanización" o reforma integral.

2.1. Derecho-deber a promover la transformación

22. En primer lugar, para la ejecución urbanizadora del plan los propietarios disfrutan de un genérico derecho-deber a promover la transformación. Este derecho-deber se extingue prematuramente en el caso de que el ayuntamiento opte por ejecutar el correspondiente plan mediante el sistema de expropiación (*infra* § XI.48), supuesto en el cual los propietarios serán indemnizados (art. 37.2 TRLS e *infra* § VIII.25). En el caso de que el ayuntamiento opte por la ejecución privada (sistema de compensación), los propietarios soportan deberes de cesión y equidistribución para la completa transformación física y jurídica de cada UE que compone el AA. Esto es, los deberes de los propietarios se cumplen de forma colectiva y compartida, a través de espacios de suelo aptos para la transformación urbanizadora: las unidades de ejecución (UE). Empecemos ahora por los mencionados derechos-deberes. El **derecho-deber a promover la transformación** se concreta en tres manifestaciones:

a) Una vez aprobado el planeamiento pormenorizado (PP), que bien han podido formular los propietarios del suelo (*supra* § VII.11),

los mismos propietarios del ámbito tienen el derecho-deber de **instar del ayuntamiento la delimitación** de las unidades de ejecución a través de las cuales se va a transformar el suelo del ámbito de actuación, siendo posible que para todo el AA se delimite una única UE. Los propietarios también pueden instar la determinación del sistema de ejecución (art. 18.1 b) LSM), lo cual tiene sentido sólo en el caso de que estas determinaciones no estén ya contenidas en el PP aprobado.

b) La segunda manifestación del derecho-deber de promoción es llevar a cabo **directamente o, en todo caso, participar en la actividad de ejecución** (art. 18.1 c) LSM). Obviamente, este derecho-deber sólo se puede ejercer plenamente en el caso de que el sistema de actuación sea el de compensación (no por, tanto, cuando la correspondiente UE se transforme por cooperación o expropiación). El derecho-deber de ejecutar o participar en la ejecución se ejerce de forma colectiva e integrada por el conjunto de los propietarios de la UE. Conforme al art. 18.1 c) LSM, la cuota de cada propietario en los costes de urbanización se determina conforme al principio de **distribución equitativa de beneficios y cargas**, regulado en Título III LSM. Esto es, la cuota de urbanización de cada propietario será directamente proporcional al valor de las fincas que aporte a la UE. Esto es lo que se conoce normalmente como "equidistribución interna", o equidistribución entre los propietarios en cada UE. Una consecuencia natural del principio de equidistribución de cargas y beneficios es el derecho de los propietarios a la **adjudicación de solares** resultantes de la ejecución en proporción al valor de los terrenos por ellos aportados (art. 20.2 d) LSM). Esto es, aunque la urbanización de la UE se produce de forma colectiva (por la junta de compensación que agrupa a los propietarios de la UE), el resultado de la urbanización (los solares resultantes, listos ya para edificar) se han de adjudicar a cada uno de los distintos propietarios de forma equitativa: en función del valor de las fincas que aportó cada uno a la UE. Por expresa determinación legal, el derecho-deber de ejecutar la transformación urbanística incluye no sólo las obras propias de la UE, sino también las de **conexión** a las redes generales o supramunicipales exteriores o incluso el reforzamiento de tales redes para compensar su previsible sobrecarga a partir de la terminación del ámbito en transformación

(18.2 d) LSM). Esto supone la ejecución directa o financiación de, por ejemplo, las vías rodadas que deben conectar el ámbito de suelo en transformación con el resto del suelo urbano o, en su caso, con vías generales de la ciudad; también puede exigir la ejecución o financiación de una ampliación o aumento de capacidad de la actual estación depuradora de aguas residuales, en la medida en que la existente en la ciudad no tenga capacidad suficiente para depurar las aguas del nuevo barrio en proceso de urbanización.

c) El art. 18.1 d) LSM también incluye el derecho-deber de los propietarios de **realojar a los residentes legales** de inmuebles afectados por la urbanización; siempre que se trate de la residencia habitual de los ocupantes. Esto supone que en caso de demolición de edificaciones, para obras de renovación integral —o para actuaciones más limitadas: de "dotación" o reforma interior— los propietarios del ámbito de actuación deben proveer a los ocupantes actuales con título (así, arrendatarios) de una residencia alternativa. Este deber figura también entre los que para toda España impone ahora el art. 18.1 e) TRLS 2015.

2.2. Deberes de cesión, ejecución e indemnización

23. Además del derecho-deber de transformación, los propietarios de SUNC soportan una serie de **deberes adicionales**. Estos deberes están ligados a la idea de que la ordenación pormenorizada que rige la transformación urbanizadora determina un aumento del valor urbanístico de algunas fincas (en forma de edificabilidad) que justifica tanto la equidistribución entre los propietarios más o menos beneficiados por la nueva ordenación como cesiones a favor del Ayuntamiento.

a) Un primer y elemental deber, al que se refiere expresamente el art. 18.2 a) LSM, es el de "*abstenerse de toda actuación en contra o al margen del sistema de ejecución que se haya determinado".*

b) Mayor relevancia tiene el deber de **cesión gratuita** del suelo reservado en el plan para las redes de **infraestructuras,**

equipamientos y servicios públicos (art. 18.2 b) LSM). El sentido del deber es claro: la urbanización sistemática o renovación integral planeada en el ámbito de actuación requerirá suelo donde ubicar nuevos viales, escuelas, polideportivos o parques. Ese suelo se obtiene imponiendo a los propietarios de las fincas la cesión obligatoria y gratuita de los terrenos donde localizar esas dotaciones públicas. Obviamente, esta cesión gratuita del propietario se compensa económicamente: bien por el conjunto de propietarios de la correspondiente UE (si la ejecución se realiza por compensación); bien, en el caso de infraestructuras generales o supramunicipales, por el conjunto de los vecinos (esto es, por el ayuntamiento) o por los propietarios de otros ámbitos de actuación a los que se adscriba la nueva infraestructura. Como garantía real de cumplimiento de los deberes de cesión, el art. 20.2 b) LSM impone la afectación legal de las fincas de los propietarios de cada UE al cumplimiento de los deberes de sus propietarios (entre los que se cuentan los deberes de cesión gratuita). Los bienes recibidos mediante cesión gratuita por el ayuntamiento sólo podrán destinarse a los fines dotacionales específicos que justifican la cesión (art. 20.2 e) LSM). El deber de cesión del que hablamos es insuprimible para la ley madrileña, dado que hoy lo impone con carácter general —como "condición básica" del derecho de propiedad en relación con "actuaciones de transformación urbanística"— el art. 18.1 a) TRLS 2015. Aparte de esto, el art. 18.1 a) TRLS 2015 prevé la posibilidad de que en las "actuaciones de dotación" las leyes autonómicas sustituyan las cesiones de suelo para dotaciones públicas (o elementos de las redes públicas, en la terminología de la LSM) por "otras formas de cumplimiento", lo que naturalmente se refiere a un pago dinerario sustitutivo de la cesión de suelo. En la Comunidad de Madrid esta posibilidad ya está prevista en el art. 91 LSM (STSJM 1209/2007, de 14 de septiembre).

c) Conforme al art. 18.2 c) LSM, cada propietario debe **ceder gratuitamente al ayuntamiento**, también, el suelo necesario para la materialización del **10 por 100 del aprovechamiento urbanístico** correspondiente a cada propietario (resultante de multiplicar el CE del conjunto del AA por la superficie de suelo de la que cada propietario es titular). El mismo precepto precisa que esa cesión de suelo debe ser en "solares", lo que significa que los terrenos deben entregarse por los

propietarios totalmente urbanizados (o en otras palabras, que el ayuntamiento no contribuye económicamente a la urbanización de los terrenos de cesión obligatoria y gratuita). Esta opción por la cesión del suelo plenamente urbanizado es hoy un imperativo estatal (art. 18.1 b) TRLS 2015), no disponible por la ley madrileña. Para asegurar el cumplimiento de este deber, el art. 20.2 c) LSM establece la "afección legal" de todos los terrenos particulares (del ámbito de actuación) como garantía real de recepción de la cesión. Para comprender la funcionalidad de la cesión gratuita que comentamos hay que recordar que el plan fija un coeficiente de edificabilidad (CE) para cada ámbito de actuación en suelo urbano no consolidado (art. 39.3 LSM) (*supra* § VI.13). Por ejemplo: 0.7 m2 construibles, de un determinado uso, por cada m2 de suelo. Ese coeficiente de edificabilidad, común a los propietarios del AA, sirve para configurar la propiedad de cada titular de suelo en el mismo AA (el aprovechamiento urbanístico subjetivo de cada propietario). Esto no significa que cada propietario del mismo ámbito de actuación tenga derecho a edificar esa magnitud sobre su finca. Primero, porque la LSM detrae de cada aprovechamiento urbanístico subjetivo un 10 por 100, como participación de la comunidad local en las plusvalías generadas por el planeamiento urbanístico (no se olvide que el nuevo coeficiente de edificabilidad del terreno deriva de una actividad pública, la aprobación del plan); y segundo, porque el aprovechamiento urbanístico subjetivo (esto es, el coeficiente de edificabilidad del ámbito, multiplicado por el número de metros cuadrados de suelo de cada propietario, y restado el 10 por 100 de ese aprovechamiento) no se tiene que materializar precisamente sobre la finca de la que el propietario es titular, sino sobre otra que resulte del proceso de ejecución (reparcelación). Pues bien, explicado esto, ya se puede entender que el deber de cesión del art. 18.2 c) LSM se refiere a que de la equidistribución (compensación) entre propietarios de la misma UE deben resultar una o varias parcelas completamente urbanizadas (solares) idóneas en sus dimensiones y características para que, conforme al plan, se pueda edificar sobre ellas la suma de los 10 por 100 de aprovechamiento subjetivo de cada uno de los propietarios de suelo de la misma UE. Este es el deber de cesión gratuita a que se refiere el art. 18.2 c) LSM. Este deber no ha sido afectado directamente por la regulación del TRLS 2015. Lo que sí permite ahora el art. 18.1 b) TRLS es que, en el futuro, la ley

autonómica suba hasta el 15 por 100 (y excepcionalmente hasta el 20 por 100), o reduzca hasta el 5 por 100, el porcentaje de cesión obligatoria de aprovechamiento urbanístico. Por lo demás, los solares así adquiridos se integran en el **"patrimonio municipal de suelo"** de cada municipio (art. 174.1 c) LSM, y en el mismo sentido ahora también arts. 18.1 b) y 51.1 TRLS 2015). El suelo así obtenido se deberá destinar, sólo y necesariamente, a algunos de los fines de interés general específicos a los que se refiere el art. 176 LSM (STS de 7 de noviembre de 2005, RC 7053/2002), entre los que se cuenta, destacadamente, la construcción de viviendas de protección pública.

d) El régimen de cesiones de aprovechamiento urbanístico, regulado en el art. 18.2 c) LSM, debe completarse ahora con las cesiones o entregas que, para las **"actuaciones de dotación"** regula el art. 18.2 b) TRLS 2015. La ley estatal prevé (art. 7.1.b) TRLS 2015) que en suelo urbanizado un nuevo plan pueda simultáneamente aumentar la edificabilidad o densidad edificatoria (o modificar los usos, por otros más lucrativos) y, en correspondencia, imponer entregas gratuitas de suelo para nuevas dotaciones públicas (las necesarias para mantener las proporciones actuales) y para asegurar la participación de la comunidad en las nuevas plusvalías urbanísticas. Estas "actuaciones de dotación" están previstas en el TRLS 2015 para suelo urbanizado y, por tanto, en la Comunidad de Madrid es aplicable tanto al SUC (*supra* § VIII.14) como al SUNC. Esto es, en SUNC las operaciones de transformación urbanísticas no tienen por qué ser necesariamente de completa reurbanización o renovación integral sino también simples "actuaciones de dotación" (CALVO, 2012: 298). En la medida en que las nuevas actuaciones de dotación pueden darse en SUNC, rige el régimen de deberes de entrega de la LSM ya expuesto con carácter general (*supra* § VIII.14). Eso sí, la forma de cumplimiento de estos deberes viene concretada ahora (por tratarse de "actuaciones de dotación"), en el TRLS 2015. Así, el porcentaje de cesión obligatoria de los propietarios (10 por 100 del aprovechamiento urbanístico o "edificabilidad media ponderada", en terminología del TRLS 2015) no se aplica sobre el coeficiente de edificabilidad del ámbito sino sólo sobre el aumento de ese coeficiente de edificabilidad. De manera que si, por ejemplo, el coeficiente de edificabilidad sube de 0.7 m2c/m2s a 0.9 m2c/m2s, la cesión obligatoria de los propietarios en un municipio madrileño será el suelo urbanizado donde materializar el 10 por 100 de 0.2 m2c/m2s. Por lo demás, el TRLS 2015 autoriza que el cumplimiento de este deber de entrega se sustituya por la entrega de su valor en metálico (lo que significa que los propietarios podrán materializar —previo pago de ese valor— el 100 por 100 de la edificabilidad). Se impone también en el mismo TRLS 2015 (sin que esté clara la competencia estatal al respecto) que aquella entrega en metálico se incorpore al patrimonio público de suelo (en principio, municipal) y que tenga por destino preferente la realización de "actuaciones de rehabilitación o regeneración y renovación urbanas". Aunque nada dice al respecto el TRLS (simplemente porque es una cuestión de gestión urbanística

ajena a la competencia legislativa estatal), hay que considerar posible que el cumplimiento de los deberes derivados de una misma "actuación de dotación", cuando afecte a varios propietarios, se articule de forma integrada y equidistributiva (CALVO, 2012: 287), a través de ámbitos de suelo similares a las "unidades de ejecución" (con la diferencia de que, en este caso, el fin de la unidad equidistributiva no es la urbanización, que ya existe, sino la entrega obligatoria de aprovechamiento urbanístico y de suelo dotacional por varios propietarios incluidos en una misma "unidad de dotación", continua o discontinua).

e) El art. 18.2 d) LSM enuncia también el deber específico de **costear y, en su caso, ejecutar** la totalidad de las obras de urbanización de la correspondiente UE. Este mismo deber resulta hoy, para toda España, del art. 18.1 c) TRLS 2015. Las obras de urbanización exigibles (en su realización o en su pago) son todas las relacionadas en el art. 97 LSM (obras de vialidad, de saneamiento, de suministro de agua, etc.), en los términos que resulten de cada "proyecto de urbanización" aprobado por el ayuntamiento (art. 97.4 LSM). La financiación y ejecución de las obras de urbanización incluye las "obras de conexión" del ámbito de actuación a las redes generales. Pero no se incluyen, entre las obras que han de costear los propietarios, las de urbanización de sistemas generales (dotaciones públicas municipales, de alcance superior a un concreto ámbito o sector) que simplemente se adscriben a un concreto ámbito de actuación a efectos de su obtención (esto es, para que se compense económicamente a sus propietarios con cargo a otros propietarios cuyos suelos tienen uso lucrativo, no dotacional). En consecuencia, los propietarios de un ámbito de actuación, aunque soportan la adscripción de una dotación general (y por tanto, compartirán la edificabilidad del ámbito con los propietarios del suelo donde han de localizarse las dotaciones generales) no tienen el deber adicional de costear la urbanización de la dotación general adscrita (STS de 22 de noviembre de 2007, RC 10196/2003). La cuestión central será entonces determinar cuándo estamos ante una dotación propiamente municipal o supramunicipal (que no corresponderá costear a los propietarios del ámbito) y cuándo ante una actuación de urbanización localizada, **al servicio de un concreto ámbito** (que sí habrían de costear los propietarios). Así, en relación con el plan parcial de reforma interior para la prolongación del Paseo de la Castellana de Madrid, que imponía a los propietarios del sector la financiación de las obras de ampliación

de la línea 10 de metro y las de soterramiento de las vías férreas de la estación de Chamartín, primero el TSJ de Madrid y luego el Tribunal Supremo (STS de 25 noviembre de 2015, RC 283/2014) concluyen que la obligación de costear la ampliación del metro es ilegal, pues se trata de una infraestructura de transporte general, para el conjunto del municipio; en cambio, el soterramiento de las vías, en la medida en que genera un nuevo espacio urbanizable para los concretos propietarios del ámbito, se puede entender que es un coste de urbanización del ámbito de actuación (y por tanto correspondiente a los propietarios conforme al art. 18.2 d) LSM). A la vista de la regulación actual de los sistemas de ejecución en la LSM, tras la supresión de la ejecución por "agente urbanizador", hay que entender que los propietarios agrupados en una UE ejecutan directamente la urbanización cuando la actuación se rija por el sistema de **compensación**. En este caso, el deber de ejecutar es una consecuencia natural del derecho-deber de los propietarios a promover la transformación del ámbito de suelo. Obviamente, la junta de compensación de cada unidad de ejecución urbaniza a través de contratos con empresas urbanizadoras. El deber de "costear", al que también se refiere el art. 18.2 d) LSM, hay que entenderlo referido, en la actualidad, al sistema de ejecución por **cooperación**, en el que la Administración urbaniza y liquida su coste a los propietarios (*infra* XI.46). En todo caso, y como ya se dijo antes, el deber de costear o ejecutar incluye no sólo las dotaciones incluidas en cada UE del AA, sino también las obras de conexión a las redes generales o supramunicipales. Todas las obras, una vez terminadas, han de entregarse al ayuntamiento, que una vez recibidas ingresan en el dominio público municipal. Por si hubiera alguna duda sobre el carácter imperativo de esta cesión de las obras urbanizadoras, el art. 18.1 d) TRLS enuncia hoy expresamente ese deber como propio de los propietarios en las obras de transformación urbanística.

f) Al listado de deberes de la LSM hay que sumar uno adicional, enunciado hoy por el art. 18.1 f) TRLS 2015 para todas las actuaciones de transformación urbanística (y por tanto, también para las que tienen lugar en suelo urbano no consolidado). Consiste este deber adicional en **indemnizar a los titulares de derechos** sobre las construcciones y edificaciones que deban ser demolidas. En realidad, la verdadera novedad es la inclusión de este deber de forma expresa y general entre los deberes anejos a las actuaciones de transformación. Pues ya el art.

97. 2 f) LSM incluía esas indemnizaciones entre las "obras de urbanización" de cumplimiento obligatorio en las actuaciones de transformación.

24. En principio, los deberes de entrega o cesión gratuita de suelo (para dotaciones o elementos de redes públicas y para la materialización del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico que cada propietario ha de ceder gratuitamente al ayuntamiento) son imperativos e indisponibles por el plan. Sin embargo, el nuevo art. 18.4 TRLS 2015 (proveniente originalmente de la Ley 8/2013) ha introducido una peligrosa **posibilidad de dispensa** de aquellos deberes, tanto para las actuaciones de urbanización (en SUNC) como de dotación (en SUC o SUNC). Según el art. 18.4 TRLS 2015, los planes urbanísticos podrán eximir de los deberes de nuevas entregas de suelo en dos supuestos: en zonas con alto nivel de degradación o con inexistencia material de suelos disponibles en su entorno inmediato; o donde los aumentos de densidad o edificabilidad (propios de las actuaciones de dotación) sirven para sustituir infraviviendas (vulgo: chabolas) por nuevas viviendas adecuadas, destinadas al realojamiento y retorno de los anteriores ocupantes. Esta regulación del art. 18.4 TRLS 2015 hace posible, sin duda, algunas operaciones de reurbanización o dotación en suelo urbano que en otro caso serían económica o físicamente inviables. Pero abre una peligrosa puerta a la dispensa de deberes de cesión a favor de algunos agentes económicos cuya capacidad de influencia sobre el poder urbanístico municipal está ya constatada.

3. Valoración del suelo urbano no consolidado

25. Por último, el régimen jurídico del SUNC ha de completarse con el **régimen de valoración del suelo urbanizado** que se contiene, para toda España, en el TRLS 2015 y en su reglamento de desarrollo (R.D. 1492/2011). Pues ya se dijo más arriba que la jurisprudencia constitucional (STC 61/1997, FFJJ 10, 19 y 20 a) entiende que el régimen de valoración imperativa del suelo es tanto regulación estatal de la propiedad urbana como regulación expropiatoria. Pues bien, dentro de los supuestos de valoración del suelo "urbanizado", el art. 37.3 TRLS 2015 incluye uno especialmente aplicable al suelo urbano no consolidado. Se refiere el art. 37.3 TRLS 2015 al *"suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización"*. Esto incluye tanto actuaciones de reurbanización o reforma integral del ámbito de actuación (art. 25 R.D. 1492/2011) como actuaciones menores o "de dotación" (art. 26 R.D. 1492/2011). Ambos supuestos se dan de forma natural en el suelo urbano no consolidado, pues ya se dijo que esta categoría de suelo deriva de la inexistencia de una urbanización plena o de que sea necesaria una reurbanización (por ser

la existente inidónea o estar degradada). En estos casos de reurbanización o mejora de las dotaciones públicas (elementos de las redes públicas, diríamos en la terminología de la LSM) el art. 37.3 TRLS 2015 establece que el método de valoración será el "residual estático" o el "método de comparación" conforme a los párrafos anteriores (art. 37. 1 y 2 TRLS 2015). Lo peculiar, a la hora de aplicar estos métodos, es que sólo puede tomarse en consideración la tasación estimativa en el mercado de una edificación real o hipotética con los usos y edificabilidad atribuidos por la **ordenación urbanística original**. En consecuencia, no se tienen en cuenta, a la hora de la tasación, las plusvalías urbanísticas derivadas de los usos y edificabilidades atribuidas por el nuevo plan que establece la reurbanización o aumento de dotaciones públicas.

Capítulo IX.
Régimen del suelo urbanizable

I. Clasificación del suelo urbanizable

1. Suelo urbanizable sólo es el que expresamente se clasifica como tal en el PG de cada municipio. Es, además, la **clase residual de suelo**: según el art. 15.1 LSM, el PG debe clasificar como suelo urbanizable todo aquel que no haya de ser clasificado como urbano (SU) o no urbanizable de protección (SNUP). Dado que sólo es SU el que cumple ciertos requisitos detallados (art. 14. 1 LSM), y que el SNUP sólo puede ser clasificado como tal si se dan ciertas circunstancias específicas (aunque éstas sean numerosas y amplias: art. 16 LSM), la conclusión final es que debe ser suelo urbanizable todo aquel que no encaje en los criterios de clasificación del SU o del SNUP. Este enunciado positivo se está viendo, no obstante, relativizado por la aplicación del principio legal de **utilización sostenible** del suelo (art. 3.1 TRLS 2015), en cuya aplicación los tribunales están exigiendo con creciente intensidad que la clasificación del suelo como urbanizable se encuentre también debidamente motivada en la memoria del plan (por

ejemplo: STSJM 72/2017, de 3 de febrero). En relación con las situaciones básicas de suelo del TRLS 2015, el suelo urbanizable de la LSM es **suelo rural** (art. 21.2).

2. El suelo urbanizable admite dos categorías, conforme al art. 15.2 LSM: suelo urbanizable sectorizado (SUS) y suelo urbanizable no sectorizado (SUNS). Esta categorización no responde a ninguna circunstancia o situación física sino a la simple opción de política urbanística de cada ayuntamiento. Así, será suelo urbanizable **sectorizado** el *"integrado por los terrenos que el planeamiento general prevea expresamente que deben transformarse en suelo urbano y que, a tales efectos, se dividen en recintos denominados sectores"*. Y será suelo urbanizable **no sectorizado** el *"integrado por los restantes terrenos adscritos a la clase de suelo urbanizable"*. Esta distinción, como en seguida se verá, lleva aparejadas importantes consecuencias de régimen jurídico.

II. Régimen jurídico general

3. El suelo urbanizable tiene vocación de **convertirse en ciudad**, antes o después. Para llegar a ese objetivo será necesario cumplir varios requisitos. Primero, cada sector de suelo urbanizable (cada barrio o polígono industrial futuro) deberá contar con una **planificación pormenorizada** (normalmente, a través de un PP). El mismo PP o una decisión municipal posterior delimitarán **"unidades de ejecución"** que serán objeto de transformación integrada (*infra* § XI.14). En función del **sistema de ejecución** por el que haya optado el ayuntamiento, procederá: la expropiación del suelo del sector o de concretas unidades de ejecución (*infra* § XI.46); o —en el caso de ejecución por compensación y cooperación— la cesión de suelo, equidistribución y reparcelación (voluntaria u obligatoria) entre los propietarios de una misma unidad de ejecución (*infra* § XI.31-40). A partir de ahí se ejecuta materialmente la **urbanización** hasta que el suelo edificable adquiera la condición de solar. Una vez recibidas formalmente por el ayuntamiento las obras de urbanización (conforme al art. 135 LSM) el suelo pasa a ser urbano consolidado (art. 21.2 LSM). En esta secuencia de transformación participan tanto la Administración pública como los

propietarios, aunque siempre bajo la dirección administrativa (art. 6.1 a) LSM). Concluida y recibida la urbanización, sobre los solares se erigirán las edificaciones sobre los que implantar los usos establecidos en el planeamiento. Esta secuencia de transformación del suelo, de urbanizable a urbano consolidado, da sentido al régimen jurídico y a los derechos y deberes de los propietarios de suelo clasificado como urbanizable.

4. En puridad, la LSM **no establece un régimen jurídico general** para el suelo urbanizable. Distingue inmediatamente entre el régimen del SUS y el del SUNS. Para cada una de estas dos categorías de suelo la LSM establece diversas reglas de usos (y por tanto, de derechos y deberes de los propietarios). La diferencia de régimen jurídico estriba en que el SUS se encuentra ya próximo a su transformación jurídica y física (urbanización), pues el PG ya ha delimitado un espacio preciso (sector) dentro del conjunto del suelo urbanizable y ha adoptado las determinaciones estructurales para el desarrollo o transformación de ese suelo. En consecuencia, y como en seguida se verá, el régimen de ese suelo se explica por la inminencia de su transformación o urbanización. De ahí que la LSM aproxime el régimen jurídico de ese suelo al del urbano no consolidado. En cambio, el SUNS es un suelo que no cuenta aún en el PG con las mínimas determinaciones estructurantes. Ni siquiera están aún delimitados los sectores que serán objeto de transformación programada. Se trata de un suelo del que se sabe que en algún momento será objeto de desarrollo o transformación, pero ese momento no es inminente. Esto explica que, transitoriamente, este suelo se aproxime en su régimen jurídico al SNUP.

III. Régimen del suelo urbanizable sectorizado

5. El régimen de esta categoría de suelo se regula en el art. 23.1 LSM por simple e íntegra remisión al **régimen del suelo urbano no consolidado** (art. 20 LSM; *supra* § VIII.16-24). La explicación es clara: esta clase de suelo, en tanto goza ya de las determinaciones estructurantes y de la definición de ámbitos concretos de desarrollo (sectores), ambas determinaciones fijadas en el PG, se encuentra ya muy próximo al proceso de transformación urbanizadora; tan cerca

como el suelo urbano no consolidado. En ambos casos el desarrollo se iniciará una vez que se apruebe el planeamiento pormenorizado del ámbito de actuación (en SUNC) o del sector (en SUS). Vista la similitud entre el SUS y el SUNC basta ahora con remitirnos a la distinción hecha más arriba entre el uso del suelo mientras está pendiente su ordenación pormenorizada (localización de infraestructuras, usos provisionales, mantenimiento de construcciones existentes) y el régimen de suelo cuando, aprobado el planeamiento de desarrollo, se puede iniciar la ejecución urbanizadora (*supra* § VIII.16). Consecuencia de la identidad de régimen jurídico, entre el SUNC y el SUS, es también la identidad sustancial de derechos y deberes de los propietarios de ambas clases de suelo (art. 21 LSM).

6. Dos son las **singularidades de régimen jurídico del SUS respecto del SUNC**. Una se refiere a la adjudicación de fincas urbanizadas a los propietarios; la otra se refiere a la posibilidad de urbanización simultánea a la edificación.

a) El art. 23.1 LSM establece que la **atribución de solares a los propietarios**, una vez concluida la urbanización, se hará en proporción a la **superficie** de terreno aportada por cada uno. Es claro que esta regla sólo tiene sentido cuando la unidad de ejecución se haya ejecutado por compensación o por cooperación (*infra* § XI. 21 y 46), pues sólo en estos casos los propietarios obtienen fincas urbanizadas (solares) tras la actuación transformadora. La singularidad de la regla del art. 23.1 LSM está en que en este caso la recepción de solares no se hace en proporción al "valor" de los terrenos aportados, como en el SUNC (art. 20. 2 d) LSM), sino a la "superficie" de cada finca aportada (BALLESTEROS, 2002: 569).

b) Una singularidad en el régimen jurídico del SUS, introducida por la Ley madrileña 9/2010, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y de Racionalización del Sector Público, consiste en habilitar a cada ayuntamiento para que, bajo su propio criterio de oportunidad urbanística, pueda autorizar a los propietarios del suelo (cuando son estos quienes asumen la ejecución urbanizadora) para que —bajo garantía pecuniaria— puedan **ejecutar la urbanización al mismo tiempo que edifican**. Es cierto que para el caso del SUNC el art. 20.3 LSM también contiene una regla similar, pero aquella norma está limitada a la *"terminación de las obras de urbanización inmediatas a la parcela de que se trate"*. En cambio, en SUS la LSM permite no sólo la "terminación" de las obras sino la sincronía entre el conjunto de actuaciones de urbanización y las de edificación.

c) Hasta 2010, en el SUS (y es posible que también en algún caso de SUNC) existía un deber colectivo de los propietarios de cada unidad de ejecución de ceder de forma gratuita a la Comunidad de Madrid (no al ayuntamiento) 20 m2 de suelo

por cada 100 m2 construidos de cualquier uso (antiguo art. 91.3 LSM). Esta cesión tenía por fin la realización de infraestructuras supramunicipales (a cargo de la Comunidad). Con el tiempo se consideró que esta cesión superaba las necesidades reales de suelo de la Comunidad y que, por contra, gravaba en exceso a los propietarios de la unidad de ejecución. En consecuencia, la Ley madrileña 9/2010, de 23 de diciembre, derogó expresamente este específico deber de cesión de suelo (diseñando al mismo tiempo un régimen provisional en las disposiciones transitorias 7ª y 8ª de la Ley 9/2010). Lo que ha quedado vigente después de la reforma es un **genérico deber de cesión de suelo para redes supramunicipales** definidas en el plan (art. 91.2 LSM), e incluso la caracterización como bienes patrimoniales (no de dominio público) de los inmuebles cedidos a la Comunidad (nuevo art. 91.3 LSM). Pues una cosa es que se haya suprimido la concreta cesión obligatoria y gratuita de una porción de suelo (20 m2 por cada 100 m2 construibles) a favor de la Comunidad, y otra bien distinta que siga existiendo el genérico deber de los propietarios de una actuación urbanizadora de ceder a la Comunidad de Madrid el suelo sobre el que ha de localizarse (conforme al planeamiento) una infraestructura supramunicipal. Lo que no queda claro en relación con el deber de cesión del suelo destinado a redes supramunicipales —aún superviviente conforme al art. 91.2 LSM— es la forma de compensación a sus propietarios. Lo lógico es considerar que en estos casos se producirá una "ocupación directa" (art. 92 LSM) o una "permuta forzosa" (art. 93 LSM), con lo que los propietarios del suelo cedido verán compensada su cesión con aprovechamiento urbanístico en una unidad de ejecución excedentaria (ocupación directa) o con otra finca existente en el patrimonio municipal de suelo (permuta forzosa).

7. El SUS se valora precisamente **como suelo rural,** conforme al TRLS 2015, en tres casos: falta de acuerdo entre los propietarios de una misma junta de compensación encargada de la reparcelación y urbanización de una unidad de ejecución; en caso de expropiación forzosa; y en el supuesto de responsabilidad por daños al inmueble (art. 34.1 TRLS 2015). Aunque el TRLS 2015 no hace referencia expresa al SUS (pues ésta es una categoría de suelo propia del Derecho autonómico), no hay duda de que a esta clase de suelo se aplica el régimen de **valoración del suelo rural** regulado en el art. 36 TRLS. Pues en la estructura de la ley estatal no hay más que dos situaciones básicas de suelo, la de "suelo rural" y la de "suelo urbanizado". Y estando claro que el SUS aún no es suelo "urbanizado", la valoración tiene que ser la propia del suelo "rural". La opción de la ley estatal es clara: no incluir en la valoración del suelo rural las simples expectativas derivadas de las edificabilidades y usos asignadas por el plan (art. 36.2 TRLS 2015). De esta manera, aunque el mercado normalmente concede mayor valor a un terreno clasificado como SUS que a un

terreno no urbanizable (porque el SUS ya está próximo a su transformación y edificación: está delimitado y cuenta con las determinaciones estructurantes necesarias para que los propietarios adopten la iniciativa de su transformación), la ley impone la tasación de la finca como suelo rural (si bien, como ya se ha visto, sólo a efectos de indemnización expropiatoria o por reparcelación imperativa). Esta opción legislativa ha sido considerada por el Tribunal Constitucional como no lesiva del derecho de propiedad, pues *"la Constitución no exige que la indemnización correspondiente por la privación de bienes y derechos sea equivalente al valor de mercado de estos"* (SSTC 141/2014, FJ 9 B; y 218/2015, FJ 3). Ahora bien, aunque el SUS sea, a efectos de valoración, simple suelo rural, la ley permite que, en ciertos casos de **expropiación** forzosa, a la tasación del suelo rural se añada una **cantidad adicional en concepto de indemnización** (arts. 38 y 39 TRLS), pues en otro caso se podrían generar sacrificios singulares contrarios al derecho de propiedad (STC 141/2014, FJ 9 B). Dos son estos casos de indemnización:

a) El primero se da cuando como consecuencia de la expropiación los propietarios **ya no pueden participar en la ejecución** de una nueva urbanización (art. 38.1 TRLS 2015). Se parte de la premisa de que los propietarios tienen el "derecho a participar" en la ejecución urbanizadora (art. 13.2 c) TRLS 2015), y que pueden desarrollarla efectivamente cuando cumplen una serie de requisitos (aprobación de planeamiento pormenorizado y de los instrumentos de gestión). En consecuencia, cuando sea la expropiación el sistema de actuación fijado por la Administración para una concreta unidad de ejecución (bien desde el inicio, bien sobrevenidamente) los propietarios quedan privados del "derecho a participar" que les reconoce en todo caso el art. 13.2 c) TRLS. En consecuencia, en la ejecución por expropiación (sea esta opción tomada en el propio plan o en un momento posterior) el propietario no sólo perdería la finca en sí (tasada como suelo rural) sino que sufriría una lesión en su derecho actual a participar en la ejecución de la unidad de ejecución. Esta lesión no aumenta el valor del suelo expropiado, pero sí genera una **indemnización compensatoria** por la privación del "derecho a participar" en la transformación, en los términos del art. 38 TRLS y del art. 28 de su reglamento de desarrollo (R.D. 1492/2011). Se ha dicho en la doctrina que esta indemnización por lesión del "derecho a participar" produce el efecto práctico de incorporar a la tasación del SUS, en caso de expropiación, verdaderas expectativas urbanísticas (JIMÉNEZ DE CISNEROS: 2007: 238), pues, en última instancia, se pueden dar supuestos —como cuando el sistema de expropiación lo impone ya *ex ante* el propio plan— en los que el propietario obtenga una indemnización sin haber realizado actuación alguna merecedora de tal compensación. En la STC 218/2015 (en relación con el anterior art. 25 TRLS 2008, que se corresponde con el actual art. 38 TRLS 2015), el

Tribunal Constitucional ha declarado inconstitucional el tope máximo resarcitorio (el porcentaje de entrega gratuita de aprovechamiento urbanístico, que es el 10 por 100 en la Comunidad de Madrid, aplicado a la diferencia entre dos valores: el que resultara de la tasación como suelo rural y el que resultaría de la tasación como suelo urbanizado). Así que ahora, en principio, la suma del justiprecio por la finca rural más la indemnización por sacrificio del "derecho a participar" en la transformación urbanística podrá aproximarse al valor de mercado de dicha finca (incorporando, por tanto, plusvalías urbanísticas derivadas del planeamiento).

b) El segundo supuesto de posible indemnización, agregable al justiprecio expropiatorio, es el que se da cuando los propietarios promotores de la urbanización han realizado ya **gastos para la actuación transformadora** (proyecto de plan parcial de iniciativa particular, proyecto de urbanización, obras y su financiación). En este caso, el art. 39 TRLS 2015 (y su desarrollo reglamentario: art. 29 del R.D., 1492/2011) prevén la indemnización por los gastos realizados —y ya estériles para los propietarios— en función del grado que efectivamente se haya alcanzado en la ejecución.

IV. Régimen del suelo urbanizable no sectorizado

8. El suelo urbanizable no sectorizado (SUNS) está llamado por el plan general a ser ciudad, pero no de forma directa e inminente. De ahí que el PG no establezca sus determinaciones estructurantes: redes generales y supramunicipales y, en especial, delimitación de sectores para promover su transformación urbanizadora. Se puede afirmar, por lo dicho, que el SUNS está más cerca, en su régimen jurídico, del SNUP que del suelo urbano. Así se entiende que el art. 23.2 LSM establezca la **aplicación supletoria del régimen jurídico propio del SNUP**. La condición del SUNS como suelo transformable, pero de forma diferida, explica las notas características de su régimen jurídico. De un lado, la LSM facilita a los propietarios la conversión del suelo en urbanizable sectorizado. De otro lado, y en previsión de un desarrollo urbanístico tardío, la ley reconoce la posibilidad de usos extraordinarios en este suelo.

1. Régimen jurídico de la transformación

9. La **conversión del SUNS** se articula a través de los siguientes derechos y deberes de los propietarios.

a) El art. 22.1 a) LSM reconoce a los propietarios de SUNS, en primer lugar, el **derecho a promover la sectorización** de sus terrenos. Esto es, la división del conjunto del SUNS en sectores con sus correspondientes determinaciones estructurantes. Esta iniciativa se concreta en la posible elaboración, por los propios propietarios, de un plan de sectorización (art. 24.2 LSM). El plan de sectorización (PS) es, como ya se dijo antes (*supra* § VII.51), un instrumento de planeamiento general, pero con la singularidad —respecto del PG— de que su elaboración puede corresponder a los propietarios, no necesariamente al ayuntamiento (art. 56.1 LSM). Por imperativo legal (art. 58.1 LSM) un eventual PS de iniciativa privada debe ir necesariamente acompañado de los planes parciales que ordenan pormenorizadamente cada uno de los sectores definidos en el PS. Esto hace que la iniciativa particular, una vez aprobada por el ayuntamiento, convierta el SUNS no ya sólo en SUS sino incluso en suelo listo para el inicio de su transformación jurídica (equidistribución y reparcelación) y física (urbanización). Como derecho instrumental, respecto del derecho principal a promover la sectorización, el art. 22.1 c) LSM reconoce a los propietarios el derecho a **consultar previamente** a la Administración (tanto municipal como autonómica) sobre la viabilidad de la sectorización pretendida. La respuesta que la Administración de a esta pregunta es vinculante para la propia Administración. Esto no significa que la Administración no pueda ya cambiar de criterio. Significa, más bien, que la respuesta a la consulta genera confianza legítima en los propietarios y, en consecuencia, un cambio en el criterio de la Administración —denegando la aprobación de un plan de sectorización que cumple con lo exigido en la respuesta a la consulta— puede ser determinante de indemnización conforme a los arts. 32 y ss. LRJSP.

b) Del lado de los **deberes**, los propietarios tienen, en primer lugar, el muy elemental de no realizar actuaciones de transformación sin previamente haberse aprobado el PS (art. 22.2 b) LSM). Una vez aprobado el PS, los propietarios de cada sector soportan individual y colectivamente los deberes propios del SUS (esto es, deberes de cesión, ejecución y equidistribución) y, además, los expresamente *"asumidos en la propuesta de compromisos"* (art. 22.2 d) LSM). Esto tiene que ver con la previsión legal expresa de que los propietarios de suelo,

cuando son ellos quienes elaboran el PS, pueden incluir **compromisos especiales**, no exigidos o al menos no concretados por la LSM o por el correspondiente PG (como por ejemplo, plazos de ejecución de la urbanización) que faciliten la iniciativa transformadora (art. 45.4 LSM). Estos **"compromisos"**, una vez aprobado el PS, se convierten en nuevos deberes de los propietarios. El art. 22.2 c) LSM también añade, como deber de los propietarios —hay que entender que de los integrados en cada sector— el de **ejecutar y ceder las obras exteriores** al sector para su debida conexión con las redes supramunicipales y generales (conexiones con vías rápidas, colectores generales, redes de distribución de agua, etc.). Se trata de un deber similar al fijado en SUNC por el art. 18.2 d) LSM (*supra* § VIII.23 e).

2. Régimen provisional de usos

10. A la espera de una iniciativa de sectorización, y en previsión de que ésta pueda quedar muy diferida en el tiempo, la LSM regula con detalle el **régimen transitorio de usos** (y por ende, de derechos y deberes de los propietarios) en el SUNS. En principio, el SUNS tiene el mismo régimen de usos que el **suelo no urbanizable de protección** (art. 23.2 LSM), esto es, el aprovechamiento natural de la finca (agropecuario, forestal o cinegético), de acuerdo con sus características (*infra* § X.10). En consecuencia, conforme al art. 22.1 y 2 LSM rigen aquí no sólo los derechos y deberes de todos los propietarios (los de los arts. 11 y 12 LSM) sino también los específicos del SNUP (los del art. 28 LSM). Ahora bien, estos derechos y, sobre todo, deberes, quedan en suspenso en el momento en que se aprueba por la Administración una "calificación urbanística" o un "proyecto de actuación especial" (art. 25 b) LSM).

3. Ampliación de usos: la "calificación urbanística"

11. La **"calificación urbanística"** a que se refiere el art. 26 LSM es una decisión de la Comunidad de Madrid por medio de la cual se asigna un uso singular a una parcela de SUNS o de SNUP. Según el art. 147 LSM, la calificación urbanística *"completa el régimen urbanístico definido por el planeamiento general"*. De esta forma, la

Administración autonómica puede exceptuar en esa parcela la aplicación del régimen general de SUNS (y por remisión, del régimen propio del SNUP) que en principio le es de aplicación. Los posibles usos y las correspondientes construcciones o edificaciones autorizables son múltiples y, en todo caso, más extensos que los que puede contener una "calificación" en suelo no urbanizable de protección (*infra* § X.16). Se incluyen algunas construcciones elementales (como las instalaciones agropecuarias y sus viviendas accesorias: art. 26.1 a) LSM) y otras con cierta intensidad constructiva (como hoteles rurales: art. 26.1 f) LSM). A diferencia de lo que se verá que ocurre en SNUP, donde no pueden autorizarse más usos residenciales que los de "vivienda accesoria" de la explotación agropecuaria, en el SUNS la calificación urbanística puede legitimar incluso la **vivienda familiar aislada**, siempre y cuando no pueda presumirse finalidad urbanizadora y la finca objeto de calificación tenga la superficie mínima señalada en la legislación sectorial de montes (art. 26.1 d) LSM). Esta remisión hay que entenderla hecha, en la actualidad, al art. 2 del Decreto madrileño 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid. Este precepto fija en 300.000 m2 (30 hectáreas) la unidad mínima de monte.

12. El **procedimiento de aprobación** de la "calificación" está regulado en los arts. 147 y 148 LSM. Esta regulación parte expresamente de que es el propietario de la finca quien solicita la ampliación de usos (art. 148.2 a) LSM) respecto de lo que es propio en SUNS. Y aunque es el ayuntamiento quien recibe e informa la solicitud (art. 148.2 b) LSM) su concesión está reservada a la Comunidad de Madrid.

13. La **situación jurídica del solicitante** de la calificación no está definida con precisión en la ley. El art. 22.1 b) LSM reconoce a los propietarios de SUNS el derecho a "solicitar" la calificación, pero nada dice sobre un hipotético derecho a su obtención. En principio, en la medida en que la "calificación" despliega un efecto similar al del plan urbanístico (porque completa al alza los usos autorizados por el plan) habría que concluir que se trata de una decisión, como las de planeamiento, propiamente **discrecional**. Y, en consecuencia, el propietario de la finca no tendría derecho subjetivo a su obtención. Esto

sería congruente con la regla de silencio administrativo negativo, establecido en el art. 148.2 d) LSM, para el caso de que la Comunidad de Madrid dilate más de seis meses la resolución. Ahora bien, aun reconocido el carácter discrecional de la "calificación" urbanística, lo cierto es que se trata de una decisión singular y determinante para el disfrute del derecho de propiedad sobre una concreta finca. En esa medida, la simple vinculación de la Administración al derecho constitucional de propiedad (art. 33.1 CE) exige que la resolución denegatoria se funde en **razones suficientes**, y suficientemente motivadas, de interés general (STSJM 936/2015, de 9 diciembre). En concreto, dado que el art. 148.2 a) LSM exige al interesado que justifique la *"viabilidad, incluso por razón de su impacto territorial y ambiental"* de su solicitud, hay que entender que han de ser también razones explícitas de impacto territorial y ambiental las que la Administración autonómica puede invocar para denegar la "calificación" instada.

4. Proyectos de actuación especial

14. Un segundo tipo de uso extraordinario del SUNS es el que se autoriza mediante el **"proyecto de actuación especial"** que se regula en los arts. 27, 149 y 150 LSM. Se trata, en este caso, de instalaciones o construcciones de **interés general**. Se pone como requisito esencial que esas instalaciones no se puedan ubicar en SU o en SUS. El propio art. 27.1 LSM enuncia algunos de los posibles usos autorizables: depósitos de residuos, instalaciones deportivas, áreas de servicio de carreteras, instalaciones para la defensa, etc. Con la autorización del "proyecto de actuación especial" la Comunidad adopta una decisión **sustitutiva del planeamiento municipal**, pues atribuye directamente un aprovechamiento urbanístico al suelo —el necesario para la implantación del proyecto aprobado (art. 150.1 b. 2) LSM)— y "legitima" directamente el uso especial aprobado (art. 150.2 LSM). Vista la función sustitutiva de estos "proyectos de actuación especial" respecto del planeamiento municipal, y una vez explicado ya (*supra* § II.31) el significado de la potestad municipal de planeamiento desde la perspectiva de la garantía constitucional de autonomía local (art. 137 CE), necesariamente se ha de concluir que la aprobación de estos

proyectos es una facultad excepcional y restringida de la Comunidad de Madrid.

15. El hecho de que se trate de proyectos de interés general no prejuzga quién sea su promotor, por lo que puede ser tanto una Administración pública como un particular. Aunque la LSM no establece con claridad el régimen jurídico del suelo vinculado a un "proyecto de actuación especial", se puede afirmar que la ocupación constructiva del suelo es, en principio, **indefinida**, si bien los arts. 149.2 c) y 150.3 c) LSM prevén también la posible existencia de "proyectos de actuación especial" sometidos a término final.

16. Al igual que ocurre con la "calificación" urbanística ya vista, también en el caso del "proyecto de actuación especial" se establece un **procedimiento complejo**. En este caso no es el ayuntamiento, sino la consejería competente, quien recibe la solicitud (art. 150.1 LSM), abriéndose a partir de ahí un vasto trámite de información pública y de informe de otras Administraciones afectadas (y, entre ellas, el ayuntamiento). El protagonismo de la Comunidad de Madrid en el procedimiento de aprobación se observa en su doble nivel de decisión: una primera decisión, correspondiente al consejero competente, apreciará la existencia, o no, de interés general en el proyecto (art. 150.1 a) LSM). Esta valoración no hace referencia a las características concretas del proyecto constructivo sino al **fin de interés general** que se persigue. Pues se parte de la premisa de que siendo el destino natural del SUNS su sectorización para posterior urbanización, la erección de instalaciones o construcciones anteriores a la sectorización es por principio extravagante, y sólo razones motivadas de interés general pueden justificar su implantación. Una vez valorado positivamente el interés general, en una segunda fase la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid examina las **características urbanísticas** del proyecto y, por tanto, su compatibilidad con el planeamiento urbanístico, ambiental y territorial (art. 150.2 b) LSM). Pese al silencio de la LSM, hay que considerar que tanto la declaración de interés general como la aprobación del proyecto constructivo concreto son decisiones discrecionales. Eso explica que en ambos casos el silencio administrativo sea negativo o denegatorio. En caso de aprobación, la implantación efectiva del nuevo uso o edificación aún requerirá licencia urbanística municipal (en este caso reglada: *infra* § XII.7). Dado el carácter tendencialmente indefinido de los proyectos, y de que gozan de directo amparo en la LSM, hay que entender que **vinculan la elaboración y aprobación del posterior plan de sectorización**. De esta manera el futuro plan de sectorización deberá considerar las instalaciones construidas como una realidad imperativa a la que se deben ajustar tanto la delimitación de sectores como las demás determinaciones estructurantes (viales, instalaciones eléctricas, etc.).

5. Valoración

17. Por último, desde la perspectiva de su **valor**, el SUNS se tasa, conforme al art. 36 TRLS 2015, como **suelo rural**. Como ya se dijo, el TRLS 2015 sólo distingue, a efectos de valoración imperativa del suelo (para los casos de expropiación o compensación sin acuerdo entre los propietarios) entre suelo rural y suelo urbanizado. Y es claro que el SUNS está aún lejos de ser suelo urbanizado. Además, y a diferencia de lo que ocurría en el SUS, en este caso no se aplica la indemnización complementaria prevista en el art. 38 TRLS. La razón es clara: el art. 38.1 a) TRLS exige, para que los propietarios expropiados sean indemnizados por la privación de la *"facultad de participar en la ejecución de una actuación de nueva urbanización"*, que los terrenos expropiados estén ya incluidos en un "ámbito de actuación". Es claro que antes de la aprobación del plan de sectorización en ningún caso puede haber delimitación de "ámbitos de actuación", por lo que de raíz hay que excluir que en SUNS haya indemnización complementaria de la tasación expropiatoria.

Capítulo X.
Régimen del suelo no urbanizable de protección

I. Introducción

1. El suelo no urbanizable de protección (SNUP) se caracteriza, precisamente, por quedar fuera del proceso de transformación urbanística. Es el suelo que, salvo que se revise el plan general municipal, **no será nunca ciudad**. En la Comunidad de Madrid el SNUP es la única clase de suelo no urbanizable, y presenta un régimen jurídico uniforme. En ello se diferencia de otras comunidades autónomas en las que se distingue entre un suelo no urbanizable genérico y un suelo no urbanizable especial (este segundo, objeto de protección reforzada). También, a diferencia de otras comunidades autónomas, el SNUP de la Comunidad de Madrid **no es la clase residual de suelo**. Esto es, la clasificación de un terreno como SNUP requiere de una justificación específica por relación a los concretos criterios de clasificación de la LSM. En la Comunidad de Madrid la clase residual de suelo es la de "urbanizable" (art. 15.1 LSM). Esta regulación expresa la opción política de la LSM (muy propia del tiempo en que fue aprobada) de potenciar la trasformación urbanística como forma de aumentar la oferta de suelo urbanizado en el mercado,

y con ello reducir el precio final de la vivienda. Los últimos quince años de urbanismo se han ocupado de desmentir la corrección de esta opción política.

II. Clasificación del suelo como no urbanizable de protección

2. El art. 16.1 LSM establece dos criterios para la clasificación de los terrenos como SNUP. El primer criterio (art. 16.1 a) LSM) se refiere a los terrenos que por normas o planes sectoriales o territoriales **ya están sometidos a algún régimen de protección especial**. La propia LSM pone como ejemplo la existencia de normas especiales de protección del suelo en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales, culturales, por razón de riesgos naturales o por su sujeción a limitaciones y servidumbres para la protección del dominio público. En todos estos casos la clasificación como SNUP es estrictamente reglada (STS de 19 de noviembre de 2010, RC 5535/2006; STS 1252/2017, de 13 de julio de 2017). Esto es, cuando una norma o plan ya ha establecido un régimen de especial protección para el suelo (y siempre que ese régimen excluya precisamente la transformación urbanística), ese suelo debe clasificarse necesariamente por el plan general como SNUP. De esta forma, el plan general actúa en este caso como simple receptor de una decisión sobre régimen del suelo tomado por otra norma o plan sectoriales.

3. Veamos algunos ejemplos de clasificación de suelo como SNUP por razón de previa protección especial en una norma o plan sectorial.

a) El primer ejemplo puede ser el de las **vías pecuarias**. De acuerdo con el art. 16 de la Ley 3/1995, de 23 de marzo, de Vías Pecuarias, los usos normales previstos para los terrenos ocupados por vías pecuarias (que son bienes de dominio público ambiental) son el tránsito ganadero y algunos concretos usos agrícolas. También son posibles, aunque extraordinarias, las ocupaciones temporales para actividades recreativas compatibles. A la vista de esta descripción de usos posibles (que en todo caso excluyen la transformación urbanística) es claro que allí donde haya una vía pecuaria el PG debe clasificar esos terrenos como SNUP.

b) Un segundo ejemplo resulta de la legislación de **aguas**. De acuerdo con el art. 9 del Reglamento del Dominio Público Hidráulico (R.D. 849/1986, de 11 de abril), las márgenes de los ríos (que normalmente son de propiedad privada) están sometidas a la "servidumbre de policía". En esa franja de terreno paralela a los cauces de los ríos quedan prohibidos todo tipo de construcciones o edificaciones. En consecuencia, a partir de estas determinaciones reglamentarias el PG debe clasificar necesariamente las franjas de cien metros paralelas a los cauces de los ríos como SNUP.

4. Como segundo criterio de clasificación, el art. 16.1 b) LSM se refiere a los terrenos que **el planeamiento considere necesario preservar** por los valores ya mencionados en el apartado anterior (paisajísticos, ambientales…) o, simplemente, por otros valores agrícolas, forestales o ganaderos, o por sus riquezas naturales. En este caso los planes generales **no están obligados** a la clasificación de terrenos como SNUP. Partiendo de que en la Comunidad de Madrid la clase preferencial de suelo es la de "urbanizable" (art. 15.1 LSM), el art. 16.1 b) LSM más bien impone límites a la facultad municipal para clasificar parte de su suelo como SNUP. Por eso, la LSM no permite que el ayuntamiento base la clasificación de terrenos como SNUP en la simple conveniencia de limitar el crecimiento de la ciudad. El art. 16.1 b) LSM exige que la preservación del suelo frente al desarrollo urbano se base en las cualidades propias de los terrenos (valores agrícolas, forestales…). Se podrá decir, ciertamente, que el listado de posibles "valores" justificativos es amplio e impreciso, lo que dejaría un amplio margen de apreciación al ayuntamiento. Con todo, el límite legal existe y determina tanto la exigencia de una motivación específica de los "valores" agrícolas, paisajísticos, etc. en la memoria del plan como la posibilidad de un control judicial sobre la correcta apreciación de esos "valores" por el planificador urbanístico. Esta regulación de la LSM, que ve en los valores naturales posibles motivos para la clasificación del suelo como no urbanizable de protección, y no como causas regladas de clasificación, presenta dificultades de encaje con la interpretación que el Tribunal Supremo ha hecho sobre la regulación estatal (en el TRLS 2008, idéntica a la del vigente TRLS 2015) del suelo rural con valores naturales (STS de 5 de julio de 2012, RC 4066/2010). Partiendo de que el art. 12.2 a) TRLS 2008 (hoy art. 21.2 TRLS 2015) reconocía la existencia de un suelo rural "preservado" en razón de sus características naturales, la jurisprudencia ha entendido

que cuando concurren esos valores naturales ya no sólo es posible, sino **necesaria o reglada** una clasificación del suelo acorde con su carácter "preservado" (en la Comunidad de Madrid: suelo no urbanizable de protección).

5. Aparte de los dos criterios anteriores, el art. 16.2 LSM acompaña otro de menor alcance y relevancia. Este precepto permite directamente al **planeamiento regional territorial** la clasificación de SNUP. En este caso la autorización es incondicionada, no depende de las características naturales o legales del suelo. El riesgo de esta autorización tan amplia ya se puso de manifiesto más arriba (*supra* § I.25): el vaciamiento de la autonomía urbanística municipal a la hora de determinar el destino del suelo en cada término municipal. En todo caso, como ya se dijo también antes (*supra* § I.13), la Comunidad de Madrid carece aún de planeamiento regional territorial (en especial, del llamado "plan regional de estrategia territorial"), por lo que hasta ahora esta previsión carece de relevancia.

6. La clasificación de SNUP es **reversible**. Cabe una posterior reclasificación como suelo urbanizable, sectorizado o no sectorizado. Pero, lógicamente, esta reclasificación sólo se podrá dar cuando desparezca el régimen sectorial de protección que imponía la clasificación como SNUP (por ejemplo, por nuevo trazado de una vía pecuaria, por alteración del cauce de un río, por modificación legal que reduzca una servidumbre establecida para la protección de un bien de dominio público). O también, cuando el ayuntamiento modifique su apreciación sobre los "valores" forestales o agropecuarios de una finca. Lógicamente la reclasificación del SNUP ha de ser motivada y puede ser objeto de estricto control judicial (STS de 5 de febrero de 2008, RC 349/2004). Sin perjuicio de lo dicho, el art. 16.3 LSM establece un supuesto de imposible reclasificación: cuando se ha producido **un incendio o agresión ambiental**. En este caso, el terreno debe permanecer al menos treinta años con la clasificación de SNUP. Se trata de una medida disuasoria contra incendios provocados en bosques con el objetivo de obtener luego, sobre terrenos yermos, una reclasificación como suelo urbanizable.

III. Régimen jurídico del suelo no urbanizable de protección

7. En principio y en apariencia, todo el SNUP en la Comunidad de Madrid tiene un único régimen jurídico, el regulado expresamente en los arts. 28 y 29 LSM. Pero esto es sólo apariencia. Dada la diversidad de criterios para la clasificación de los terrenos como SNUP se puede fácilmente entender que en función de cuál sea la razón de la clasificación como SNUP habrá también diferencias de régimen jurídico. Además, el hecho de que la propia LSM prevea una "calificación urbanística" complementaria para concretos terrenos, como forma de aumentar los posibles usos del SNUP, anuncia también cierta diversidad en el régimen jurídico real de este suelo.

8. El régimen de usos del SNUP tuvo una importante y estrafalaria innovación entre 2013 y 2016. La Ley madrileña 5/2012, de 20 de diciembre, de Viviendas Rurales Sostenibles, amplió considerablemente los usos residenciales en el suelo rural, supuestamente con un objetivo tuitivo del medio ambiente difícilmente creíble (PAREJO NAVAJAS, 2013: 79). En esta regulación, la Ley madrileña 5/2012 se aproximó al patrón de otras comunidades autónomas que permiten la "vivienda unifamiliar aislada" de interés público o social (ALONSO, 2012: 24), lo cual sólo tiene sentido en aquellas comunidades autónomas que distinguen dos categorías de suelo no urbanizable (el ordinario y el de protección). Transcurridos varios años desde su aprobación, la Ley madrileña 5/2012 no ha tenido efectos relevantes (parece que sólo se han autorizado ocho proyectos constructivos en toda la Comunidad) y finalmente ha sido pura y plenamente derogada por la Ley madrileña 1/2016, de 29 de marzo.

1. Régimen del SNUP objeto de protección sectorial

9. En primer lugar, algunos terrenos son **SNUP por exigencia de una norma, plan, o decisión sectorial**. Más arriba pusimos como ejemplo los terrenos sobre los que transitan vías pecuarias o las márgenes de los ríos. En estos casos, la norma, plan o decisión condicionante de la clasificación como SNUP también es determinante para su régimen jurídico (STSJM 936/2015, de 9 diciembre). Así parece imponerlo hoy para todo el suelo "rural" (y por tanto para el SNUP madrileño) el art. 13.1 TRLS 2015. Ya dijimos más arriba, por ejemplo, que en las vías pecuarias están prohibidos incluso la mayoría

de los usos agrícolas. Y que en la franja de policía de las márgenes de los ríos está prohibida toda suerte de construcciones. Estas determinaciones sectoriales serán el régimen jurídico propio de estos terrenos de SNUP. A ellas se pueden añadir, incluso, otras normas singulares en el propio planeamiento urbanístico (así, por ejemplo, en el PG de Tres Cantos, las normas especiales para la protección de su "reserva natural integral" o las normas especiales de protección de los cauces hidráulicos). Por lo dicho, no regirán aquí las previsiones de "calificación" ampliatoria de usos (*infra* § X.15-20), ni los usos ordinarios (agrícolas, forestales, etc.), salvo en la medida en que sean compatibles con las normas de protección de estos terrenos objeto de especial protección sectorial.

2. Régimen ordinario del SNUP

10. El **régimen ordinario del SNUP** se puede deducir a partir de, fundamentalmente, los arts. 28.1 a) y 12 LSM. Similar a lo establecido para el SNUP de la Comunidad de Madrid es lo regulado ahora para el suelo "rural" de toda España en los arts. 13 y 16 TRLS 2015. En primer lugar, el art. 28.1 a) LSM describe como derecho del propietario lo que bien podríamos denominar como régimen jurídico ordinario del SNUP. El uso normal de las fincas de SNUP —y, en consecuencia, el objeto del derecho de propiedad— será la utilización o **explotación agrícola, forestal, o ganadera**, según la naturaleza de cada terreno y, por tanto, conforme a los "valores" que fueron determinantes para su clasificación como SNUP. El régimen de utilización ordinaria del SNUP incluye también la ubicación de **instalaciones** indispensables para las actuaciones de explotación (siempre que no lo prohíba expresamente una ordenación sectorial o la planificación urbanística). Aunque estas instalaciones no están expresamente autorizadas en el actual art. 13.1.3 TRLS 2015 (que regula las facultades dominicales en suelo "rural") hay que entender que no se oponen a este precepto, ya que tales instalaciones forman parte natural o implícita de los usos agrícolas, forestales o ganaderos a los que se refiere el propio art. 13.1 TRLS 2015.

11. El riesgo de la "vivienda residencial aislada" en el SNUP madrileño es que acabe formando núcleos de población al margen de la planificación urbanística. Tradicionalmente, este riesgo se ha intentado evitar en la Comunidad de Madrid mediante la fijación de unidades mínimas de cultivo (Decreto madrileño 65/1989) aún vigente.

12. El Decreto madrileño 65/1989 tiene su origen en la política de disciplina urbanística que se inicia con la Ley madrileña 4/1984, hoy ya derogada. Hasta entonces habían proliferado edificaciones residenciales (frecuentemente, segundas viviendas) supuestamente auxiliares o dependientes de explotaciones agrícolas, ganaderas o forestales. La legitimidad de aquellas edificaciones residía en la posibilidad legal (conforme al Texto Refundido de la Ley de Suelo de 1976) de edificar con destino a vivienda familiar aneja a las explotaciones agropecuarias. Pero bastaba con la segregación en cadena de fincas rústicas, cada vez de menor tamaño, para que proliferaran nuevas viviendas residenciales. Al final, como consecuencia del efecto aditivo de muchas viviendas construidas en pequeñas parcelas rústicas, se llegaba a la formación de núcleos urbanos *de facto* (aunque formados sobre suelo no urbanizable y sin contar con la urbanización legalmente exigible). La regulación de unidades mínimas de cultivo fue la respuesta a la formación de estos núcleos urbanos *de facto*. En efecto, con antecedente en un Decreto de 2 de febrero de 1984, el Decreto madrileño 65/1989 impuso dimensiones mínimas, según el tipo de terreno (regadío: 0.75 hª; secano: 2 hª; monte: 30 hª), para que fuera posible formar una nueva parcela de suelo no urbanizable con posibilidad de levantar sobre ella una vivienda unifamiliar vinculada a una explotación agropecuaria o forestal. De esta forma, aunque seguía siendo posible la vivienda unifamiliar en SNUP, se evitaba la formación de núcleos de población *de facto*. A partir de 2001 esta regulación del Decreto de unidades mínimas de cultivo había que ponerla en relación con el art. 29.2 LSM, lo que suponía que sólo se podía conceder la "calificación urbanística" autonómica para uso residencial en el caso de que las fincas respetasen las unidades mínimas del Decreto 6/1989.

13. Para todos los usos ordinarios, el art. 28.1 a) LSM se remite también a las posibles limitaciones impuestas por la **legislación civil y por la legislación administrativa**. No es fácil enumerar *a priori* cuáles son esas leyes civiles o administrativas a las que se remite la LSM. En todo caso, entre ellas hay que contar unos pocos preceptos del Código civil (como los arts. 552 CC y siguientes, referidos a las servidumbres legales de aguas y de paso, o el art. 591 CC, sobre las distancias entre plantaciones), la Ley estatal 19/1995, de 4 de julio, de Modernización de las Explotaciones Agrarias y, específicamente en la Comunidad de Madrid, el Decreto 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen

las unidades mínimas de cultivo (este Decreto ha sido desarrollado en la Orden 701/1992, de 9 de marzo, de la Consejería de Economía).

14. Además de lo que se acaba de decir, el régimen ordinario del SNUP se completa con algunos **deberes generales** de la propiedad del suelo (enunciados en el art. 12 LSM) que presentan especial relevancia en el SNUP. Es el caso del deber de *"conservar y mantener el suelo natural"* y de *"minimizar los riesgos de erosión o incendio"* (art. 12 b) LSM) o el deber de *"realizar las reforestaciones y los trabajos y obras de defensa del suelo y su vegetación"* (art. 12 c) LSM). Estos deberes coinciden, sustancialmente, con los impuestos ahora para el suelo "rural" de toda España por el art. 16 TRLS 2015.

15. Los deberes de conservación y las prohibiciones de usos constructivos en SNUP son frecuentemente **incumplidos**. Esto se debe, de un lado, a la alta presión urbanística que se irradia desde los grandes núcleos de población de la Comunidad; y de otro lado, a las deficiencias normativas y organizativas de la disciplina ambiental y urbanística en la Comunidad de Madrid. En especial, y como ejemplo de una dudosa política protectora del medio ambiente (GONZÁLEZ, 2016:1), en lo que se refiere a la vigilancia forestal el art. 100.3 de la Ley madrileña 16/1995, de 4 de mayo (en la redacción dada por la Ley madrileña 3/2007, de 26 de julio) venía prohibiendo que los agentes forestales de la Comunidad pudieran entrar en montes o terrenos forestales de propiedad privada, para labores de vigilancia o inspección, sin previa autorización judicial. Este impedimento ha sido declarado inconstitucional, por contradecir la Ley 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes, en la STC 214/2015. Tras la declaración de inconstitucionalidad, la Ley madrileña 4/2015, de 18 de diciembre, vuelve a autorizar la entrada inmediata de los agentes forestales en todos los montes, públicos o privados.

3. Régimen extraordinario del SNUP: la "calificación urbanística"

16. El **régimen extraordinario del SNUP** incluye algunos usos (fundamentalmente constructivos) adicionales de los estrictamente naturales (agropecuarios, forestales, cinegéticos). La regulación de estos usos adicionales en el art. 29 LSM resulta extremadamente compleja tras su reforma parcial por las leyes madrileñas 3/2007, de 26 de julio, y 7/2007, de 21 de diciembre. Como intento de explicación, podríamos distinguir tres supuestos: la instalación de equipamientos,

infraestructuras y servicios públicos; la ampliación de usos mediante "calificación urbanística"; y la ubicación de instalaciones deportivas.

17. En primer lugar, el art. 29.2 LSM permite en el SNUP "las obras e instalaciones y los usos requeridos por los **equipamientos, infraestructuras y servicios públicos** estatales, autonómicos o locales que precisen localizarse en terrenos con esta clasificación". Estos usos son idénticos a los que también de forma extraordinaria prevé el art. 26.3 LSM para el SUNS. En todo caso, lo relevante de estos usos es que no sólo no necesitan de previa "calificación urbanística" autonómica (como sí ocurre para el resto de los usos extraordinarios) sino que además, por aplicación del art. 161 LSM, cuando se trate de proyectos urgentes o de excepcional interés público ni siquiera será preceptiva la previa licencia municipal de obras.

18. En segundo lugar, el art. 29.1, 3 y 4 LSM prevé que **mediando "calificación urbanística"** se puedan llevar a cabo algunos usos extraordinarios en SNUP. Estos posibles usos, muy numerosos, incluyen el de vivienda accesoria a las explotaciones agropecuarias o forestales (art. 29.3 a LSM) o, también, los establecimientos de turismo rural (art. 29.3 e) LSM). En apariencia, el art. 13.1.3 TRLS 2015 es más estricto que la LSM en la descripción de los usos excepcionales del suelo rural (en el que obviamente se incluye el SNUP). Sin embargo, la referencia final del art. 13.1.3 TRLS 2015 a los actos y usos *"que hayan de emplazarse en el suelo rural"* bien puede dar cobijo a los supuestos más problemáticos de vivienda accesoria de explotación agrícola o de hoteles rurales. Más allá de esta enumeración de usos en el art. 29.2 LSM, el régimen jurídico de la "calificación urbanística" es de todo menos clara. Frente a lo que pudiera sugerir la reforma del art. 29.2 LSM (por la Ley madrileña 3/2007) quien ha de autorizar los posibles usos extraordinarios, mediante la "calificación urbanística", es la Comunidad de Madrid (art. 148.1 LSM). Aunque el actual art. 29.3 LSM dice que *"los ayuntamientos podrán autorizar en los suelos rurales (...)"*, hay que tener en cuenta que el mismo precepto se refiere inicialmente a que esa autorización municipal tiene lugar *"previa comprobación de la calificación urbanística"*. Esto significa, en mi opinión, que la verdadera autorización (o legitimación de los usos) es de la Comunidad de Madrid, mediante la "calificación

urbanística". Y la referencia del art. 29.3 LSM a que *"los ayuntamientos podrán autorizar"* hay que entenderla referida a la licencia de obras o proyecto constructivo concreto conforme al régimen general de licencias del art. 151 LSM (*infra* § XII.20). Que el art. 29.3 LSM enuncie ahora expresamente la necesidad de previa "autorización" o licencia (sobre lo que no hay ninguna duda porque ya la exige expresamente el art. 151 LSM en relación con prácticamente todos los usos del suelo) se puede entender sólo en la medida en que el anterior apartado 29.2 LSM prevé la localización en SNUP de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos para los que expresamente se suprime la previa licencia municipal de obras (art. 161 LSM). Por lo demás —y a diferencia de lo dicho para la "calificación urbanística" en SUNS (*supra* § IX.11)— hay que considerar que la "calificación urbanística" en SNUP es reforzadamente **excepcional**. Primero, porque el propio art. 29.1 LSM afirma expresamente la excepcionalidad; segundo, porque el mismo precepto exige que las actuaciones susceptibles de posible "calificación urbanística" no solamente no deben ser contrarias a la legislación sectorial y al planeamiento territorial y urbanístico sino que es además necesario que tales actuaciones estén "previstas" en la legislación sectorial y "expresamente permitidas" en el planeamiento; y tercero, porque actualmente el art. 13.1.3 TRLS 2015 exige que los usos "no naturales" del suelo rural necesariamente ofrezcan algún "interés público o social" (ALONSO, 2012: 24): no basta, por tanto, con el simple beneficio del propietario. Sobre las premisas de esta regulación fácilmente se puede afirmar que el propietario de suelo no tiene derecho a la obtención de la "calificación urbanística", que resulta ser una **decisión propiamente discrecional** de la Comunidad de Madrid (MENÉNDEZ e IGLESIAS, 2011: 80; STS de 28 de abril de 2011, RC 1756/2008; STSJM 1621/2011, de 27 de octubre), aunque tal discrecionalidad no ampara denegaciones irrazonables o desproporciondas (STSJM. 936/2015 de 9 diciembre). Cuestión distinta es que una vez aprobada la "calificación urbanística" el propietario sí tenga derecho (conforme al art. 29.1 b) LSM) a realizar las obras, edificaciones y construcciones ya legitimadas por la "calificación", obviamente previa licencia municipal de obras. Por lo demás, sobre el procedimiento de otorgamiento de la calificación

urbanística basta ahora la remisión a los arts. 147 y 148 LSM y a las explicaciones ofrecidas en relación con el SUNS (*supra* § IX.12-13).

19. Según lo expuesto, la **vivienda accesoria** de explotación agropecuaria o forestal es un uso extraordinario del SNUP que, como tal, requiere de previa "calificación urbanística" autonómica. Según el art. 29.2 a) *in fine* LSM, el propietario del suelo puede solicitar una calificación urbanística autonómica para edificar una vivienda accesoria de explotación agropecuaria siempre que se respeten las "unidades mínimas" reguladas en el Decreto madrileño 65/1989, de 11 de mayo, por el que se establecen las unidades mínimas de cultivo para el territorio de la Comunidad de Madrid. Esto es: fincas de regadío de al menos 0.75 hectáreas; fincas de secano de al menos 3 hectáreas; fincas de monte de 30 hectáreas (ya no rige la unidad mínima de 6 hectáreas introducida en la Ley madrileña 5/2012 y derogada por la Ley madrileña 1/2016).

19 *bis*. Un supuesto problemático es el de los "establecimientos de turismo rural en edificaciones rurales tradicionales rehabilitadas al efecto de posible calificación urbanística" (art. 29.3 e) LSM), Conforme a la jurisprudencia, las edificaciones rurales tradicionales no son cualquier construcción en un entorno rural, sino "(las) que en Castilla se corresponden a las casas de labranza, ventas u otras de naturaleza accesoria, como molinos pajares etc.", quedando excluidas en todo caso las casas que responden "a una arquitectura moderna" (STSJM 917/2015, de 2 diciembre).

20. Un supuesto singular de uso extraordinario del SNUP es el previsto en el art. 29.4 LSM. Se dice ahí que *"los ayuntamientos podrán autorizar instalaciones de carácter deportivo en los suelos rurales destinados a usos agrícolas"*. Este precepto, añadido por la Ley madrileña 3/2007, no resulta claro en su contexto. Pues, a diferencia de los usos extraordinarios enunciados en el art. 29.2 LSM, en el caso de las **instalaciones deportivas** no se menciona expresamente la previa "calificación urbanística". Se puede sostener, en consecuencia, que para un supuesto tan específico como este (sólo para instalaciones deportivas y sólo en suelo con uso agrícola, excluyéndose por tanto el suelo de uso forestal, natural, o ganadero) la reforma legal ha optado por atribuir a los ayuntamientos —y no a la Comunidad de Madrid— la ampliación extraordinaria de usos. Esta opción sería similar a la que siguen otras comunidades autónomas (como Aragón, conforme al art. 32 de la Ley 3/2009, de 17 de junio, de Urbanismo de Aragón).

21. Singular es también, aunque por distintas razones, la localización en SNUP de ciertos usos: celebración de **actos sociales y eventos familiares** de especial

singularidad, así como usos caninos y ecuestres, todos ellos en edificaciones preexistentes. Para todos estos usos, la reforzada excepcionalidad del art. 29 LSM ha sido matizada o reducida por el art. 9 de la Ley madrileña 8/2012, de 28 de diciembre. Este nuevo precepto declara, directamente, que los mencionados usos son "compatibles con las normas de protección establecidas en la legislación sectorial de la Comunidad", y para ellos no se exige la previsión expresa del planeamiento municipal sino, simplemente, que este planeamiento no los prohíba. Hay razones para afirmar que el SNUP va tolerando cada vez más usos urbanísticos, algunos de ellos ontológicamente incoherentes con el propio fin de protección que justifica su clasificación.

IV. Valoración del SNUP

22. Al igual que se dijo en relación con el suelo urbano y con el suelo urbanizable, la fijación por ley de un valor fijo para el suelo (en caso de expropiación, fundamentalmente) es una forma de configuración del derecho de propiedad. En el caso del SNUP hay que aplicar el art. 36 TRLS 2015, referido a la valoración del suelo "rural". Pues ninguna duda hay de que el SNUP está, en todo caso, en la "situación básica" de suelo "rural" a la que hace referencia el art. 21.2 TRLS 2015. En su regulación, el art. 36 TRLS 2015 diferencia la valoración de tres posibles elementos en cada finca rural: el terreno en sí; las edificaciones existentes; y las plantaciones y sembrados también existentes (siempre y cuando fueran legales: STC 148/2012, FJ 7). Regla común a todas las valoraciones es la **exclusión de toda expectativa urbanística** derivada de la planificación urbanística (art. 36.2 TRLS 2015). Esto es, el suelo rural se valora por lo que es: por cuál sea su real explotación agropecuaria, forestal o cinegética —actual o potencial— con independencia de que el mercado pueda valorar ese suelo de forma más elevada en atención a su cercanía al suelo urbano y, por tanto, a su posible urbanización futura (STS de 12 de febrero de 2016, RC 1695/2014).

23. Para la valoración de los terrenos, el art. 36.1 a) TRLS 2015 fija el método de "**capitalización de la renta anual**", ya sea esa renta real o potencial. Este método sustituye al de comparación (de la LRSV 1998), el cual prestaba atención a los valores de mercado de fincas similares del entorno. El anterior método de comparación era en parte inexacto (por frecuentes faltas de referencias comparativas en el entorno) y en parte injusto: fincas con muy bajo rendimiento de explotación resultaban sobrevaloradas, cuando se encontraban en un entorno de fincas con alto

rendimiento o con valores especulativos, por su proximidad al suelo urbano (CRUZ, 2012: 105). Frente al "método de comparación", el actual método de "capitalización de rentas" busca la valoración de cada finca rural en lo que efectivamente vale a la luz de su producción o rendimiento interanual. Esté método ha sido desarrollado en los arts. 7 a 18 del R.D. 1492/2011. De forma muy simplificada, para la aplicación de este método es necesario saber: Primero, cuál es el rendimiento o renta (R) de la explotación agraria del terreno en cada año (ya real, ya estimada). En segundo lugar, también hay que saber cuál es el llamado "tipo de capitalización" (t). Este valor es, según la Disposición adicional 7ª TRLS 2015 *"el valor promedio de los datos anuales publicados por el Banco de España de la rentabilidad de las Obligaciones del Estado a 30 años, correspondientes a los tres años anteriores a la fecha a la que deba entenderse referida la valoración"*. Así, si la rentabilidad media en tres años fue de 4.27 %, el tipo de capitalización (t) será 0,0427. A partir de estos datos la capitalización, el valor en euros de cada hectárea (V), sería el resultado de dividir la renta media anual de los últimos años conocidos, normalmente cinco (R), entre el "tipo de capitalización" (t). Esto es: $V = \frac{R}{t}$. Esta división arroja el valor en euros de cada hectárea de terreno. El valor que arroje este cálculo se puede elevar al alza, en función de "factores objetivos de localización" (como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica, o la ubicación en un entorno de singular valor ambiental). Originariamente, el art. 23 TRLS 2008 limitaba la posible elevación de la indemnización por "factores objetivos de localización" hasta el máximo del doble de la tasación de la finca. Sin embargo, la STC 43/2015 declaró inconstitucional este límite, porque en algún caso podría impedir *"una valoración del bien ajustada a su valor real"* (FJ 5). Ello no obstante, hay que insistir aún hoy en que, por alta que pueda ser la indemnización complementaria, los "factores objetivos de localización" no incorporan las expectativas urbanísticas del mercado (como sugieren JIMÉNEZ DE CISNEROS, 2007:229; y FERNÁNDEZ TORRES, 2007:432) sino el real mayor valor agrícola o ganadero —no urbanístico— de ciertos terrenos precisamente por su buena ubicación (DÍAZ LEMA, 2008:215). Finalmente, para conocer el valor total de una finca habrá que multiplicar la extensión total de la finca por el valor unitario de cada hectárea. Más sencilla es en principio la tasación de las **edificaciones** que pudiera haber sobre el terreno: se calcula el coste de reposición del edificio (art. 23.1 b) TRLS 2008). Esto es: el coste de contratar la construcción de un edificio como el que es objeto de tasación (eso sí, teniendo en cuenta su estado y antigüedad). Finalmente, para la valoración de **plantaciones y sembrados** el art. 36.1 c) TRLS se remite a los criterios de la Ley de Expropiación Forzosa (que, en última instancia, son valores de mercado).

Capítulo XI.
Ejecución del planeamiento. Transformación urbanística

I. Ejecución del planeamiento: transformación y edificación

1. Anteriormente ya se ha explicado cómo los planes urbanísticos y territoriales determinan los usos de cada terreno y, con ello, los derechos y deberes de los propietarios del suelo (*supra* § IV.1). La ejecución del planeamiento tiene por fin **la implantación material**, sobre el suelo, de las determinaciones planificadoras (art. 71.1 LSM). El concepto de ejecución que utiliza la LSM es notoriamente amplio. Incluye desde actividades puramente jurídico-formales, como la "equidistribución" (entre los propietarios de un mismo ámbito de suelo) hasta actuaciones materiales como la realización de obras de urbanización, la edificación y la conservación de lo edificado (art. 71.1 LSM). En realidad, la LSM describe una secuencia transformadora que se inicia en SUS o SUNC y concluye sobre SUC. En ese "proceso de ejecución" hay dos grupos principales de actividades: las de urbanización o transformación urbanística y las actividades de construcción y edificación (art. 71.2 LSM). La **urbanización en**

sentido amplio (o transformación urbanística) comprende tanto la equidistribución entre propietarios, como la materialización de las cesiones obligatorias de suelo a favor de la Administración y la ejecución y conservación de las obras de urbanización (viales, aceras, instalaciones de abastecimiento de agua, etc.). Esta fase concluye con la recepción de las obras de urbanización por el ayuntamiento (art. 135.1 LSM). El otro grupo de actividades gira en torno a la **construcción**: edificación de solares, implantación en cada solar o edificio ya construido del uso previsto en el plan; y conservación de los edificios.

2. Obviamente, cada una de las actividades de ejecución se dará en mayor o menor medida en cada clase de suelo. Así, los terrenos de **SUS y de SUNC** primero deberán ser objeto de trasformación urbanística (urbanización), esto es, de preparación jurídica y física hasta convertirlos en solares edificables dotados de los servicios urbanísticos obligatorios. Terminada la transformación urbanística el suelo devendrá **SUC**, integrado por solares, y sobre esos solares procederá la edificación. Aunque no es objeto de atención directa por el art. 71 LSM, también puede haber alguna actividad de ejecución en **SNUP**. Es el caso de infraestructuras de interés general que requieran algunas obras de urbanización, además de la edificación, o de actividades constructivas privadas previa "calificación urbanística" (*supra* § X.16).

II. Transformación urbanística: gestión y urbanización

3. Visto ya que la "ejecución del planeamiento" es una categoría de muy amplio contenido, comprensiva tanto de la urbanización como de la edificación, ahora nos vamos a centrar precisamente en la **"transformación urbanística"**. Con este término se pretende describir el conjunto de actividades de ejecución del plan, tanto jurídicas como materiales, dirigidas a convertir el suelo en solares edificables y en terrenos cedidos a la Administración para la ubicación de dotaciones públicas. Dentro de este concepto de "transformación urbanística" (que excluye claramente la actividad edificatoria) se puede distinguir convencionalmente entre la **gestión** urbanística (actividad jurídica, de

redistribución de cargas y beneficios entre propietarios) y la **urbanización** propiamente dicha (la realización física de las obras de urbanización: alcantarillado, viales, aceras, etc.). Todas estas actividades de ejecución o transformación urbanística están reguladas extensamente en la LSM. Ello no obstante, a esta regulación autonómica se superpone parcialmente el TRLS 2015, con su regulación general de las *"actuaciones de transformación urbanística"*. De otro lado, en este ámbito de la actuación urbanística es frecuente la aplicación supletoria del Derecho estatal: del TRLS 1976 y del Reglamento de Gestión Urbanística de 1978. Veamos.

4. En la actualidad, el **TRLS 2015** regula parcialmente lo que aquí hemos considerado genéricamente como urbanización (o "ejecución del planeamiento" en sentido estricto) y que en la ley estatal recibe la denominación de **"transformación urbanística"**. Bajo este concepto general el art. 7 TRLS 2015 incluye tres categorías diferentes: la nueva urbanización, la reurbanización o renovación, y las llamadas "actuaciones de dotación". Para cada uno de estos tipos de "transformación urbanística" se establece en la ley un régimen jurídico más o menos singular. Esa regulación se impone, lógicamente, sobre el régimen de la "ejecución urbanística" en la LSM. Una dificultad para la aplicación de los tipos de "transformación urbanística" del art. 7 TRLS está en su regulación abstracta, al margen de las clases de suelo en cada comunidad autónoma. La ley estatal, que ya se sabe que no establece clases de suelo sino sólo dos "situaciones básicas" de suelo (el rural y el urbanizado), establece la siguiente correspondencia entre tipos de "transformación urbanística" y "situaciones básicas" del suelo: la **nueva urbanización** es la transformación urbanística para la conversión del suelo rural en suelo urbanizado (art. 7.1 a) 1 TRLS 2015); la **reurbanización** es la actuación para renovar o reformar suelo urbanizado, pero cuya urbanización sea ya inidónea (art. 7.1 a) 2 TRLS 2015); y las llamadas **"actuaciones de dotación"** buscan el incremento de las dotaciones públicas en suelo urbanizado en proporción directa a un posible aumento de la edificabilidad o de fijación de usos más lucrativos en un ámbito de suelo urbanizado (art. 7.1 b TRLS 2015). Pero dicho esto, aún nos quedaría trasladar la tipología de actuaciones de transformación urbanística al seno de la Comunidad de Madrid, esto es, establecer su **correspondencia con las clases de suelo de la LSM**.

La correspondencia sería la siguiente: la nueva urbanización se da siempre en suelo urbanizable; la reurbanización, renovación o reforma integral es propia del suelo urbano no consolidado; y las "actuaciones de dotación" tendrán lugar —normalmente— en suelo urbano consolidado (véase *supra* § VIII.14).

5. Además del TRLS 2008 (y ahora, del TRLS 2015), la jurisprudencia aplica con gran frecuencia el TRLS 1976 y, sobre todo, el **Reglamento de Gestión Urbanística** (RGU), aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto. Ya se dijo más arriba que tanto el TRLS 1976 como el RGU son anteriores a la creación de las comunidades autónomas y, en virtud del art. 149.3 CE, son de aplicación supletoria en toda España, en defecto de regulación autonómica expresa (*supra* §§ III. 1 y 14). Y bien, no es infrecuente, en la práctica, que el Tribunal Supremo resuelva recursos de casación con base, precisamente, en el RGU. En algunos casos esta aplicación supletoria puede estar forzada, precisamente, para conseguir la admisión a trámite del recurso de casación, pues es sabido que esta clase de recursos sólo se puede basar en normas estatales o europeas (art. 86.4 LJCA); y si no fuera por la aplicación supletoria del TRLS 1976 y de los reglamentos urbanísticos de 1978 no sería posible que el Tribunal Supremo conociera en casación de la mayoría de los pleitos de gestión urbanística, regidos por leyes urbanísticas autonómicas. En algunos casos se puede aceptar que la regulación autonómica ofrezca una verdadera laguna en algún aspecto de la ejecución o gestión urbanística y que, por tanto, se haga necesaria la aplicación supletoria del RGU. Pero otras veces se puede considerar también que un hipotético defecto de regulación en la ley urbanística autonómica no es propiamente una laguna sino la exclusión de otras soluciones posibles o el reconocimiento de un cierto ámbito de poder de decisión a cada ayuntamiento, en los límites de la ley. Así, por ejemplo, tomemos el art. 87.1 f) LSM, que establece expresamente que en la reparcelación se atribuirán nuevas parcelas a cada uno de los propietarios originarios de la misma unidad de ejecución, y que si no hubiese nuevas parcelas procederá la compensación en dinero. Se podría plantear, en hipótesis, que esta norma autonómica ha omitido la posibilidad de otorgar una parcela en *pro indiviso* a varios propietarios, y que para integrar esa laguna sería de aplicación el art. 94.1 RGU, que prevé esta posibilidad de adjudicación de una fina en *pro indiviso*. Pero quizá sería más prudente pensar que la LSM, inspirada en un criterio *iusprivatista* general contrario a las situaciones de proindiviso, ha optado directamente porque sólo haya fincas adjudicadas a propietarios individuales. Se ve, entonces, cómo no siempre es posible aplicar "supletoriamente" el RGU allí donde no hay regulación legal autonómica. Y ello porque con frecuencia la opción legal es precisamente no dar más opciones que las que expresamente contempla, o dejar la regulación relativamente abierta para favorecer el legítimo ejercicio de la autonomía urbanística de los municipios, conforme al art. 137 CE.

6. La transformación urbanística es una **actividad pública**. Así ha sido históricamente (BAÑO, 2009: 264) y así sigue siendo en la

actualidad. En la Comunidad de Madrid, el art. 6.1 LSM, puesto en relación con el previo art. 2.2 y 3 LSM, deja claro que la *"actuación de ejecución"* es una función pública *"cuya titularidad corresponde a las Administraciones públicas competentes"*. Que la urbanización sea una actividad pública significa, en sustancia, que es una Administración pública quien al menos ordena y dirige el proceso de transformación. Proceso de transformación que terminará con la delimitación de parcelas edificables y la cesión al ayuntamiento —para su inclusión en el dominio público municipal— de los terrenos donde se han de ubicar las dotaciones públicas. Ahora bien, aunque la urbanización o ejecución urbanística sea claramente una función pública, la **participación de los particulares** en ese proceso puede ser muy intensa. Así, como luego veremos, entre los tres "sistemas de actuación" principales que regula la LSM hay uno —el de compensación— donde son precisamente los propietarios de suelo quienes (agrupados normalmente en una "junta de compensación") ejecutan o gestionan directamente el plan: equidistribuyen cargas y beneficios mediante reparcelación, entregan los terrenos de cesión obligatoria al ayuntamiento, y se encargan de la ejecución material de las obras de urbanización (*infra* § XI.14). Pero incluso en el "sistema de actuación" por compensación, donde el protagonismo de los propietarios es innegable (art. 6.4 LSM), estamos ante una actividad urbanizadora pública, pues el ayuntamiento controla plenamente la actividad de los propietarios, y ha de autorizar la mayoría de sus acuerdos.

7. En buena parte de su regulación, la LSM descansa sobre un **modelo implícito** de transformación urbanística: la ejecución de un concreto sector de SUS a través de concretas "unidades de ejecución" donde son los propietarios, mediante el sistema de compensación, quienes gestionan y urbanizan el suelo. Este es, podríamos decir, el arquetipo de la ejecución urbanística en la LSM. Ahora bien, hay que tener en cuenta que el fenómeno de la transformación urbanística es más amplio y diverso. Por eso, la misma regulación de la LSM habrá de aplicarse también —aunque con algunas peculiaridades— a actuaciones urbanísticas diferentes del arquetipo implícito de la LSM. Es el caso de la transformación urbanística del SUNC; o incluso de algunas actuaciones fragmentarias ("actuaciones de dotación") en

SUC. Finalmente, hay que tener en cuenta que una parte relevante de las actuaciones de transformación en la Comunidad de Madrid se realizan previa expropiación de todos los terrenos de una unidad de ejecución o sector (*infra* § XI.48). En tal caso no son aplicables todos aquellos preceptos de la LSM que implícitamente se refieren a la ejecución por los propietarios del suelo (compensación).

III. Presupuestos de la ejecución o transformación urbanística

8. La LSM establece varios "presupuestos legales" previos para que se pueda llevar a cabo la ejecución urbanística. Son: la previa ordenación pormenorizada del ámbito espacial objeto de transformación (art. 78 LSM); la definición de la "modalidad de gestión urbanística" (art. 79 LSM) y la previa aprobación del proyecto de urbanización (art. 80 LSM). En puridad, la aprobación del proyecto de urbanización no es un presupuesto legal previo de toda la actividad transformadora sino sólo un requisito previo a la transformación física (urbanización). De manera que la aprobación del proyecto de urbanización bien podrá tener lugar una vez iniciada la transformación jurídica (equidistribución) de un ámbito de ejecución.

1. Ordenación pormenorizada

9. En cuanto al primer presupuesto legal, es lógico que la actuación de transformación urbanística no pueda iniciarse mientras el suelo no esté **completamente ordenado**. Esto es, hasta que no esté aprobado y en vigor el plan que contenga las determinaciones pormenorizadas del ámbito de suelo que va a ser objeto de transformación. Unas veces ese instrumento de planeamiento será el PG. Aunque las más de las veces será un PP. En ocasiones, por exigirlo así el PG o un PP, también será necesaria la previa aprobación de un estudio de detalle (ED).

2. Definición de la modalidad de gestión

10. El segundo presupuesto legal es la previa definición de la **modalidad de gestión urbanística**. Se trata de que el ayuntamiento defina si la ejecución será una "actuación integrada" o una "actuación aislada" (art. 79 LSM). Hay una **"actuación integrada"** o sistemática cuando en un ámbito espacial concreto (unidad de ejecución) se agrupan varias fincas que serán objeto de transformación conjunta. Aunque la LSM no ofrece una regulación precisa, de forma implícita considera que en una "actuación integrada" habrá diversos propietarios que compensarán entre ellos las cargas y beneficios derivados del planeamiento. Esta imagen implícita será real cuando el sistema de actuación sea la compensación o incluso la cooperación, porque en ambos casos los propietarios mantienen la titularidad de sus fincas durante el proceso de ejecución; sin embargo, el concepto de "actuación integrada" no resulta exacto cuando el sistema de actuación sea la expropiación (pues en ese caso pierde toda relevancia práctica el que la unidad de ejecución esté integrada por diversas fincas que, originariamente, pertenecían a distintos propietarios). Frente a las "actuaciones integradas", el art. 79.3 LSM también prevé, de forma residual, la posible existencia de **"actuaciones aisladas"**, también conocidas tradicionalmente como "actuaciones asistemáticas". Aunque la LSM no define con precisión qué es una "actuación aislada", podemos afirmar que en este caso estamos ante actuaciones urbanizadoras selectivas y muy limitadas para las que no se definen unidades de ejecución (y por tanto no se prevé el cumplimiento conjunto de cargas y derechos urbanísticos por varios propietarios). En la actuación aislada los propietarios de las parcelas disfrutan de sus derechos y cumplen sus deberes de forma individual (ARRANZ, 2011: 57). Con carácter general, tanto el art. 79.3 como el art. 98.2 LSM imponen que la ejecución urbanística sea mediante "actuaciones integradas". En el sistema normativo de la LSM está es la manera de asegurar, por un lado, la equidistribución de cargas y beneficios urbanísticos entre propietarios y, por otro lado, que la urbanización y generación de parcelas dotacionales corra a cargo de los mismos propietarios.

2.1. Actuaciones aisladas

11. Conforme al art. 79.3 LSM sólo serán posibles las "actuaciones aisladas" en tres casos: para la realización de infraestructuras de alguna Administración pública; para la ejecución de las llamadas "obras ordinarias" y para la ejecución en SUC. Veamos:

a) En el primer caso, el art. 79.3 a) LSM prevé que por medio de un plan especial se ordene un determinado terreno para la localización en él de una **infraestructura, equipamiento o servicio público** de la Administración. Aunque no lo precise la LSM, ese proyecto constructivo podrá tener lugar en cualquier clase de suelo, incluso en SNUP. La actuación constructiva bien podrá necesitar algunas actuaciones de transformación urbanística: calzada, aceras, conexiones a servicios generales. Aunque no lo precise la LSM, hay que considerar que tales actuaciones urbanizadoras corresponderán íntegramente a la Administración promotora.

b) En segundo lugar, el art. 79.3 b) LSM se refiere a las **"obras públicas ordinarias"**. El régimen de estas obras se desarrolla en el art. 130 LSM. Se trata de un supuesto residual: sólo es aplicable en el SUNC de municipios con menos de 5.000 habitantes. Se parte aquí de la existencia de un ámbito de actuación en SUNC en el que se agrupan varias fincas particulares. Aunque el ayuntamiento podría delimitar una unidad de ejecución para que se desarrollara una actuación integrada (con equidistribución entre propietarios) la complejidad de este tipo de actuación lleva a que la LSM permita una forma de ejecución más sencilla: el ayuntamiento se encarga de la obra de urbanización necesaria; y el mismo ayuntamiento liquida una contribución especial (de las reguladas en el art. 28 LHL) a cada uno de los propietarios beneficiados con la obra pública municipal. Este tipo de actuaciones aisladas sólo será viable cuando el plan que ordena el ámbito de SUNC prevea dotaciones públicas que, por su magnitud, puedan llevarse a cabo sin la equidistribución de cargas y beneficios y reparcelación entre los propietarios del ámbito (DOLLA, 2002: 535). El ejemplo más elemental será la obra de construcción de una calle en el frontal de varias parcelas, donde sólo será necesario redefinir el límite frontal de cada parcela, con la correspondiente cesión de los m2 suficientes de cada parcela para el trazado del vial o calle.

c) Finalmente, el art. 79.3 b) LSM (y en el mismo sentido el art. 98.2 c) LSM) califica como "actuación aislada" la **edificación en SUC**. Resulta una obviedad afirmar que cada solar de SUC se ejecuta o edifica de forma singular. Por eso, el verdadero sentido de la regulación de la edificación como una "actuación aislada" en SUC se refiere al posible supuesto de que una parcela de SUC aún no esté completamente urbanizada (no sea solar) por lo que sólo será posible la edificación si antes, o al mismo tiempo, se completa la urbanización pendiente. Es precisamente la posible realización de una obra de urbanización lo que permite hablar aquí de una "actuación aislada", por oposición a la transformación urbanística mediante

"actuaciones integradas". A este tipo de "actuaciones aisladas" se pueden reconducir las "piezas concretas de suelo urbano consolidado" a las que se refiere el art. 42.6 e) 2 LSM. Este precepto prevé la posibilidad de que, frente a lo que sería normal, el PG no regule pormenorizadamente un concreto solar o manzana de SUC, y remita esa ordenación a un posterior instrumento de planeamiento de desarrollo (hay que entender que a un estudio de detalle). Dado que en SUC no está prevista técnica alguna de equidistribución entre propietarios, la ejecución de esas "piezas concretas" de SUC se llevará a cabo necesariamente mediante una "actuación aislada". En esa actuación no habrá más cesiones obligatorias de los propietarios que las estrictamente necesarias para completar la urbanización pendiente (STSJM 463/2017, de 12 de junio, FD 13)

12. Hay que plantearse hoy si, tras el TRLS 2008 (y en la actualidad, en el TRLS 2015), además de las anteriores se deben incluir también como posibles actuaciones aisladas las denominadas **"actuaciones de dotación"** en suelo urbanizado. Tal y como regula el art. 7.1 a) 2 TRLS 2015, se trata de supuestos en los que el plan aumenta la edificabilidad, densidad o rentabilidad de un uso, e impone a los propietarios beneficiados que aporten el suelo proporcional para dotaciones públicas, a fin de mantener las *ratios* legales de suelo construido y dotaciones públicas. Estas actuaciones de dotación son propias del SUC (RAMÍREZ, 2010: 203). Hay que considerar que en el SUC de la Comunidad de Madrid también se pueden llevar a cabo directamente estas actuaciones. Además, dado que el TRLS 2015 no impone el desarrollo de las "actuaciones de dotación" mediante unidades de ejecución (aunque tampoco impide que las leyes autonómicas así lo establezcan) en la actualidad hay que considerar que en el SUC de la Comunidad de Madrid las posibles "actuaciones de dotación" son un supuesto más de "actuaciones aisladas", añadido al listado del art. 79.3 LSM.

2.2. Actuaciones integradas

13. Ya se ha dicho que el art. 79.3 LSM impone, como regla general, la ejecución mediante "actuación integrada". Cada "actuación integrada" incluye dos decisiones básicas: la delimitación de la unidad de ejecución (esto es, el ámbito de suelo objeto de transformación) y el sistema de actuación (si la ejecución va a correr a cargo de los propietarios, de la Administración o de ambos). Veamos en detalle cada una de estas decisiones.

2.2.1. Delimitación de la unidad de ejecución

14. De acuerdo con el art. 98.1 LSM la unidad de ejecución es la porción de suelo acotada dentro de un ámbito de actuación (en SUNC)

o en un sector (en SUS) para la ejecución integrada del planeamiento. A diferencia del "ámbito de actuación" (*supra* § VII.10) o del "sector" (*supra* § VII.26), que son espacios para la ordenación urbanística, la "unidad de ejecución" es un **espacio para la ejecución** del planeamiento. Esto no quita para que, como posibilita la ley y la realidad muestra con frecuencia, un sector o un ámbito de actuación se transformen a través de una única unidad de ejecución. En tal caso coincidirá el perímetro del sector (o ámbito de actuación) con el perímetro de la unidad de ejecución. Tal supuesto se da con facilidad allí donde el ámbito de actuación o el sector son de reducidas dimensiones. También puede tener sentido la unidad de ejecución única en sectores o ámbitos extensos con dotaciones generales o supramunicipales difícilmente adscribibles (a efectos de gestión) a una concreta unidad de ejecución. En términos generales, la definición de una única unidad de ejecución en un sector o ámbito de actuación supone un alto nivel de igualdad entre todos los propietarios del sector o ámbito.

15. Conforme al art. 100.2 LSM, la delimitación de la unidad de ejecución se puede establecer en el **planeamiento** o por un **acto administrativo** municipal posterior al plan. Hay que tener en cuenta que el art. 35.4 f) LSM expresamente considera que la delimitación de unidades de ejecución y la asignación de los correspondientes sistemas de actuación se incluyen en los planes "cuando proceda" y, en el caso de que efectivamente se incluyan, siempre serán "determinaciones pormenorizadas" (*supra* §§ VII.3 y 14). Esto significa, en primer lugar, que la LSM no impone la delimitación de la unidad de ejecución como contenido necesario de los planes; y significa, en segundo lugar, que tanto el planeamiento general como el planeamiento de desarrollo pueden incluir —potestativamente— esta determinación (y que si la delimitación la hace un PG —pensemos en un ámbito de actuación de SUNC— se podrá luego modificar por el PP que ordene el ámbito). En el caso de que el plan no contenga la delimitación de unidades de ejecución, esa decisión se formalizará mediante acto administrativo municipal. Sea cual sea el acto de delimitación de la UE, su primer efecto es el de vincular estrictamente los terrenos a la transformación urbanística prevista por el planeamiento en los terrenos de la UE. Esto se manifiesta claramente en la prohibición de que el ayuntamiento

otorgue cualquier licencia de parcelación, edificación o cambio de uso sobre los terrenos incluidos en la UE (art. 86.2 LSM).

16. Es cuestión controvertida en la jurisprudencia la verdadera naturaleza del **acto de delimitación de la unidad de ejecución**. La cuestión se plantea en términos problemáticos cuando la delimitación se incluye en un plan urbanístico, como determinación pormenorizada. Se cuestiona, en este caso, si esta determinación es propiamente una norma del plan o si es, más bien, un acto administrativo coyunturalmente incluido en el plan, pero sin la verdadera naturaleza y fuerza normativa propia del plan. Estas dudas tienen relevancia en el caso de redelimitación de una UE, cuando el perímetro ordinario estaba definido en un plan urbanístico. Se plantea, en tal caso, si al tratarse de una determinación del plan, su alteración ha de tramitarse por el procedimiento de revisión o modificación puntual del plan o si, tratándose de un simple acto administrativo (aunque incluido en el plan) su modificación se puede llevar a cabo por otro acto administrativo posterior (al margen del procedimiento de alteración del planeamiento). La jurisprudencia del Tribunal Supremo, en aplicación del Derecho estatal supletorio (art. 38 RGU) ha entendido que la delimitación de UE incluida en un plan es parte integrante de ese plan, y por tanto exige que la modificación de la UE se acuerde por el procedimiento de modificación del planeamiento (SSTS de 13 de febrero de 2003, RC 9491/1998; y 30 de junio de 2006, RC 1900/2003). Sin embargo, la jurisprudencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, al interpretar el art. 100 LSM, que es el precepto directamente aplicable en la Comunidad de Madrid, interpreta que la delimitación de la UE es siempre un acto administrativo, aunque se incluya en un plan urbanístico, por lo que cabe la redelimitación de la UE al margen del procedimiento de alteración del planeamiento (STSJM 184/2010, de 25 de febrero).

17. Según el art. 99.1 LSM la delimitación de la unidad de ejecución contiene dos determinaciones o decisiones: el perímetro de la unidad y el sistema de transformación. Empecemos por la fijación del **perímetro** de la unidad de ejecución. Esta decisión supone identificar qué concretos terrenos, de los ordenados por un mismo plan, van a transformarse de forma conjunta. De ahí resulta, al mismo tiempo, la identificación de los propietarios simultáneamente afectados por una misma actuación urbanística. En cada UE se incluirán terrenos que en el correspondiente plan tienen fijado un uso lucrativo (residencial, industrial) y terrenos con futuro uso dotacional (viales, parques, suelo para dotaciones escolares). La inclusión de unos u otros terrenos y usos en cada unidad de ejecución ha de ser equilibrada. Se trata de que **cada UE sea "autónoma"**, tanto en términos jurídicos como económicos y técnicos (STSJM 184/2010, de 29 de febrero). Si una UE incluye mucho suelo con uso dotacional público (de cesión

obligatoria a la Administración) y muy pocos terrenos con uso lucrativo (residencial, industrial) se dará la paradoja de que los actuales propietarios de fincas enclavadas en esa UE no podrán materializar el aprovechamiento urbanístico que les corresponde, por lo que tendrán que ser compensados con aprovechamiento urbanístico en otras UE, o económicamente. Téngase en cuenta que el aprovechamiento urbanístico de cada propietario no resulta de en qué UE se incluya su finca, sino de en qué ámbito de actuación (de SUNC) o sector (de SUS) se encuentre dicha finca. Pues ya se explicó que el aprovechamiento urbanístico subjetivo resulta del "coeficiente de edificabilidad" o del "aprovechamiento unitario de reparto" de cada ámbito de actuación o sector (*supra* §§ VI.13 y 31). En consecuencia, con independencia de en qué UE se incluya la finca de un concreto propietario, el contenido patrimonial de su finca (su aprovechamiento urbanístico subjetivo) permanecerá invariable. Lo que sí ocurrirá, en cambio, es que si la UE agrupa muchos terrenos con destino dotacional público, difícilmente los propietarios de una misma UE podrán materializar sus aprovechamientos urbanísticos en los escasos terrenos edificables (salvo, claro es, que la intensidad edificatoria en los escasos terrenos edificables sea muy alta). Para evitar disfunciones, el art. 99.2 LSM fija una serie de criterios encaminados a que las UE de un mismo ámbito o sector sean parejas y "autónomas". La regla principal es la que impone la "idoneidad técnica y viabilidad económica" de cada UE (art. 99.1 d) LSM), lo que se concreta en otra serie de criterios como la prohibición de que los aprovechamientos unitarios de las UE de un mismo sector o ámbito sea superior al 15 por 100 (art. 99.1. c) LSM). Una UE que no respete estos criterios, o que simplemente sea "inidónea" en términos económicos o técnicos, es ilegal, y por tanto anulable (STSJM 184/2010, de 29 de febrero). Dado que lo fundamental es lograr UE viables, el art. 99.1 a) LSM permite que las UE sean **discontinuas** (esto es, que incluyan terrenos separados por fincas de otras UE).

18. A los simples efectos de equidistribución, en la UE se pueden incluir terrenos del sector (o de fuera de él) destinados a redes supramunicipales o generales (art. 86.2 a) LSM). Esos terrenos no son propiamente de la UE, ni se van a transformar junto las fincas de la UE. Son **terrenos adscritos** a la UE a los simples efectos de equidistribución exterior de cargas y beneficios entre propietarios de suelo urbanizable. De esta manera, los propietarios de los terrenos no lucrativos (porque

soportan dotaciones generales o supramunicipales) entran al reparto de la edificabilidad objetiva que corresponde a una concreta UE. Esos propietarios no aportan fincas lucrativas a la UE (porque están destinadas a dotaciones públicas), pero si participarán en el reparto de los solares edificables de la UE, una vez realizada la reparcelación y urbanización de la UE.

2.2.2. Fijación del sistema de actuación

19. Como ya se ha dicho, conforme al art. 99.1 LSM la delimitación de la unidad de ejecución también incluye la fijación del **sistema de actuación**, de entre los regulados en el art. 101.2 y 3 LSM. Los distintos sistemas de actuación se caracterizan por el distinto nivel de participación pública y privada. Así, la ley distingue entre un único sistema de ejecución "privada" (la compensación urbanística) y tres sistemas de ejecución "pública": cooperación, expropiación y ejecución forzosa. Frente a lo que pudieran sugerir las denominaciones, en todos los sistemas de actuación está presente la Administración. Unas veces como ejecutora sobre terrenos previamente expropiados (sistema de expropiación), otras veces como ejecutora directa o indirecta sobre fincas de titularidad privada (cooperación y ejecución forzosa), y otras veces como supervisora de la actividad de ejecución que desarrollan los propietarios de los terrenos (compensación). La elección del sistema de ejecución es una decisión **discrecional** de la Administración, si bien esa discrecionalidad tiene límites pues el art. 102 a) LSM impone que la elección del sistema esté *"en coherencia con su política urbanística"* y que se haga previa ponderación *"de todas las circunstancias concurrentes en el caso"*. En realidad, estos límites legales apuntan hacia el principio general de interdicción de la arbitrariedad (art. 9.3 CE). Esto es, la LSM no impone la preferencia de un concreto sistema de ejecución, pero prohíbe que la elección sea arbitraria (carente de toda justificación). Como decisión discrecional que es (bien contenida en el plan, bien en un acto administrativo posterior) la elección del sistema de ejecución debe ser motivada (art. 35.1 i) LPAC). Con frecuencia los ayuntamientos optan por el sistema de expropiación cuando el plan prevé como uso predominante, para un concreto sector o ámbito de actuación, la construcción de viviendas de protección pública (VPP). Dos son las razones: primera, que dada la limitada rentabilidad de estas construcciones, es frecuente que los propietarios no tengan interés en acometer ellos mismos la

transformación urbanística; y segunda, que un alto nivel de VPP normalmente indica una amplia y urgente necesidad de vivienda en la población, lo que aconseja que sea el ayuntamiento directamente quien asuma una ejecución acelerada del plan. Por último, es posible un cambio en el sistema de actuación (normalmente, cuando los propietarios incumplen los deberes del sistema de compensación). Si bien, cuando el sistema de actuación lo fijó el plan urbanístico, el cambio debe tramitarse como una modificación del propio plan (STS de 13 de marzo de 2003, RC 69/2000)

3. Proyecto de urbanización

20. Toda operación de transformación urbanizadora requiere de un previo proyecto técnico de urbanización (art. 97.4 LSM). Esto es, de una descripción detallada de las obras de urbanización, así como de su valoración económica. Este proyecto puede acompañar al planeamiento urbanístico: al PG y al PS (si el proyecto de urbanización se refiere a infraestructuras estructurantes) o a un instrumento de planeamiento de desarrollo (PP o PE) cuando se trate de la urbanización de un ámbito de actuación (SUNC) o sector (SUS). El proyecto de urbanización también puede aprobarse por el ayuntamiento de forma independiente respecto del plan que ejecuta, y lo hará por el procedimiento propio del estudio de detalle (art. 80.2 c) LSM). Pero, aunque el proyecto de urbanización se aprueba por el procedimiento de un plan urbanístico (o de un estudio de detalle) **no tiene carácter normativo**: es un simple proyecto técnico de obras (STS de 4 de diciembre de 2007, RC 91/2004). El art. 80.2 c) LSM menciona expresamente que el proyecto de urbanización se puede formular por cualquier **sujeto público o privado**. Cuando el proyecto de urbanización lo redactan sujetos privados (propietarios del suelo) el ayuntamiento no puede devengar tasa por su aprobación, pues no se trata de un instrumento urbanístico del que derive un beneficio individual (como ocurre con una licencia de obras) sino una utilidad general (STSJM 818/2015, de 4 de noviembre).

20 *bis*. La urbanización es materialmente una **obra pública** y, en consecuencia, puede ser objeto de un contrato con sujetos privados.

Además, la redacción del proyecto puede ser objeto de un contrato específico de servicios (regulado en el art. 17 LCSP). Sería posible, en el caso de ejecución por expropiación, que el ayuntamiento contratase con una misma empresa, en un único contrato, la elaboración del proyecto y su ejecución. En tal caso sería de aplicación supletoria el art. 234 LCSP. Dado que lo normal es que el proyecto de urbanización sea ejecutado por una empresa urbanizadora, mediante el correspondiente contrato de obra pública (adjudicado por el propio ayuntamiento o por la junta de compensación, en función de cuál sea el sistema de ejecución) el proyecto de obras ha de contener los requisitos técnicos que establece el art. 233 LCSP (BAÑO, 2009:268). Está admitido por la jurisprudencia que el proyecto de urbanización puede modificarse para su adaptación a la realidad o a las exigencias técnicas constructivas en cada momento (sobre todo, cuando transcurre un lapso extenso entre la aprobación del plan y el inicio de las obras de urbanización: STS de 24 de mayo de 2007, RC 156/2003).

IV. Ejecución privada: compensación

1. Introducción

21. En el sistema de compensación son **los propietarios** de la unidad de ejecución los que, por decisión directa de la ley, se encargan por entero de la transformación urbanística: tanto de la equidistribución de cargas y beneficios como del cumplimiento de los deberes urbanísticos y de las obras de urbanización. Se habla aquí de una **delegación** de función pública urbanística (DÍAZ LEMA, 2008:47) o de una **concesión legal**, en ambos casos a favor de los propietarios del suelo. Esto no impide que esos mismos propietarios contraten con empresas tanto las operaciones de equidistribución como las obras urbanizadoras (*infra* § XI.42). Hasta 2007 la LSM preveía una modalidad de compensación urbanística en la que otros particulares —distintos de los propietarios— podían ser adjudicatarios de la ejecución urbanística. Es la figura del **"agente urbanizador"** presente en muchas otras comunidades autónomas. Esta figura, incorporada por primera vez en la Ley urbanística valenciana de 1994, pretendía abrir la

actividad económica urbanizadora (la ejecución del plan) a otros particulares (promotores) distintos de los propietarios. En la Comunidad de Madrid la compensación por "agente urbanizador" fue suprimida por la Ley 3/2007, que derogó los arts. 104 c) y 109 a 113 LSM.

22. La previsión legal de que los propietarios se encarguen directamente de la ejecución del planeamiento (cuando el ayuntamiento opta por el sistema de compensación) presenta **dificultades** en relación con el Derecho europeo de los contratos públicos y con el TRLS 2015.

a) El **Derecho europeo de los contratos** somete a normas específicas de publicidad, licitación y concurrencia ciertos contratos de los "poderes adjudicadores". La cuestión es entonces si la atribución por ley de las obras de urbanización a los propietarios (sistema de compensación) es una adjudicación de obras públicas sometida a las reglas de publicidad, licitación y concurrencia de la Directiva 2014/24/UE, sobre Contratación Pública. Es claro que en Derecho interno la atribución legal directa de las obras urbanizadoras a los propietarios no es un "contrato" de obra pública, de los regulados en el LCSP. Es una regulación legal y típicamente urbanística en paralelo a la LCSP. Ahora bien, desde el punto de vista del Derecho europeo se puede considerar si la atribución legal y directa de las obras de urbanización a los propietarios es una "adjudicación" sometida a los procedimientos de la Directiva 2014/24/UE. En principio, a partir de la STJCE de 12 de julio de 2001, c-399/98, asunto *Scala de Milan*, se puede sostener que el sistema de compensación de la LSM se encuentra en el ámbito de aplicación de la Directiva 2014/24/UE. Ahora bien, esta afirmación de principio requiere dos precisiones. En primer lugar, lo que verdaderamente está sometido a las reglas europeas de contratación pública es la realización de las obras de urbanización, no propiamente las operaciones de gestión o equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios de una misma UE (tarea ésta simplemente no contemplada en el Derecho contractual europeo). Por eso, sería posible que, para el pleno cumplimiento del Derecho europeo, la LSM atribuyera directamente a los propietarios la gestión o equidistribución de cargas y beneficios y que en cambio sometiera necesariamente a licitación pública la realización material de las obras de urbanización en cada UE. Esta distinción ya se encuentra en la legislación valenciana y no ha encontrado objeción por el Tribunal de Justicia en la STJUE de 26 de mayo de 2011, c-306/08. En segundo lugar, el hecho de que la adjudicación de las obras esté sometida al Derecho europeo de la contratación pública no impide afirmar que el sistema de compensación regulado en la LSM es, precisamente, una de las posibles excepciones a la aplicación de las reglas de publicidad y concurrencia. La atribución legal directa de la urbanización a la junta de compensación (esto es, a los propietarios de la UE) puede ser considerado como un supuesto lícito de "in house providing" excluido de las normas europeas de publicidad y concurrencia (BAÑO, 2009:159). Pues, como luego ser verá (*infra* §XI.28), la junta de compensación es una Administración

pública de base corporativa que actúa bajo el pleno control del ayuntamiento y que no realiza otras actividades en el mercado, siendo estos dos factores decisivos (conforme a la jurisprudencia europea en los asuntos *Teckal*, *Stadt Halle* o *Tragsa*) para poder admitir que la atribución de encargos públicos a un sujeto jurídico-público son simples encomiendas funcionales, no sometidas a las reglas de publicidad y concurrencia.

b) De otro lado, el actual art. 13.2 c) TRLS 2015 reconoce expresamente el **"derecho de iniciativa"** de cualesquiera particulares (propietarios o no) para participar en procedimientos competitivos en los que la Administración adjudique la "actividad de ejecución de la urbanización". Es cierto que este precepto permite que cada ley urbanística autonómica fije "peculiaridades o excepciones" a este derecho. Pero resulta que en la Comunidad de Madrid la ejecución de la urbanización por los propietarios no es una simple excepción sino la única forma de ejecución privada. En consecuencia, se puede cuestionar abiertamente la constitucionalidad del sistema de compensación urbanística de la LSM, por infracción de una "condición básica" estatal contenida en el art. 13 TRLS 2015.

2. Iniciativa de los propietarios

23. Aunque es el ayuntamiento quien puede establecer el sistema de compensación, esa opción municipal necesita de la **conformidad e impulso de los propietarios** de la UE en la que se integran. Esto es, según el art. 104 LSM a los propietarios de una misma UE corresponde la *"iniciativa para la aplicación efectiva"* del sistema de compensación. Pese a que el art. 104 LSM sugiere que la "iniciativa" es únicamente para la ejecución de la compensación, esa "iniciativa" de los propietarios puede ser mucho más amplia e incluir incluso una propuesta de ordenación pormenorizada (esto es, un PP) del sector o ámbito en que se localiza la UE. Así puede ocurrir, en efecto, cuando el planeamiento general ha optado por el sistema de compensación en un concreto sector de SUS, pero aún está pendiente la elaboración y aprobación del PP del sector. Ya se sabe que sólo se puede iniciar la transformación urbanística cuando está aprobada la ordenación pormenorizada del ámbito o sector objeto de transformación. Pues bien, el art. 106.1 b) LSM prevé, para esos casos, que los mismos propietarios (de un concreto sector) elaboren y propongan al ayuntamiento, de forma simultánea, tanto la ordenación pormenorizada del sector (un proyecto de PP) como la propuesta de ejecución por compensación (instrumentos de equidistribución y urbanización). En

este caso, y aunque pueda parecer paradójico, la "iniciativa" de compensación incluiría aquello que antecede lógicamente a la propia ejecución: la **ordenación pormenorizada del sector**. Sentado esto, se puede entender sin dificultad que la "iniciativa" de los propietarios pueda incluir, incluso, la propia delimitación de las UE en un mismo sector o ámbito de SUNC. Ya se sabe que la delimitación de las UE son "determinaciones pormenorizadas" de planeamiento (art. 35.1 b) LSM). Pues bien, a falta de ordenación pormenorizada previa, lo lógico será que no estén aún delimitadas las UE del sector. En consecuencia, podrán ser los mismos propietarios de un sector quienes propongan (en su proyecto de PP o fuera de él) la delimitación de las UE sobre las que pretenden actuar. Y ya por último, cabe pensar también en que si el PG no ha fijado el sistema de compensación para un sector o ámbito, esa opción la pueden proponer directamente los propios propietarios de un sector o ámbito en su "iniciativa" de ejecución. Téngase en cuenta que la fijación del sistema de ejecución es una "determinación pormenorizada" de planeamiento, y por tanto no tiene que incluirse necesariamente en el PG (art. 35.4 f) LSM). En consecuencia, lo normal será que la fijación del sistema de actuación se incluya en el planeamiento de desarrollo. Y ya se ha dicho que el art. 106.1 b) LSM permite a los propietarios de un sector o ámbito proponer un PP para la ejecución de su sector (o de las concretas UE en que el ayuntamiento o ellos mismos dividan el sector). Así que, en última instancia, la "iniciativa" de ejecución puede llegar a incluir: la propuesta de delimitación de unidades de ejecución, el sistema de ejecución para cada UE, y el proyecto de ejecución en sentido estricto (proyecto de equidistribución y proyecto de urbanización de cada UE).

24. La "iniciativa" de la ejecución por compensación, con la posible amplitud que ya se ha señalado, está sometida a varios **requisitos, tanto temporales como subjetivos y documentales**.

a) De un lado, la "iniciativa" en SUNC o SUS ha de ejercerse en el **plazo máximo de un año** desde la aprobación definitiva del PG. Si se trata de SUNS el plazo máximo de la posible iniciativa se alarga hasta los dos años, pues en tal caso la ley prevé implícitamente que la "iniciativa" es más compleja, ya que puede requerir la elaboración por los particulares de un proyecto de plan de sectorización, uno o varios

PP y los instrumentos de ejecución (equidistribución y urbanización). Hasta la reforma de la LSM en 2007 el incumplimiento de los plazos suponía que otros particulares distintos de los propietarios (promotores) podían presentar su propia "iniciativa" de ejecución al ayuntamiento. Derogada esa posibilidad, el incumplimiento de los plazos supone ahora la caducidad de la iniciativa privada. Ahora bien, según el art. 103 b) LSM ese efecto sólo se produce por el transcurso "del doble de los plazos" ya mencionados. Llegada esta situación, el ayuntamiento sustituirá el sistema de compensación por otro público (cooperación, expropiación o ejecución forzosa).

b) En todos los casos, la "iniciativa" ha de provenir de los **propietarios** que representen al menos el **50 por 100 de la superficie** de suelo objeto de la iniciativa (una concreta UE, un sector o ámbito de actuación ya delimitados, o un nuevo sector que se pretende delimitar por la propia "iniciativa" en SUNS). Luego se precisará la situación jurídica de aquellos propietarios que no participan de la "iniciativa" de ejecución.

c) La "iniciativa" de compensación debe incluir una **documentación** más o menos compleja en función del propio alcance de la iniciativa. El art. 106.1 LSM se refiere tanto a simples acreditaciones documentales (como la referida a que la "iniciativa" efectivamente representa el 50 por 100 de la propiedad, o la que justifica que se ha publicado la "iniciativa" en el BOCM) como a documentos sustantivos: el planeamiento previo necesario para la ejecución, si es que éste no está ya aprobado por el ayuntamiento (PP o, en su caso, PS), el proyecto de urbanización de la UE, y una propuesta organizativa sobre cómo se va a gestionar la UE, si por medio de una "junta de compensación" o por un convenio entre los propietarios y el ayuntamiento (*infra* § XI.26).

3. Tramitación y aprobación municipal de la iniciativa

25. El complejo contenido de la iniciativa de compensación tiene reflejo en su tramitación procedimental. En primer lugar, el pleno del ayuntamiento debe decidir si **admite o no a trámite** la iniciativa (art.

107.1 LSM). La inadmisión de la iniciativa ("desestimación", dice la LSM) puede ser "por cualquier causa". En consecuencia, el ayuntamiento no se limita a controlar la legalidad de la iniciativa (como ocurre de ordinario con las iniciativas de planeamiento de desarrollo según el art. 59.4.a.3 LSM) sino también todos los posibles aspectos de oportunidad urbanística. En consecuencia, la inadmisión de la iniciativa tanto puede tener que ver con que el PG ya ha optado por la expropiación como sistema de ejecución como con la simple opción política de que sea el propio ayuntamiento quien planifique y luego ejecute el sector o ámbito en cuestión. Si el ayuntamiento opta por la admisión, la iniciativa se desgaja en **dos procedimientos paralelos**: por un lado se tramitan los posibles instrumentos de planeamiento contenidos en la iniciativa; y por otro lado se tramitan los instrumentos de ejecución o gestión (incluso se pueden tramitar diferenciadamente la propuesta de delimitación de UE —si es que no se contiene ya en la propuesta de plan— y la propuesta de compensación y urbanización presentada por los propietarios. La diferenciación de procedimientos tiene una explicación sencilla. En puridad, las medidas de ejecución por compensación (como la creación de una junta de compensación) sólo pueden adoptarse una vez que se cumplen los presupuestos previos para la transformación urbanística, lo que incluye la previa aprobación del planeamiento pormenorizado y la previa delimitación de la UE. En la medida en que la iniciativa puede incluir tanto una propuesta de planeamiento, como otra de delimitación de UE y otra de compensación, se hace necesario que previamente se tramite la aprobación del planeamiento y sólo una vez aprobado éste se impulse la aprobación de la propuesta de compensación (normalmente, los "estatutos y bases de la junta de compensación"). Obviamente, en el caso de que el ayuntamiento ya hubiera aprobado el planeamiento necesario (e incluso la delimitación de la UE) antes de la iniciativa no habrá más que un procedimiento administrativo, el relativo a la gestión por compensación.

a) La **propuesta de planeamiento**, cuando se incluya en la iniciativa de los propietarios, se tramitará por el procedimiento establecido en la ley para cada tipo de plan. En consecuencia, en SUS la propuesta incluirá un PP que se tramitará conforme a lo establecido en el art. 59.4 LSM (*supra* § VI.11). Esta tramitación puede resultar problemática cuando, en la tramitación del plan propuesto por los particulares, otros interesados presentan alternativas importantes respecto de la iniciativa. Si el

ayuntamiento acoge tales alegaciones, puede afectar de tal modo al interés de los propietarios que estos desistan de su iniciativa (y con ello, del proyecto de compensación aún pendiente de aprobación). Pero, por grave que sea el resultado, el ayuntamiento no puede privar de sentido real al trámite de información pública que impone el art. 59.4.b.1 LSM. Siguiendo las reglas generales, la aprobación definitiva del plan propuesto corresponderá a la Comunidad de Madrid (cuando se trate de un PS) o al propio ayuntamiento. Los plazos para la aprobación de los planes son los generales (los establecidos en el art. 63.2 LSM); y su transcurso produce efectos de silencio negativo (art. 63.5 LSM).

b) La **propuesta de instrumentos de gestión y urbanización** puede tramitarse en paralelo a la propuesta de planeamiento. Pero no puede resolverse antes de la aprobación definitiva de la propuesta de planeamiento (art. 107.3 LSM). Así se asegura la secuencia plan-ejecución del plan incluso cuando ambos elementos se contienen en una única iniciativa de los propietarios. El art. 107.3 LSM sugiere que **en un mismo acuerdo** se apruebe: la delimitación de la unidad de ejecución (lo que lógicamente incluye la opción por el sistema de compensación), los estatutos y bases de actuación de la junta de compensación o la propuesta de convenio urbanístico (en este último caso, si todos los propietarios están de acuerdo), y el proyecto de urbanización. Excepcionalmente, cuando la iniciativa venga amparada por los propietarios representativos de al menos el 70 por 100 de la superficie total de la UE, entre los instrumentos de gestión también se puede incluir el "proyecto de reparcelación" (art. 114 LSM), proyecto éste que en otro caso ha de tramitarse con posterioridad a la aprobación de los estatutos y bases y a la creación de la propia junta de compensación (*infra* § XI.31). Sin perjuicio de la posibilidad de aprobación conjunta de todos los instrumentos de ejecución, la tramitación de cada uno de ellos ha de seguir los trámites específicamente fijados por la LSM. Así, por ejemplo, la propuesta de delimitación de la UE, por mucho que se integre en una iniciativa única de los propietarios, se regirá por sus normas comunes (arts. 107.2 b) y 100.4 LSM). La falta de aprobación de los instrumentos de ejecución en el plazo de seis meses supone la presunción de denegación (art. 107.4 LSM en relación con el art. 63.5 LSM). Desde la aprobación definitiva del sistema de compensación, por el ayuntamiento, los propietarios promotores de la iniciativa deben constituir una garantía de al menos el 10 por 100 del importe total de las obras de urbanización (art. 108.1 b) LSM), cantidad ésta que queda vinculada con carácter real ("propter rem") a la efectiva realización de las obras, incluso en el caso de transmisión de los terrenos originales (en consecuencia, el ayuntamiento podrá ejecutar la garantía contra propietarios distintos de los que prestaron inicialmente la garantía: STS de 8 de enero de 2008, RC 549/2007; y STSJM 818/2015, de 27 de julio) Por último, con la decisión municipal de aplicación del sistema de ejecución tiene lugar la **afectación real** de la totalidad de los terrenos de la UE al cumplimiento de los deberes y cargas del sistema (art. 105 LSM). Esta afectación real y *ex lege* de las fincas exige publicidad, para garantizar la seguridad del tráfico y proteger a los posibles terceros adquirentes de las fincas afectadas. Esto se consigue mediante el acceso de la iniciativa de compensación al Registro de la Propiedad, mediante notas al margen de cada finca

registral incorporada a la UE, si bien estas anotaciones sólo se pueden practicar una vez constituida la junta de compensación (art. 5.1 del Real Decreto 1093/1997).

4. Desarrollo del sistema de compensación

26. Con la decisión de aplicación del sistema de compensación se aprueba también la **forma** en la que los propietarios van a gestionar la UE. Esto es, cómo van a equidistribuir cargas y beneficios y cómo van a urbanizar. El desarrollo de la compensación cuenta con una regulación muy parca en la LSM, lo que exige la aplicación supletoria del Reglamento de Gestión Urbanística (1978). La LSM prevé tres formas de gestión (art. 106.2 y 109.2 LSM): **por acuerdo con el ayuntamiento**, plasmado en un convenio aceptado por todos los propietarios o por el propietario único de la UE; mediante la creación de una **sociedad mercantil** entre todos los propietarios de la UE; y mediante la creación de una **junta de compensación** (por al menos el 50 por 100 de la propiedad de la UE). Vamos a considerar ahora en especial la gestión por junta de compensación.

4.1. Constitución de junta de compensación

27. Lo normal sería que ya la propia iniciativa de los propietarios previera la constitución de una junta de compensación. Sobre todo si la iniciativa no incluía a todos los propietarios. En tal caso, la iniciativa incluiría ya directamente una propuesta de "estatutos" de la futura junta de compensación y una propuesta de "bases de actuación" de dicha junta. Una vez aprobados los "estatutos" y las "bases" por el ayuntamiento, **los propietarios promotores de la iniciativa** (junto con otros sujetos que luego se especificarán) pueden ya constituir la junta de compensación mediante escritura pública. Por tanto son los propietarios —no el ayuntamiento— quien crea la junta de compensación, si bien ésta se rige (además de por las leyes y los reglamentos urbanísticos) por los "estatutos" y "bases" previamente aprobados por el ayuntamiento. Conforme al art. 166 RGU, los **estatutos** de la junta de compensación definen su objeto, fines, funciones, régimen económico y de funcionamiento, miembros y órganos de gobierno (que por lo general son: asamblea general, consejo

rector, presidente, y secretario). De otro lado, según el art. 167 RGU las **bases de actuación** incluyen, fundamentalmente, los criterios de valoración de los bienes que integran la UE: las fincas aportadas por los propietarios y las parcelas resultantes de la transformación. También se incluyen las reglas para la adjudicación de las parcelas resultantes entre los propietarios y criterios de compensación en metálico.

28. La junta de compensación es, genéricamente, una "entidad urbanística colaboradora". Pero más específicamente, y según el art. 108.2 s) LSM, la junta de compensación es una **corporación de Derecho público**, con personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines. Es, en otras palabras, una Administración pública de base corporativa: la ley configura como Administración pública a la asociación de sujetos privados y públicos para la consecución de intereses públicos (como es la correcta ejecución del planeamiento urbanístico). En tanto Administración pública, la junta de compensación puede "por delegación del municipio" recaudar por vía de apremio (esto es, forzosamente) las cuotas de urbanización debidas por los propietarios (art. 108.3 LSM). Aunque no lo diga expresamente la ley, hay que entender que las resoluciones de la junta de compensación son actos administrativos, de eficacia directa (ejecutividad) conforme al art. 38 LPAC. En tanto que resoluciones administrativas, las decisiones de la junta de compensación son impugnables en alzada ante el ayuntamiento (art. 108.3 g) LSM). Aparte de estos poderes, comunes a las Administraciones públicas, la junta de compensación dispone de unas facultades específicas y extraordinarias por razón de su función característica. En especial, la junta de compensación puede actuar como "fiduciaria", con pleno poder dispositivo sobre las fincas iniciales (art. 108.3 d) LSM). Esto significa que durante la transformación urbanística la junta de compensación actúa como propietaria de las fincas de la UE (puede enajenar, gravar o consentir) con los límites que resultan de los estatutos y bases de actuación de la propia junta. Aparte de estos poderes extraordinarios, la junta de compensación actúa en el tráfico como cualquier otra persona jurídica: puede concertar créditos, enajenar bienes, actuar en juicio, o incluso crear una sociedad mercantil para la actividad urbanizadora.

29. En principio, la junta de compensación tiende a optimizar los intereses de sus miembros (los propietarios de la UE). Pero esa tendencia natural se encuentra muy constreñida por la **intervención del ayuntamiento**. Al ayuntamiento corresponde garantizar, de un lado, la correcta ejecución del planeamiento, y de otro, la justa distribución de cargas y beneficios entre los propietarios de la UE. Estos intereses municipales se expresan, en primer lugar, en la aprobación municipal de los estatutos y bases de actuación de cada junta de compensación. En ese trámite de aprobación el ayuntamiento controla, fundamentalmente, que no se produzcan abusos de unos propietarios respecto de otros en la valoración y adjudicación de fincas. En segundo lugar, el art. 108.1 a) LSM reconoce al ayuntamiento una facultad general para la *"dirección, supervisión, intervención y control"* de toda la actuación de la junta de compensación. Tales facultades se expresan, desde luego, en la impugnabilidad en alzada de todas las resoluciones de la junta, pero también en cualquier otro tipo de controles e intervenciones proporcionados al interés público urbanístico del ayuntamiento.

30. Hasta ahora se ha reiterado que la junta de compensación está integrada por los propietarios de la UE. Esta afirmación, siendo cierta, no es completa. Pues hay otros sujetos, además de los propietarios, que imperativa o potestativamente integran la junta: el ayuntamiento; y empresas urbanizadoras. Desde luego que los miembros fundamentales son los **propietarios**. No sólo los que promovieron la iniciativa de compensación (que en todo caso han de representar el 50 por 100 de la superficie de la UE) sino también los demás propietarios de la UE que voluntariamente se adhieran. Para facilitar esta adhesión, el art. 108.3 b) LSM concede a esos otros propietarios el plazo de un mes, contado desde la notificación del acuerdo municipal de aprobación de los estatutos y bases de actuación. Los propietarios que no se adhieran voluntariamente serán expropiados por el ayuntamiento, siendo la propia junta de compensación la beneficiaria de la expropiación (art. 108.3 b) LSM). Es posible que propietarios inicialmente adheridos a la junta luego incumplan sus deberes urbanísticos; en tal caso la junta de compensación puede solicitar al ayuntamiento la expropiación de sus fincas (art. 108.3 c) LSM). También es posible que se integren en la UE propietarios externos, pero del mismo sector o ámbito de actuación, sobre cuyas fincas se localicen dotaciones públicas generales o supramunicipales. De esta forma, a los propietarios del sector o ámbito para los que el plan no ha dispuesto aprovechamiento objetivo se les compensa con aprovechamiento lucrativo (el que les corresponda en función de cuál sea el aprovechamiento unitario de reparto del conjunto del suelo urbanizable o el coeficiente de edificabilidad del ámbito de actuación: véase *supra* § VI. 13 y 31) en una concreta UE con excedente de aprovechamiento urbanístico objetivo. Obviamente, los propietarios pueden enajenar

sus fincas, subrogándose el adquirente en la participación correspondiente en la junta de compensación. Además de los propietarios, también se puede incorporar a la junta, en los términos que establezcan sus estatutos, la **empresa que vaya a ejecutar la urbanización** (art. 108.3.b.2 LSM). Se busca con ello facilitar la retribución de la empresa urbanizadora mediante solares resultantes de la propia transformación urbanística. En la actualidad, se puede poner en duda que esta previsión legal sea conforme con la Directiva 2004/18/UE, en la medida en que la incorporación de una empresa urbanizadora a la junta de compensación supone, de hecho, la elusión de las reglas de licitación y competencia derivadas del Derecho europeo. Sobre esto se volverá más adelante (*infra* § XI.42). Por último, también la Administración se incorpora a la junta de compensación. En ocasiones, como titular de bienes en la propia UE; y en todo caso, el ayuntamiento nombrará un representante en cada junta de compensación (art. 108.3 f) LSM). No todos los miembros de la junta de compensación, ya mencionados, ostentan la misma posición. La posición de cada propietario está en función de su "cuota de participación", que viene definida por el valor de la finca aportada (su superficie, valorada en función de los criterios que puedan contener las "bases de actuación"). Aquella "cuota de participación" determina la magnitud de los derechos y deberes económicos de cada propietario, y también el valor proporcional de su voto en la asamblea general. Las posibles empresas urbanizadoras gozan de la "cuota de participación" que se establezca en la escritura de constitución de la junta (o en un momento posterior). Y finalmente, el representante del ayuntamiento ocupa una posición institucional en los órganos de gobierno, no ostenta una "cuota de participación" específica.

4.2. Reparcelación

31. La tarea fundamental de la junta de compensación, una vez constituida, es la elaboración de un **"proyecto de reparcelación"** (PR). Según el art. 86.1 LSM la reparcelación consiste en la *"transformación, con finalidad equidistributiva, de las fincas afectadas por una actuación urbanística y de los derechos sobre ellas, para adaptar unas y otros a las determinaciones del planeamiento urbanístico (…)"*. Esto es, los propietarios de una misma UE delimitan nuevas fincas (idóneas para materializar las determinaciones del plan) y las distribuyen entre ellos en función del valor de sus fincas iniciales. Según esto, el **fin equidistributivo** del PR se expresa en las siguientes determinaciones: identificación y valoración de las aportaciones (fundamentalmente, fincas) de cada miembro de la junta; delimitación y localización de nuevas fincas adecuadas para la materialización de las determinaciones del planeamiento; adjudicación de las nuevas fincas a los propietarios de la UE (y en su caso, a las empresas

urbanizadoras), en función de sus aportaciones iniciales. En el PR también se han de precisar dos tipos de cesiones a favor de la Administración: los terrenos de cesión obligatoria y gratuita para dotaciones públicas (por ejemplo, para viales o jardines) y las fincas donde se pueda materializar la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico que cada propietario de la UE debe ceder obligatoria y gratuitamente al ayuntamiento.

32. El PR se elabora a partir de los títulos que aportan los distintos propietarios. Una hipotética discrepancia sobre el dominio de una finca no afecta al PR, que seguirá adelante y simplemente calificará la finca aportada como "dudosa o litigiosa" (art. 103. 4 RGU y STS de 22 de noviembre de 2007, RC 10196/2003). En principio, corresponde al PR **valorar las aportaciones** (fincas) de cada propietario de la UE. Y también fijar el valor de las nuevas parcelas definidas en el propio PR. De esta manera, en función del valor de las fincas aportadas, cada propietario obtendrá una parcela más o menos valiosa. La tarea de **valoración de fincas originales** se encuentra altamente reglada. El art. 34.1 a) TRLS 2015 expresamente impone su régimen de valoraciones de suelo a las *"operaciones de reparto de beneficios y cargas"* (salvo que **todos** los propietarios de la UE establezcan otra cosa). Hay que entender que esta norma desplaza la aplicación del art. 87.1 LSM, según el cual los criterios legales de valoración en los proyectos de reparcelación sólo rigen *"en defecto de los voluntariamente establecidos por la mayoría de los afectados"*. Esta contradicción es problemática. La antinomia debería resolverse aplicando directamente la norma básica estatal. Pero según el Tribunal Constitucional una ley autonómica contraria a una ley básica estatal posterior no puede ser inaplicada por la Administración (o los jueces) salvo que medie una declaración expresa de inconstitucionalidad por parte del Tribunal (STC 66/2011, FJ 2). Hecha esta precisión, lo cierto es que la valoración de las fincas aportadas a la unidad de ejecución tiene regulación especial en el art. 40 TRLS 2015. Este régimen estatal de valoraciones apenas si deja espacio para que las "bases de actuación" de la junta de compensación fijen criterios específicos de valoración. Ocurre, eso sí, que como es la propia junta de compensación la encargada de realizar las valoraciones, éstas se pueden llevar a cabo con una aplicación laxa de los criterios legales (por ejemplo, a la hora de valorar edificaciones existentes en una finca). Según el art. 40.1 TRLS 2015, el suelo de una unidad de ejecución *"se tasará por el valor que le correspondería si estuviera terminada la actuación"*. Esto es, aunque el suelo incluido en una unidad de ejecución es "rural" (a los efectos del TRLS) cuando se trata de fijar su valor relativo, en relación con las demás fincas de la misma UE, la ley impone una valoración artificial, como si ya estuviera urbanizado. Se trata de un criterio de justicia conmutativa en el seno de la UE, conforme al cual la finca de cada propietario vale —en relación con las fincas de los demás propietarios— lo que llegará a valer en el futuro. En otros términos: para la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios de la UE el art. 40 TRLS 2015 sí tiene en cuenta anticipadamente las plusvalías derivadas de la ordenación urbanística y la acción

urbanizadora. Hay que insistir, no obstante, en que esta valoración del suelo "como si" fuera suelo urbanizado (aunque no lo sea) sólo rige en las relaciones entre los propietarios de la UE, no frente a la Administración. En consecuencia, si la Administración optara sobrevenidamente por la expropiación de una o todas las fincas de la UE (por ejemplo, por inejecución del sistema de compensación en los plazos debidos) el suelo no se tasará "como si" fuera urbanizado sino como suelo rural (CHINCHILLA, 2007: 625).

33. Para la valoración de las **nuevas parcelas** (las resultantes del proyecto de reparcelación) el art. 87.1 d) LSM apenas dice que los criterios de valoración deben ser objetivos y generales para toda la UE, y que la valoración debe basarse en la edificabilidad de cada nueva parcela aunque también se puede considerar el uso, situación, características, grado de urbanización y destino de las futuras edificaciones. Con estos escasos límites, el art. 87.1 d) LSM (y de forma similar los arts. 86 y 87 RGU) dejan en manos de los propietarios (de la junta de compensación) la valoración de las parcelas resultantes. Ese amplio margen de decisión permite que las bases de actuación de la junta de compensación tomen algunas opciones valorativas, como la situación de las parcelas resultantes (complejidad orográfica de alguna parcela, proximidad a vías de comunicación, a espacios libres, etc.). También cabe que las bases de actuación remitan directamente a cada PR la posibilidad de introducir algún coeficiente corrector del valor de cada finca. Este régimen de valoración ha de aplicarse, en todo caso, en el marco y de conformidad con los criterios de valoración del suelo urbanizado contenidos en el TRLS 2015. En efecto, aunque el art. 40 TRLS 2015 no se refiere expresamente a la valoración relativa (a los solos efectos de equidistribución) de las parcelas resultantes del proyecto de reparcelación, estas parcelas lógicamente han de valorarse también "como si" ya fueran suelo urbanizado. En consecuencia, las posibles singularidades valorativas en la UE que permite el art. 87.1 d) LSM son posibles siempre que no desborden los criterios que para el suelo urbanizado fija el art. 37 TRLS 2015. Por lo demás, en la práctica lo normal es que todas las parcelas edificables de una misma UE se valoren de forma uniforme y simplemente en función de su edificabilidad o aprovechamiento objetivo, sin correcciones. Pues la —normalmente— limitada extensión de una UE determina que las nuevas parcelas de su interior no presenten singularidades de uso, características físicas o situación que merezcan una valoración diferenciada.

34. Aunque el PR es un instrumento de equidistribución característico del sistema de compensación, lo cierto es que también puede haber **reparcelación sin verdadera equidistribución** (BALLESTEROS: 560). En efecto el art. 86.4 LSM expresamente prevé que puede haber reparcelación con la única finalidad de "regularización de las fincas existentes". Esta necesidad de regularización se puede dar en actuaciones aisladas en suelo urbano consolidado, donde no hay propiamente equidistribución (*supra* § IX.11).

35. El PR para la ejecución del sistema de compensación tiene una clara finalidad equidistributiva de cargas y beneficios urbanísticos. Ahora bien, el PR no es el único

instrumento de equidistribución regulado en la LSM. Más bien presume la existencia de otros instrumentos de equidistribución antecedentes. La reparcelación dentro de cada UE sería, en realidad, la **fase más detallada de una secuencia de técnicas equidistributivas** dispuestas por la LSM. Esto es, la reparcelación presume la existencia de otras técnicas previas de igualación, que en última instancia se materializan a través de la reparcelación en cada UE. En primer lugar, como ya se explicó antes (*supra* §§ IV.19 b) y VI.31) mediante la técnica del "área de reparto" y el "aprovechamiento unitario de reparto" (art. 84.3 LSM) la ley iguala formalmente a los propietarios de **todos los sectores de suelo urbanizable** y de terrenos no incluidos por el plan en ningún sector (por estar destinados a redes públicas supramunicipales o generales). Además, cada sector debe estar delimitado de tal forma que haga normalmente posible la materialización, en su interior, del aprovechamiento subjetivo de todos sus propietarios y del correspondiente a los propietarios de terrenos exteriores pero adscritos al sector. En segundo lugar, **en cada posible UE de cada sector** (cuando no coincidan sector y UE) se integran tanto propietarios de fincas de la propia UE como algunos propietarios exteriores a la UE donde el plan ha impuesto la localización de redes públicas generales o supramunicipales. La incorporación de esos propietarios externos ha de hacerse en el mismo acto de delimitación de la UE (BALLESTEROS, 2002: 562). Ésta es la "equidistribución externa" que regulan —de forma compleja— los arts. 85.1 y 86.2 LSM. Se llega así, como última fase de la secuencia equidistributiva, a la reparcelación o "equidistribución interna", esto es, a la compensación de cargas y beneficios entre los titulares de aprovechamiento urbanístico subjetivo incluidos en una misma UE.

36. Una vez valoradas las fincas originales y las parcelas resultantes, el RP debe **adjudicar una parcela a cada propietario**, en función de su aportación inicial (de la cuota que su finca representa en el total de la UE). Además de a los propietarios, el RP también ha de contemplar la adjudicación de **una o varias parcelas al ayuntamiento**, con la edificabilidad adecuada para materializar en ella la suma de los aprovechamientos urbanísticos que cada propietario de la UE ha de ceder obligatoria y gratuitamente al ayuntamiento, esto es, el 10 por 100 del aprovechamiento subjetivo de cada propietario de la UE (art. 96.3 LSM). La adjudicación de parcelas a los propietarios se rige por un criterio estricto de **proporcionalidad** y algunos **criterios complementarios**. Fundamentalmente, el art. 87.1 e) LSM establece que el PR debe procurar que las nuevas parcelas sean adjudicadas a los propietarios de las antiguas fincas más cercanas. También, el art. 87.1 g) LSM (y más claramente el art. 89.1 RGU) optan por que las nuevas parcelas que soportan edificaciones conservables —lo cual puede darse con facilidad en suelo urbano no consolidado— sean adjudicadas

precisamente a los propietarios de las antiguas fincas edificadas. Es fácil que la edificabilidad real u objetiva de la nueva parcela asignada a un propietario originario no coincida plenamente con el aprovechamiento subjetivo de su titular. Cabe, en tal caso, que las bases de actuación prevean la adjudicación de parcelas edificables en **proindiviso** a varios propietarios originarios, aunque es sabida la reluctancia del Código civil respecto de este tipo de titularidades. Fuera de estos posibles casos de copropiedad, el art. 87.1 f) LSM opta por la **compensación económica** a aquellos propietarios con exceso de aprovechamiento urbanístico subjetivo (respecto de la edificabilidad real de la finca asignada). Esta compensación pasa a ser un gasto compartido por el resto de propietarios de la junta de compensación. También habrá compensación económica (esta vez a favor de la junta de compensación) cuando a un propietario se le adjudique una nueva parcela con más edificabilidad de la que, a la vista de la finca aportada, debería corresponderle (art. 94.2 RGU).

37. Distinto del anterior es el caso de la llamada **"reparcelación económica"**, en la que algún propietario originario no recibe finca nueva alguna sino, simplemente, una indemnización por su derecho originario. Es obvio que en una UE puede haber menos parcelas edificables que fincas originales, sobre todo si en la ordenación que se va a ejecutar se opta por concentrar la edificabilidad en pocas parcelas de mucha altura y destinar el resto del suelo a dotaciones públicas. Y también puede ocurrir que en un ámbito de SUNC existan numerosas edificaciones previas y mantenibles, lo que puede hacer imposible la adjudicación de nuevas parcelas edificables a los propietarios de fincas con destino dotacional. En tal caso puede tomar sentido la reparcelación económica. Se trata, en puridad, de una suerte de expropiación forzosa en beneficio de la junta de compensación (BAÑO, 2009:259). Tratándose de una expropiación material, la ley exige requisitos concretos para su ejecución: imposibilidad de la reparcelación material en al menos el 20 por 100 de la UE; y acuerdo de los propietarios representativos del 50 por 100 de la superficie de la UE.

38. También puede haber reparcelación económica cuando **no sea posible la adjudicación al ayuntamiento** de una parcela donde se concreten las cesiones del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico correspondiente a cada propietario. Puede ocurrir que la suma de los aprovechamientos urbanísticos de cesión obligatoria sea muy inferior a la edificabilidad objetiva de cada parcela de la UE. En ese caso, en lugar de entregar una parcela, la junta de compensación liquida a favor del ayuntamiento una cantidad de dinero correspondiente a las cesiones de aprovechamiento debidas. Conforme al art. 96.3 LSM, ese "equivalente económico" se incorpora al "patrimonio municipal de suelo" del ayuntamiento. Aunque la práctica parece sugerir otra cosa, la posibilidad legal de entrega de una cantidad

económica al ayuntamiento —en lugar de una parcela donde materializar la suma de las cesiones del 10 por 100 del aprovechamiento urbanístico de cada propietario— es excepcional. Y ello porque esta compensación económica puede ocultar una enajenación de bienes municipales al margen de los procedimientos públicos y de concurrencia debidos. Esto es, mediante la compensación económica se estaría adquiriendo por la junta de compensación un suelo que debería pertenecer al ayuntamiento y que el mismo ayuntamiento no enajena por el procedimiento debido (subasta) sino directamente a los propietarios de la junta de compensación (STSJM 973/2013, de 21 de junio de 2013).

39. En una UE, y mediante el PR, pueden asignarse parcelas no sólo a los propietarios que aportan fincas a la propia unidad de ejecución sino también a **otros propietarios exteriores** obligados a ceder obligatoria y gratuitamente sus terrenos para dotaciones públicas (generales o supramunicipales). En efecto, por medio de la llamada "ocupación directa" (92 LSM), la Administración obtiene suelo para grandes dotaciones públicas (no enclavadas en concretas unidades de ejecución) mediante la sustitución imperativa de los terrenos con uso dotacional (general o supramunicipal) por aprovechamiento objetivo en una concreta unidad de ejecución con edificabilidad excedentaria (esto es, donde lo edificable es más que la suma de los aprovechamientos urbanísticos subjetivos de los propietarios incluidos en la misma UE).

40. El PR elaborado por la junta de compensación ha de ser **aprobado por el ayuntamiento**, previo trámite de información pública (art. 81.1 LSM). Transcurridos dos meses sin resolución municipal, el PR presentado se considera aprobado por silencio administrativo (art. 81.4 LSM). Una vez aprobado el PR —expresamente o de forma presunta— la junta de compensación puede elevar el proyecto a escritura pública (art. 6 del Real Decreto 1093/1997). Se produce entonces la cesión formal de los terrenos dotacionales al ayuntamiento y la **subrogación real** de los propietarios iniciales en las nuevas fincas. A partir de ahí procede la **inscripción en el Registro de la Propiedad** (art. 81.4 LSM). La inscripción registral supone tanto la cancelación las hojas registrales correspondientes a las fincas originarias como la apertura de nueva hoja a cada una de las fincas resultantes de la parcelación (arts. 13 y ss. del Real Decreto 1093/1997).

41. Véase a continuación un ejemplo de PR extraído (con alguna adaptación) del municipio de Pozuelo de Alarcón. Se trata de una **UE en suelo urbano no consolidado**. El PR responde a una iniciativa de los propietarios de un ámbito de actuación delimitado en el PG de Pozuelo. Todos los propietarios del sector presentan

al ayuntamiento una iniciativa que incluye tanto una propuesta de PP (para la ordenación pormenorizada del sector), como la delimitación de una UE única para todo el ámbito y los instrumentos de ejecución de dicha UE por compensación: estatutos y bases de actuación de la junta de compensación. En este caso, además, dado que la iniciativa de compensación es unánime por los propietarios, se incorpora también (conforme a lo previsto excepcionalmente en el art. 114 LSM) el PR completo.

Según describe el PR, la UE tiene una superficie total de 15.018 m2. Según el Registro de la Propiedad, en el perímetro de la UE existen tres fincas privadas: una de 6.643 m2 (de los hermanos Martín), otra de 3.346 m2 (correspondiente a SINFOSA) y otra de 3.346 m2 (propiedad de INVEST, S.L.). El resto de la superficie de la UE corresponde a bienes de dominio público viario del ayuntamiento.

La ordenación urbanística dispone los siguientes usos para los terrenos ubicados en la UE: 9.310 m2 se destinan a vivienda residencial colectiva; 1.654 m2 se dedican a espacios libres y zonas verdes; y 4.017 m2 se destinan al sistema viario local. Según las determinaciones del plan, en la superficie edificable se podrán construir hasta 4.594 m2 para uso residencial multifamiliar, con tipología constructiva de bloque abierto.

Para la materialización del plan, el PR delimita tres nuevas fincas (distintas de las previamente existentes) en las que se va a localizar toda la edificabilidad correspondiente a la unidad de ejecución. Además, el PR define los terrenos que serán de cesión obligatoria y gratuita al Ayuntamiento, conforme a la localización de viales y espacios libres establecida en el PP.

El PR, conforme a las bases de actuación de la junta, opta por valorar de forma homogénea las fincas aportadas por los distintos propietarios, por lo que el valor relativo de cada finca resulta sólo de su superficie. También, el PR opta por una valoración uniforme de las nuevas tres parcelas delimitadas, cuya única distinción está entonces en su superficie. A partir de aquí, el PR contiene la siguiente adjudicación de parcelas: a los hermanos Martín, titulares de una finca original de 6.643 m2, se les asigna una parcela de 4.576 m2, con una edificabilidad de hasta 2.258 m2. A la empresa SINFOSA, propietaria original de una finca de 3.346 m2 se le asigna una parcela de 2.305 m2, con una edificabilidad de 1.337 m2; y finalmente, a INVEST, S.L. se le asigna una parcela de 2.427 m2, con una edificabilidad de 1.196 m2. Como se ve, la superficie de las nuevas parcelas no se corresponde con la de las fincas originarias. Lo que sí existe es una proporción directa entre la edificabilidad de cada nueva parcela atribuida a un propietario y la superficie original de la finca de cada uno.

Tratándose de suelo urbano no consolidado, a cada propietario le correspondería ceder gratuitamente al ayuntamiento el suelo donde materializar el 10 por 100 de su

aprovechamiento urbanístico subjetivo. El PR podía haber asignado al ayuntamiento una parcela en la que se pudiera materializar la suma de los aprovechamientos subjetivos cedidos obligatoria y gratuitamente por cada uno de los tres propietarios de la UE. Sin embargo, el PR considera que la delimitación de esa cuarta parcela, para concentrar en ella el aprovechamiento urbanístico de cesión obligatoria, habría dificultado la definición de las otras tres parcelas edificables y su asignación a los propietarios originarios. En consecuencia, el PR opta por monetarizar los aprovechamientos de cesión obligatoria y liquidar la correspondiente cantidad a favor del ayuntamiento.

El PR incluye también una relación de todos los gastos de gestión y urbanización de la UE (1.340.483 €), que incluye: los gastos de redacción y aprobación del PP, las bases y los estatutos de la junta; los gastos de redacción y ejecución del proyecto de urbanización; el resultado de la monetarización del 10 por 100 de aprovechamiento urbanístico correspondiente al ayuntamiento; y el coste de redacción del PR. Esta cantidad se distribuye en función de la cuota de participación de cada propietario en la junta de compensación.

4.3. Urbanización

42. La ejecución del sistema de compensación no sólo incluye la equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios de la UE (por medio de la reparcelación) sino también la ejecución material de las **obras de urbanización**, a fin de que las nuevas fincas adjudicadas adquieran la condición de solar edificable (art. 95.1 LSM). Se trata de todas las actividades u obras relacionadas en el art. 97.2 LSM: asfaltado de viales, encintado de aceras, obras para el suministro eléctrico, obras de jardinería y arbolado, entre otros. Estas obras están descritas en el proyecto de urbanización, que normalmente se incluye ya en la "iniciativa de compensación" y se aprueba, también normalmente, con los instrumentos de gestión (por tanto, antes que el PR). La realización de las obras corre por completo a cargo de la junta de compensación (art. 91.5 LSM). Su coste se distribuye entre los propietarios en función de sus cuotas de participación (art. 97.4 LSM). Dado el alto coste que supone ordinariamente la urbanización, en el PR se puede utilizar como un elemento de equidistribución: por ejemplo, al propietario que se le adjudica una parcela deficitaria de edificabilidad (en relación con lo que debería corresponderle en función de su aportación) se le puede compensar con una exención parcial o total de su cuota de gastos de urbanización.

43. La junta de compensación normalmente contratará con un tercero la **ejecución material** de las obras de urbanización. Incluso es posible que el **contratista** de la urbanización se incorpore a la junta de compensación, se le adjudique una parcela edificable en el PR y de esa forma obtenga su remuneración por las obras realizadas. En la actualidad es cuestión debatida la aplicación a los contratos de urbanización (entre la junta de compensación y una empresa urbanizadora) de la LCSP. En mi opinión, la junta de compensación, en tanto que corporación de Derecho público vinculada a la Administración urbanística (*supra* § IX.27), se encuentra incluida en el supuesto del art. 3.1 LCSP (BAÑO, 2008:150). Según esta opinión, la contratación de empresas urbanizadoras ha de hacerse mediante las reglas de publicidad y concurrencia de la LCSP, y será ilícita la incorporación de empresarios a la junta de compensación con el cometido de ejecutar las obras de urbanización y resarcirse con la adjudicación directa de parcelas edificables. Ello no obstante, hay que señalar que la opinión dominante aún en España niega a las juntas de compensación el carácter de entidades del sector público y, con ello, la aplicación de la LCSP (T-R. FERNÁNDEZ, 2001:124; GIMENO, 2007:91; y el importante Informe de la Junta Consultiva de Contratación Administrativa 44/2009, de 26 de febrero de 2010).

44. La urbanización descrita es la correspondiente a cada concreta UE (o, en su caso, de un ámbito o sector completo). Esto es, la urbanización que tiene lugar en el marco de una actuación integrada o sistemática (la compensación). Distinta es la **urbanización de suelos dotacionales no incluidos en unidades de ejecución**. Piénsese en dotaciones públicas generales o supramunicipales (un hospital, un parque ferial). La materialización de estas dotaciones también requiere, obviamente, de obras de urbanización. Pero al no estar integradas en concretas UE, su ejecución se lleva a cabo directamente por la Administración receptora de la dotación pública, la titular de la infraestructura o servicio que se implantará sobre ese suelo (art. 95.3 LSM). La Administración adquiere estos terrenos particulares mediante "ocupación directa", compensando al propietario del suelo con aprovechamiento urbanístico objetivo en una UE con exceso de edificabilidad (art. 93 LSM), también mediante "permuta forzosa" (intercambio imperativo del terreno dotacional por otro incluido en el patrimonio municipal de suelo y donde se pueda materializar el aprovechamiento subjetivo de su propietario: art. 93.1 LSM) o finalmente, también mediante expropiación (art. 94 LSM). Una vez obtenido el terreno dotacional, la Administración lo urbaniza directamente y, cuando así lo requiera el fin dotacional, lo edifica o construye (art. 95.4 LSM).

V. Ejecución pública: cooperación, expropiación y ejecución forzosa

45. Junto a la compensación, como único sistema de ejecución privada, la LSM regula tres sistemas de ejecución pública:

cooperación, expropiación y ejecución forzosa. Solo el sistema de ejecución forzosa es propiamente subsidiario respecto de la ejecución privada. En consecuencia la opción por un sistema de ejecución público (cooperación o expropiación) es una decisión **discrecional**, aunque motivada, de cada ayuntamiento (en el plan o por acto administrativo posterior).

1. Cooperación

46. En el sistema de cooperación **la Administración se encarga de la ejecución**. La Administración ejecutora será, normalmente, el ayuntamiento. Si bien también es posible que de la ejecución se encargue la Administración de la Comunidad de Madrid (art. 74.1 LSM). En términos cuantitativos, el sistema de cooperación es muy minoritario (sobre todo en la ciudad de Madrid), en comparación con los sistemas de compensación y expropiación. Y, con cierta frecuencia, sustituye sobrevenidamente al sistema de compensación, cuando éste resulta inviable.

47. A la Administración ejecutora corresponde tanto la equidistribución de cargas y beneficios como la realización o materialización efectiva de la urbanización. Pero la Administración no sustituye a los propietarios sino que actúa para ellos. La "cooperación" de los propietarios es, por tanto, eminentemente pasiva (BASSOLS, 2002: 204). Durante la ejecución urbanizadora los propietarios mantienen la titularidad de sus terrenos, si bien sus facultades de disfrute quedan limitadas por las propias necesidades de la actividad transformadora. De esta manera:

a) Los propietarios ponen **a disposición de la Administración todos los terrenos** de la unidad de ejecución. Esto es: ceden o entregan al ayuntamiento, de forma obligatoria y gratuita, los terrenos con destino dotacional público (los destinados a redes públicas); y soportan la ocupación del resto de los terrenos, a fin de que el ayuntamiento pueda desarrollar la actividad transformadora (art. 115 LSM).

b) **La Administración se encarga de la ejecución**. Bien directamente, bien a través de un organismo público propio o de una sociedad mercantil íntegramente pública —y tanto propia como de otra Administración pública— (art. 116 LSM). Y aunque no lo diga expresamente la LSM, también cabe que la ejecución material se lleve a cabo por empresa contratista (que lógicamente ha de ser seleccionada conforme al procedimiento de la LCSP) o por cualquiera de las demás formas y modalidades de gestión genéricamente autorizadas por el art. 74.1 y 2 LSM (consorcios, mancomunidades, delegaciones interadministrativas). Donde haya varios propietarios, el ayuntamiento redactará y aprobará un proyecto de reparcelación (PR). En ese PR se delimitarán las nuevas parcelas edificables, asignándolas a los propietarios de la UE de forma equitativa, y se repartirán los costes de la urbanización entre los mismos propietarios (art. 115.2 LSM). Realizada la equidistribución forzosa, el mismo ayuntamiento se encargará de la urbanización de la UE. Aunque, como se ve, en el sistema de cooperación es el ayuntamiento quien ejecuta, esto no impide que los propietarios (que siguen siéndolo durante la ejecución) puedan "participar" en la gestión mediante una entidad colaboradora (art. 115.3 LSM). Conforme a lo establecido en los arts. 191 a 193 RGU, una "asociación administrativa de cooperación" puede colaborar con la Administración actuante en la vigilancia de las obras, o en la recaudación de las cuotas de urbanización, entre otras tareas.

c) Los propietarios, en los términos establecidos en el PR, han de abonar al ayuntamiento los **gastos de ejecución**. Entre estos gastos se incluyen: redacción del planeamiento de desarrollo (cuando fuera necesario), del PR y del proyecto de urbanización; indemnizaciones por el derribo de construcciones o destrucción de plantaciones; gastos originados por las obras de vialidad, suministro y evacuación de agua, suministro eléctrico, alumbrado público y jardinería. Los propietarios reciben del ayuntamiento, también conforme al RP, nuevas **parcelas urbanizadas** en las que podrán materializar el aprovechamiento urbanístico que a cada uno corresponde.

2. Expropiación

2.1. Introducción

48. El plan urbanístico —o un acto administrativo posterior— también pueden imponer la ejecución de una UE (o ámbito de actuación, o sector completo) por el "sistema de expropiación". Esto es, para la ejecución del plan se expropian todas las fincas comprendidas en la UE (art. 117. 1 LSM). Así, por ejemplo, el PG de Tres Cantos (2003) establece que su Sector "Nuevo Tres Cantos", que al tiempo es también un área de reparto única y una única UE, se ejecuta por sistema de expropiación. Este tipo de expropiación (para la ejecución de una UE) es sólo uno de los diversos supuestos en los que la Administración puede expropiar bienes para el cumplimiento de los planes, entre los que también se cuentan: la expropiación para la formación de patrimonio municipal de suelo; la obtención de suelo para redes municipales no adscritas a un concreto sector, ámbito o UE; o por incumplimiento de los deberes urbanísticos que atañen a los propietarios de suelo (art. 138 CE). En lo que ahora importa, la ejecución sistemática por expropiación, la Administración actuante priva a los propietarios de las fincas integradas en una UE y procede a la urbanización conforme al plan. Aunque es cierto que el sistema de expropiación priva a los propietarios de los terrenos de las posibles plusvalías resultantes de la acción urbanizadora (pues la indemnización expropiatoria se hará conforme a la situación de suelo rural de los terrenos) la LSM **no caracteriza el sistema expropiatorio como excepcional** o subsidiario, y no está claro que esta exigencia de excepcionalidad derive del TRLS (véase, en cambio, BAÑO, 2009:274).

49. La regulación del "sistema de expropiación" es bifronte. De un lado, en tanto que forma de ejecución urbanística, se encuentra regulado en la LSM y, supletoriamente, en el TRLS 1976 y en el RGU 1978. Y de otro lado, en tanto que expropiación forzosa, también se encuentra regulado en leyes estatales: en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954 y en el TRLS 2015, pues ya se explicó más arriba que el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre expropiación

forzosa (art. 149.1.18 CE), puede dictar normas específicas sobre expropiación urbanística, en la medida en que sean "modulaciones" o adaptaciones de reglas expropiatorias generales (*supra* § II.13).

2.2. Formas de gestión de la expropiación

50. La ejecución expropiatoria se puede realizar directamente por la propia Administración expropiante o por otro sujeto, público o privado. El art. 118.2 LSM menciona, como **"formas de gestión"** del sistema expropiatorio: la creación de una entidad de Derecho público dependiente o adscrita (así, un organismo autónomo, conforme al art. 85 *bis* LBRL); la encomienda, por convenio (art. 11 LRJSP) a otra Administración territorial (a la Administración autonómica o a otra entidad de Derecho público dependiente territorial); y, por último, mediante adjudicación a un concesionario. Este listado de "formas de gestión" de la expropiación ha de completarse con el listado general de "formas o modalidades de gestión" contenidas en los arts. 74.2 y 75 a 77 LSM, esto es: mediante consorcios, mancomunidades, delegaciones a otras Administraciones y sociedades urbanísticas propias o mixtas.

51. En la política urbanística madrileña de los años noventa han sido muy frecuentes los desarrollos urbanísticos mediante **consorcios**, en los que se integran la Comunidad Autónoma de Madrid y el correspondiente municipio. De esta forma, la Comunidad de Madrid ha facilitado la financiación y ejecutabilidad de grandes desarrollos urbanísticos en municipios sin suficiencia financiera. Los consorcios son nuevas Administraciones públicas, nacidas del acuerdo de las Administraciones integrantes, para fines específicos. Los consorcios se rigen por las normas básicas incluidas en los arts. 118 a 128 LRJSP, por los arts. 110 TRRL y 76 LSM, y por los propios estatutos de cada consorcio (acordados por convenio de las Administraciones consorciadas). Por imposición del art. 120 LRJSP, todo consorcio urbanístico ha de estar adscrito a una Administración pública (la que tenga mayor presencia directiva o financiera en el consorcio, conforme a los estatutos). El consorcio, por medio de los estatutos, recibe competencias de las Administraciones públicas consorciadas y, en los términos de los mismos estatutos, ocupa la posición de beneficiaria de la expropiación forzosa, por lo que una vez transformado el suelo en solares, también corresponderá al consorcio su enajenación o edificación. Por regla general, estos consorcios se ocupan de la transformación urbanizadora de sectores completos con uso característico "residencial en vivienda de protección pública". Valga como ejemplo el consorcio "Espartales Sur", en Alcalá de Henares.

52. Como ya se ha dicho, la Administración expropiante puede contratar con un **concesionario** la gestión del sistema de expropiación (art. 118.2 d) LSM). Aunque el art. 119.5 LSM haga referencia a que la concesión se "formaliza" mediante un convenio, propiamente estamos ante un **contrato público**, si bien con una regulación especial: la contenida en el propio art. 119 LSM y, supletoriamente, en los arts. 211 y 212 RGU. Según estas normas, el contrato de gestión y ejecución del sistema habrá de adjudicarse por concurso, conforme al pliego de condiciones previamente elaborado por la Administración expropiante (arts. 119.1 LSM y 212 RGU). En el concurso pueden participar, incluso, los propietarios de la UE, teniendo derecho preferente a la adjudicación del contrato cuando su agrupación represente al menos el 50 por 100 de la superficie de la UE (art. 119.2 LSM). Aunque no es esta una regla imperativa, lo normal es que la empresa concesionaria de la ejecución urbanizadora sea también **beneficiaria de la expropiación** (esto es, la nueva titular de las fincas expropiadas). En los términos que establezca el correspondiente pliego, a la concesionaria corresponderá elaborar un PR (no a efectos distributivos sino para delimitar las nuevas parcelas edificables); preparar los expedientes expropiatorios, abonar los justiprecios a los propietarios expropiados; en su caso, abonar un canon concesional a favor de la Administración concedente; ejecutar la obra urbanizadora; entregar al ayuntamiento las redes de infraestructuras y, finalmente, enajenar los solares resultantes de la ejecución. Los rendimientos de las ventas irán en parte a la Administración (en la magnitud fijada en los pliegos de condiciones concesionales) y en parte a la propia entidad urbanizadora.

53. Ya se ha dicho que la concesión de la gestión expropiatoria a un particular es un contrato público. Más dudosa es la específica calificación de ese contrato: como contrato de obra pública, como contrato de concesión de obra pública (FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y FERNÁNDEZ TORRES, 2004: 155; MENÉNDEZ REXACH, 2009:581) o como contrato "especial" (BASSOLS, 2002:213). En mi opinión, la calificación precisa del contrato sólo se puede establecer a partir de su pliego de condiciones particulares, fundamentalmente en función de cómo sea la forma de retribución del concesionario y la existencia —o no— de explotación duradera de infraestructuras resultantes del proceso urbanizador (un mercado, un centro de transportes). Esta calificación contractual es fundamental, entre otras cosas porque en función de esa calificación quedará determinado qué posibles normas del RGU o de la LSM son aplicables al concreto contrato (por haber laguna jurídica en la legislación de contratos). Aclarado esto, puede ser que algún contrato de gestión del sistema sea calificable como contrato de concesión de obra pública, cuando el contratante explote el resultado de la obra urbanizadora y con ello se resarza de la inversión realizada (art. 14 LCSP). Más sencillo será calificar a la concesión como **"contrato especial"**, y en esa medida sometida sólo a las reglas y principios generales de la LCSP. Sin embargo, la interpretación amplia del concepto de contrato de obras en el Derecho y jurisprudencia de la Unión Europea (fundamentalmente, en la Sentencia "Scala de Milán": *supra* § XI.21) puede justificar la calificación de la concesión como "contrato de obra" (art. 13 LCSP) si bien con la singularidad, con difícil encaje en el LCSP, de que la Administración no abona precio sino que la

contraprestación del contratista consiste en la edificabilidad en solares concretos, resultantes de la urbanización, o en la enajenación de esos mismos solares.

2.3. Procedimiento expropiatorio

54. La ejecución por expropiación sigue el **procedimiento general** establecido en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, con algunas especificidades propias de la materia urbanística, que se exponen a continuación.

55. De acuerdo con el régimen expropiatorio general, toda concreta expropiación forzosa debe partir de una previa **declaración de utilidad pública o interés social** (art. 9 LEF). Esta declaración se considera implícita con la aprobación definitiva del plan urbanístico objeto de ejecución (arts. 10 LEF y 42.2 TRLS 2015).

56. De la misma forma, conforme a la legislación expropiatoria general, los bienes expropiables han de ser identificados con precisión: **declaración de necesidad de ocupación** (art. 15 LEF). Este requisito procedimental se cumple con la delimitación precisa de la UE acompañada de la identificación, también precisa, de los bienes y derechos que van a ser objeto de expropiación (art. 117.2 LSM), de acuerdo con lo que resulte de los registros públicos (art. 199.2 RGU). Dado que la identificación de los expropiados es determinante para que éstos puedan oponerse en el procedimiento expropiatorio, la relación de propietarios y derechos es un trámite procedimental esencial, cuya omisión determina la nulidad del procedimiento (BASSOLS, 2002:208). La relación de bienes y derechos expropiables se publica, y a la publicación sigue un trámite de información pública (art. 199.3 RGU). A los titulares de derechos expropiables se les notifica la iniciación del procedimiento expropiatorio, y una vez personados en el procedimiento, con ellos se siguen los siguientes trámites. Bien puede ser que la identificación de los propietarios (o de los derechos) sea incompleta, imperfecta o simplemente errónea. Entre otras cosas, por inexactitud del propio Registro de la Propiedad. Para tales casos, la ley opta por que las posibles correcciones en los titulares o los bienes no impida la continuación del procedimiento expropiatorio (arts. 43 TRLS 2015 y 199.5 RGU) dejando a salvo la posibilidad de que los titulares

de los derechos expropiables ejerzan *a posteriori* las acciones correspondientes. También puede ocurrir que los derechos expropiables sean objeto de un proceso civil (precisamente sobre la titularidad o extensión de los derechos). Esta circunstancia tampoco afecta de principio a la tramitación del expediente expropiatorio.

57. También, en el perímetro de la UE pueden existir **bienes de dominio público**. Tales bienes no serán objeto de expropiación directa: o bien habrá de aprobarse previamente un procedimiento de desafectación (para que el bien de dominio público pierda su cualidad de inexpropiable: art. 132.1 CE), o bien habrá de aprobarse una mutación demanial. En este último caso los bienes no serán objeto de expropiación, pero cambiarán su destino para cumplir con el nuevo destino público establecido por el plan. Corresponde a la Administración titular del bien de dominio público aprobar su desafectación o mutación demanial (arts. 23 y 24 de la Ley madrileña 3/2001, de 21 de junio, de Patrimonio de la Comunidad de Madrid; arts. 69 a 72 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas), salvo en el caso de los bienes locales, en los que el cambio de calificación jurídica resulta implícitamente del nuevo destino que le asigna el plan en ejecución (art. 8.4 RBEL).

58. Por último, el art. 122 LSM prevé la posibilidad de que algunas fincas o derechos, inicialmente incluidos en una unidad de ejecución y por tanto en el procedimiento expropiatorio, sean **"liberados" de la expropiación**. Esto es, la Administración actuante puede acordar que ciertos terrenos incluidos en la unidad de ejecución conserven la titularidad privada y que sean los propietarios quienes urbanicen o financien la urbanización que les corresponda en el seno de la unidad de ejecución (asumiendo, en tal caso, especiales condiciones y garantías). Esta opción, aunque posible, es una decisión discrecional de la Administración. Mediante la "liberación" de la expropiación, la Administración actuante puede reducir el coste de la expropiación global de la UE y, al mismo tiempo, asegurar su transformación urbanizadora. Eso sí, las plusvalías derivadas de la actividad urbanizadora benefician a los propietarios de las fincas, pues serán estos propietarios quienes —en los terrenos ya urbanizados y en su caso objeto de reparcelación— edificarán conforme a lo establecido en el plan. Aunque la "liberación" de concretas fincas puede tener lugar en cualquier momento de la ejecución por sistema de expropiación, lo cierto es que su aplicación efectiva tiene sentido antes de la fijación y pago del justiprecio, pues en otro caso estaríamos, más que ante una "liberación", ante una reversión de terrenos ya expropiados (BASSOLS, 2002: 217).

59. La **valoración** de las fincas puede seguir dos vías (art. 123 LSM): la tasación individual o la "tasación conjunta". En la tasación individual rige el procedimiento contradictorio ordinario de la LEF (intercambio de hojas de aprecio contradictorias) y, en caso de

desacuerdo, remisión de la pieza de justiprecio al Jurado Territorial de Expropiación Forzosa de Madrid (regulado en el art. 240 LSM). Distinta es la tramitación cuando se adopta la forma de "tasación conjunta". Pese a lo que la denominación "tasación conjunta" parecería indicar, cada finca recibe su propia valoración o tasación singularizada (si bien a partir de un estudio de precios de mercado común para todos los terrenos de la UE). Lo más significativo del procedimiento de **"tasación conjunta"** está, de un lado, en que se tramita un solo expediente expropiatorio; de otro lado, en que el expediente lo aprueba la Comunidad de Madrid, no el ayuntamiento expropiante; y en tercer lugar, en que la aprobación del expediente de tasación conjunta (por la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid) lleva aparejada la declaración de urgente ocupación (art. 203.1 RGU), con los efectos propios del art. 52 LEF (fundamentalmente la anticipación de la ocupación respecto del pago del justiprecio). La aprobación del expediente expropiatorio por la Comunidad de Madrid resulta de la aplicación (supletoria) del art. 202.6 RGU. Esta regla carece hoy de sentido pues remite a un régimen urbanístico (el del TRLS 1976 y los reglamentos de 1978) sin verdadera autonomía municipal y donde era comprensible, por tanto, que la aprobación del expediente de tasación conjunta correspondiera a la Administración supramunicipal (en aquel momento, la Administración periférica del Estado). Mas ese procedimiento bifásico (tramita el ayuntamiento y aprueba la Comunidad) no tiene sentido una vez que el art. 137 CE garantiza la autonomía local en materia de interés municipal. Dicho esto, la utilidad para los ayuntamientos de esta aprobación autonómica se encuentra en que a la aprobación definitiva va aparejado un efecto (la urgencia en la ocupación) que los ayuntamientos no pueden provocar por sí solos (art. 52 LEF) sino que tendrían que solicitar tal declaración de urgencia, caso a caso, a la Comunidad de Madrid (art. 139 LSM). Finalmente, los propietarios disconformes con esa tasación pueden acudir al Jurado Territorial de Expropiación. Y, obviamente, contra la resolución definitiva del justiprecio cabe recurso contencioso-administrativo. En cualquier de las formas procedimentales de valoración, a las fincas expropiables se les aplicarán los criterios de tasación de los arts. 36 y 38 TRLS 2015 (*supra* § IX.7)

60. Valorados los bienes expropiados, procede su **pago** o, si el expropiado rehúsa el cobro, su consignación (arts. 48 y 50 LEF). Si la fijación del justiprecio se ha producido por aceptación del propuesto por la Administración expropiante, el pago incluye una bonificación del 10 por 100 de dicho justiprecio (art. 142 LSM). El pago puede ser en dinero o, con acuerdo del expropiado, mediante la adjudicación de otras parcelas pertenecientes a la Administración expropiante (art. 142 LSM) o al beneficiario (art. 121.2 LSM).

61. De acuerdo con la secuencia general del procedimiento expropiatorio, una vez abonada la indemnización, procede la **toma de posesión** del inmueble o derecho expropiado, lo que se formaliza en el "acta de ocupación" (art. 53 LEF). Es entonces cuando se produce la transmisión del dominio. Aun siendo ésta la secuencia normal, lo cierto es que son frecuentes los casos en los que la toma de posesión antecede al pago. Como es sabido, esta situación se da cuando se declara la urgencia de la expropiación (art. 52 LEF). Y precisamente en el ámbito urbanístico es muy frecuente esta declaración de urgencia (que corresponde sólo al Estado o a la comunidad autónoma, no a los ayuntamientos): bien porque se opta por el procedimiento de "tasación conjunta" (cuya aprobación por la Comunidad de Madrid lleva implícita la declaración de urgencia: art. 203.1 RGU), bien porque en el procedimiento de tasación individual el ayuntamiento expresamente solicita a la Administración autonómica dicha declaración de urgencia (art. 139 LSM).

2.4. Garantías expropiatorias

62. Al sistema de ejecución por expropiación le son aplicables las **garantías expropiatorias generales**. Así, el derecho a los **intereses por demora** de más de seis meses entre la iniciación del expediente expropiatorio (la declaración de necesidad de ocupación) y la fijación del justiprecio (art. 56 LEF); o el derecho a los intereses por demora de más de seis meses en el pago del justiprecio (art. 57 LEF); o, también, el derecho a la **retasación** por demora de cuatro años en el pago del justiprecio (art. 58 LEF); y, finalmente, la **reversión** expropiatoria.

63. En especial, la **reversión expropiatoria** tiene una regulación específica, próxima aunque no idéntica a la de la LEF, en el TRLS 2015. En la regulación expropiatoria general, el derecho de reversión permite al propietario expropiado —o su derechohabiente— recuperar el dominio de su finca, en el caso de que no sirva o deje de servir al fin expropiatorio (art. 54 LEF). Esta garantía expropiatoria general se modula y limita en el ámbito urbanístico, bajo la premisa de que los fines urbanísticos que justificaron la expropiación de una finca pueden cambiar (como cambiante es el propio planeamiento urbanístico) y no siempre un cambio en el destino concreto de la finca expropiada debe dar vida a un derecho de reversión. En concreto, el TRLS 2015 establece que no habrá derecho de reversión en los siguientes casos:

a) Primero, si una revisión o modificación del plan urbanístico da un **nuevo destino a una parcela** con uso dotacional público pero: este uso dotacional público originario se había mantenido durante al menos ocho años o el nuevo uso asignado por el plan también es dotacional público (art. 47.1 a) TRLS 2015); la expropiación fue para la formación de "patrimonio municipal de suelo" y el nuevo uso es compatible con los fines de este patrimonio singular (art. 47.1 b) TRLS 2015); la expropiación se produjo para una actuación de urbanización, en ejecución del plan (art. 47.1 c) TRLS 2015); la expropiación se produjo por incumplimiento de los deberes o cargas de los propietarios (art. 47.1 d) TRLS 2015), expropiación ésta específicamente prevista en el art. 138.1 c) 3 LSM.

b) En segundo lugar, tampoco habrá derecho de reversión si se ha **retrasado la ejecución** de la urbanización, pero aún no han transcurrido diez años desde la expropiación (en otras palabras: la Administración dispone de diez años para la ejecución de la urbanización propia de la actuación por sistema de expropiación: art. 47.2 a) TRLS 2015).

c) Y por último, tampoco hay derecho de reversión cuando la finca expropiada mantiene el uso dotacional público (esto es, para "redes públicas", en la terminología de la LSM) que motivó la expropiación **aunque se segreguen el vuelo o el subsuelo** (por ejemplo, porque el subsuelo reciba un nuevo uso específico como aparcamiento subterráneo) (art. 47.3 TRLS 2015).

3. Ejecución forzosa

64. Ante la eventualidad de que los propietarios de una UE, cuando se actúa por sistema de compensación, no concluyan la ejecución urbanizadora, la LSM establece una solución mediante el "sistema de ejecución forzosa". Pese a la expresa previsión legal, la utilización de este sistema es claramente residual (es una excepción su aplicación en el "Área de Planeamiento Incorporado Vereda de Ganapanes-

Peñachica", en Madrid). Con mayor frecuencia, el **incumplimiento del sistema de compensación** da lugar a su sustitución por el de cooperación o expropiación. En todo caso, el sistema de ejecución forzosa parte de la previa comprobación y declaración —profusamente motivada (art. 127.1 LSM)— de que los propietarios no han cumplido (o no por completo) con las cargas y deberes propias del sistema de compensación (art. 125.2 LSM). A partir de ahí, el ayuntamiento puede acordar la sustitución del sistema, por el de "ejecución forzosa" (art. 125.1 LSM). En este "sistema de ejecución forzosa" la Administración actuante "culmina subsidiariamente" la ejecución pendiente (que puede incluir la tarea de equidistribución y cesión o simplemente la de urbanización material: art. 127.3 LSM) y los propietarios (u otros sujetos incorporados a la junta de compensación, como empresas urbanizadoras) corren a cargo de la transformación.

65. La regulación del sistema en la LSM fija la atención en dos cuestiones: la previsión de que la ejecución se realice por una **"entidad gestora"** dependiente de la Administración; y la liquidación final de la ejecución urbanizadora. En cuanto a lo primero, aunque el art. 126 LSM anuncia que la ejecución forzosa será "directa", abiertamente permite la gestión indirecta. O, al menos, la gestión "directa" de la que habla el art. 125.1 LSM no coincide con la gestión "directa" mediante sociedad mercantil regulada en el art. 85.2 A) d) LBRL. En primer lugar, porque difícilmente se puede considerar como gestión "directa" la encomienda por parte de un ayuntamiento a una sociedad mercantil de la Comunidad de Madrid (como autoriza el art. 126.1 LSM). Y en segundo lugar, porque tampoco se puede hablar de gestión "directa" en caso de encomienda contractual a una empresa de "capital mixto" (también prevista en el art. 126.1 LSM). De otro lado, sobre la regulación del sistema de ejecución forzosa planea continuamente la preocupación por los costes de la gestión y la urbanización, y que estos sean debidamente dirigidos a los propietarios (y otros miembros de la junta de compensación originaria) incumplidores mediante la inclusión de esos costes en el propio proyecto de reparcelación (art. 127.3 c) LSM) y liquidando a los propietarios los solares o edificabilidad resultantes de la ejecución forzosa, una vez descontados los *"gastos efectivamente habidos en la gestión y ejecución"* (art. 129.1 LSM).

VI. Otras formas de ejecución

66. Aparte de la ejecución asistemática o aislada, regulada expresamente en el art. 130 LSM (*supra* § XI.11), y las distintas formas de ejecución sistemática o integrada (por unidades de ejecución), la

LSM ofrece —al menos en apariencia— algunas formas alternativas y abiertas para la ejecución del planeamiento. Son la rehabilitación concertada y la ejecución mediante convenios.

1. Rehabilitación concertada

67. Los arts. 131 a 134 LSM mencionan, como forma de ejecución del planeamiento, las llamadas "áreas de rehabilitación concertada". Además de en estas normas de la LSM, el régimen de las áreas de rehabilitación se encuentra en la Ley madrileña 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser objeto de Preservación. En puridad no estamos ante una forma de ejecución del planeamiento, distinta de las técnicas ya conocidas, ora asistemáticas (obras públicas ordinarias: art. 130 LSM), ora sistemáticas (compensación, cooperación, expropiación), lógicamente en suelo urbano no consolidado. La rehabilitación concertada es, en realidad, una **forma de colaboración** entre Administraciones públicas para un objetivo común (la rehabilitación de conjuntos de interés histórico o de áreas urbanas degradadas), a la que la LSM liga algunas consecuencias jurídico urbanísticas, como la existencia de un derecho de tanteo y retracto para la Administración en el "área de rehabilitación" concertada o como la declaración *ex lege* de la urgencia en la ocupación para las fincas incluidas en el área (art. 133 d) y e) LSM).

68. En la rehabilitación concertada, el conjunto de actividades públicas en cada área se define en un "Programa de Rehabilitación Concertada", aprobado por **convenio** entre las Administraciones participantes (art. 9 de la Ley 7/2000). Por medio de esta forma cooperativa se destinan recursos de diversas Administraciones públicas, en forma de inversiones dotacionales o de subvenciones a los propietarios de edificaciones, para la recuperación o mejora de una zona de suelo urbano. Estas subvenciones pueden resultar de los planes de vivienda, tanto del Estado (conforme al art. 25 del Real Decreto 233/2013, de 5 de abril: Plan de Vivienda 2013-2016, prorrogado a 2017) como autonómico o municipales. Obviamente, para que estas actuaciones sean posibles es necesario que previamente estén previstas en el planeamiento (PG o, en su caso, plan especial) y que el propio plan defina el "área" de actuación rehabilitadora (art. 131.1 y 2 LSM). A partir de ahí, las Administraciones públicas pueden acordar, por convenio, el "Programa de Rehabilitación Concertada" incluyendo la constitución de un **consorcio** (esto es, una

nueva Administración urbanística, específica para el área) para la ejecución de la rehabilitación.

2. Ejecución por convenio

69. De forma muy abierta, el art. 243 LSM permite que las Administraciones públicas entre sí, o éstas con sujetos privados (propietarios de suelo u otros), suscriban convenios para la realización de las diversas funciones urbanísticas, desde el planeamiento a la edificación. Se parte de la premisa de que una actividad pública tan compleja como la urbanística se desarrolla más eficazmente cuando la Administración cuenta con la colaboración y conformidad de los particulares, canalizada y formalizada a través de un convenio. Conforme a esta premisa, el art. 246 LSM regula expresamente el convenio urbanístico "para la ejecución del planeamiento". De esta forma, la Administración urbanística y los particulares (normalmente, propietarios de suelo) pueden **apartarse de las formas de ejecución asistemática o sistemática** (compensación, expropiación, cooperación) reguladas con detalle en la LSM y definir de común acuerdo las condiciones, derechos, deberes y programación de la ejecución urbanística para una concreta parcela o unidad de ejecución (art. 246.2 LSM).

70. Los **incentivos** para la suscripción de convenios urbanísticos están en su propia flexibilidad. Así, mediante el convenio urbanístico, la Administración puede obtener beneficios (cesiones voluntarias de suelo, por ejemplo) que no resultan directamente de la ley. Y también los particulares pueden obtener ventajas (como la agilidad en la ejecución) que no resulta de los distintos sistemas de ejecución regulados en la LSM (FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ TORRES, 2004:145). Los mayores problemas del convenio urbanístico resultan precisamente de su carácter bilateral, entre partes, **al margen de los intereses colectivos y de terceros** articulados en los distintos sistemas legales de ejecución urbanística. Aunque es claro que un convenio de ejecución no puede alterar el régimen de usos de suelo o cesiones obligatorias fijado en la LSM y en el correspondiente plan urbanístico, también es cierto que la forma de cumplir las determinaciones legales y planificadoras admite muchas variantes y, por tanto, soluciones más o menos favorables para el conjunto de los ciudadanos o para las partes firmantes del convenio. El riesgo de desviación del convenio, respecto de los fines de interés general propios de la ejecución urbanística, se trata de evitar de dos formas. En primer lugar, asegurando el carácter ejecutivo del convenio, inidóneo *per se* para condicionar una innovación o una dispensa del planeamiento. En esto insiste la ley anunciando la nulidad de pleno

derecho de las cláusulas convencionales que no respeten la normativa urbanística (art. 243.3 LSM). En segundo lugar, la defensa del interés público se garantiza mediante un procedimiento de elaboración y firma del convenio abierto a la ciudadanía. Así, una vez redactado y acordado el texto inicial del convenio ***inter partes***, el art. 247.2 LSM impone un trámite de información pública y la posterior redacción de un texto definitivo del convenio, que será el que se someta por la Administración urbanística (y ya de forma no negociada) a la firma de los contratantes.

71. En los casos en los que la ejecución se articule a través de un convenio, éste es **vinculante** para las partes, y por tanto su incumplimiento puede ser exigido incluso ante los tribunales. Así, en relación con la deficiente ejecución de un centro cívico al que se habían comprometido por convenio los propietarios del suelo, el Ayuntamiento de Getafe exige legítimamente su cumplimiento (o compensación) a los propietarios (STSJM 1632/2013, de 29 noviembre).

Capítulo XII.
Implantación y mantenimiento de usos

I. Introducción

1. En secuencia lógica, a la urbanización sigue la **implantación efectiva** de los usos del suelo fijados por el plan urbanístico. Esta última fase de la "ejecución urbanística" —en el sentido amplio de "ejecución" del art. 71.1 LSM— puede concretarse en la edificación o la construcción de infraestructuras o dotaciones. También es "ejecución" del planeamiento la implantación o puesta en marcha de actividades económicas (industriales, comerciales) sobre locales o edificios ya construidos. Por último, la implantación de usos también puede concretarse en otros actos no constructivos, como la extracción de áridos, la tala de árboles o la erección de vallas publicitarias. Todas estas actividades han de ser congruentes con los usos que para cada terreno, parcela o solar, establece el plan urbanístico.

2. La actividad edificatoria o constructiva, como expresión principal de la implantación de usos urbanísticos, se rige por dos ordenamientos diferenciados. Uno es el **Derecho urbanístico**, incluido el correspondiente plan de ordenación, que determina qué se puede

edificar (los usos posibles y las intensidades edificatorias). A esto hay que añadir el **Derecho de la edificación**, que regula la forma constructiva de los edificios. En la tradición española, el Derecho urbanístico se articula a través de derechos y deberes de los particulares ante la Administración (normalmente municipal). En cambio, el Derecho de la edificación se centra en las relaciones jurídicas entre los distintos sujetos privados que participan en el proceso constructivo (art. 1.1 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación: LOE): promotores, constructores, arquitectos, compradores de viviendas. Con esta perspectiva se podría decir, con las imprecisiones propias de toda sistematización, que el Derecho urbanístico es esencialmente Derecho público y, en cambio, el Derecho de la edificación es en gran medida Derecho privado (aunque un Derecho privado muy impregnado de interés general) (BUSTILLO: 2007, 90). En la actualidad, el Derecho de la edificación se contiene tanto en normas estatales como autonómicas. Son estatales la mencionada Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, y el Código Técnico de la Edificación (Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo). Es autonómica la Ley madrileña 2/1999, de 17 de marzo, sobre Medidas de Calidad de la Edificación.

II. Iniciativa y controles municipales

3. Como principio general del Derecho urbanístico, la implantación de un uso sobre el suelo corresponde al **propietario** del solar o parcela. Para la edificación o construcción en solares el art. 6.4 LSM categóricamente señala que es *"una facultad del titular del derecho de propiedad en el momento de realización de las obras"*. Esto no significa que sólo puedan ser los propietarios quienes efectivamente ejecuten los usos fijados por el plan (y entre ellos, especialmente, los usos constructivos). El art. 6.4 LSM simplemente expresa la idea central de que así como el planeamiento es una función o potestad eminentemente pública (art. 5.1 LSM), la realización efectiva de los usos planificados es una tarea eminentemente privada. Pero es una tarea que pueden llevar a cabo los propietarios o bien un **tercero con derecho suficiente** para la implantación del uso en cuestión. Así, es posible que un empresario promueva la instalación de una actividad

comercial en un local del que es arrendatario. También es posible que un particular promueva una construcción o instalación en suelo de dominio público (por ejemplo la ubicación de una antena de telefonía móvil en un edificio de titularidad y servicio público), siempre que cuente para ello con el correspondiente título jurídico que legitime la actividad (en el ejemplo, una concesión de dominio público). Por otro lado, las **Administraciones públicas** territoriales y sus entidades instrumentales (consorcios urbanísticos, sociedades regionales o municipales), también pueden implantar el uso urbanístico de un terreno, sea éste público o privado, siempre que tengan derecho suficiente sobre el suelo. Con todo, lo más frecuente es que la implantación de los usos urbanísticos —y en especial los edificatorios— se realice por sujetos privados. Así que la iniciativa de ejecución edificatoria o constructiva es eminentemente —aunque no exclusivamente— **privada**. Esto es tanto más claro una vez que, por medio de la Ley madrileña 9/2010, de 23 de diciembre, se derogaron los arts. 162 a 167 LSM, referidos a la sustitución imperativa del propietario incumplidor de los deberes de construcción o edificación. Dependiendo de los casos, la implantación del uso urbanístico es sólo una **facultad** (del titular del suelo) o también un deber. En especial, el propietario de un solar en suelo urbano consolidado está no sólo facultado —sino también obligado— a edificar tempestivamente lo establecido en el plan (art. 17 b) LSM).

4. Sea privada o pública la iniciativa de ejecución, a los ayuntamientos corresponde controlar, tanto preventivamente como *a posteriori*, que la implantación efectiva del uso urbanístico (constructivo, edificatorio, comercial, industrial) es conforme con lo establecido en el plan: con los usos y las intensidades predeterminados para cada parcela, solar o edificio (art. 7.2 a) LSM). En lo que hace a la edificación, y siguiendo la tradición urbanística del siglo XX, el art. 11.3 TRLS 2015 impone la necesaria existencia de un **control municipal**, un *"acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa"* sobre cada proyecto edificatorio. La LSM concreta el control municipal sobre los proyectos constructivos y amplía este control municipal a otros usos no edificatorios (art. 151 LSM), como son los movimientos de tierras, las parcelaciones o la instalación de vallas publicitarias. El simple cambio de uso de un edificio, respecto

del original, está sometido a previo control municipal (así: dedicar un apartamento en un edificio residencial a alojamiento turístico temporal: STSJM 1509/2012, de 25 octubre). Más allá de las leyes estatal y madrileña, el régimen jurídico de los controles municipales se completa con **ordenanzas municipales** sobre edificación o construcción. En ellas se contienen muy importantes precisiones sobre los procedimientos de control que rigen en relación con cada tipo de proyecto. El control municipal sobre los usos del suelo se ejerce de forma universal, sea su promotor un sujeto privado (propietario, empresario) o una Administración pública.

5. Tradicionalmente, el control municipal sobre las edificaciones y construcciones se concreta en la **licencia** municipal de obras. Se trata de un control preventivo sobre el proyecto constructivo, de manera que no puede iniciarse la implantación del uso correspondiente hasta que el ayuntamiento notifica al particular el otorgamiento de la licencia. Pero la licencia no es el único medio de control municipal sobre la implantación de usos urbanísticos. Junto a la licencia municipal previa, las leyes y ordenanzas municipales también regulan las **comunicaciones previas** y las **declaraciones responsables**.

6. Todos los controles municipales, sean licencias, comunicaciones previas o declaraciones responsables, tienen como único objeto posible la **comprobación** del cumplimiento del ordenamiento urbanístico, entendido éste en sentido amplio. Comprende, obviamente, los mandatos generales y los estándares concretos fijados en las leyes (en especial, TRLS 2015 y LSM), las determinaciones de los planes (en especial, sus magnitudes edificatorias y las asignaciones de usos pormenorizados para concretas parcelas o edificios), las ordenanzas de edificación o construcción de los ayuntamientos (incluidas o no en los propios planes) y un amplio elenco de requisitos constructivos o sobre instalaciones en diversas normas sectoriales (tanto estatales como autonómicas o locales): normas sobre protección contra incendios, de salubridad o salud pública (por ejemplo, sobre establecimientos de alimentación o de "piercing"), de seguridad de locales, etc. Con todo, y por amplio que pueda parecer el control urbanístico municipal, frecuentemente corre en paralelo y **no sustituye a otros posibles controles sectoriales**. Bien del propio ayuntamiento, bien de otra

Administración pública. Así, por ejemplo, para los "bienes de interés patrimonial" no basta con el control urbanístico municipal para la realización de obras (tanto mayores como ordinarias), también es necesaria una autorización específica de la consejería competente en materia de patrimonio histórico (art. 18.1 de la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico). De ahí que junto a la solicitud de licencia municipal de obras o actividades, o con la comunicación previa de actividades y otros usos, el promotor deba acompañar "copia de las restantes autorizaciones" (arts. 153.2 c), 154.1 c), 155.1 c), y 156.2 c) LSM). De otro lado, cuando la construcción o implantación de un uso se ubica en suelo no urbanizable de protección, lo normal será que al control municipal preceda la **autorización o "calificación" autonómica** (art. 29 LSM) que excepcionalmente permite el uso "urbanístico" de esa clase de suelo (*supra* § X.16).

1. Licencia municipal

7. Como se explicará más adelante en detalle, en la Comunidad de Madrid se exige **licencia municipal previa** para todas las obras, actos de edificación o construcciones "ordinarias" (art. 153 LSM) y para todas las grandes obras, edificaciones o construcciones (art. 154 LSM). Conforme al art. 155 LSM, también se exige licencia municipal previa para la primera ocupación de edificios ya construidos y para el inicio de algunas actividades económicas (incluidas las comerciales) en edificios o locales ya construidos (licencia de actividad o de apertura). Los supuestos de actividades comerciales sometidas a previa licencia de actividad o apertura están en proceso acelerado de reducción, al hilo de las políticas contemporáneas de facilitación de la puesta en marcha de empresas comerciales y de servicios (en especial, Real Decreto-Ley 19/2012, de 25 de mayo, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios [luego sustituido por la Ley 12/2012, de 26 de diciembre] y Ley madrileña 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial). En todos los casos, lo fiscalizado a través de la licencia municipal es, únicamente, la conformidad del proyecto constructivo o de actividad con las normas urbanísticas (con sus determinaciones edificatorias o con los usos fijados por el plan).

8. La licencia municipal es un **acto reglado** para el control previo de un proyecto constructivo, edificatorio o de actividad económica. Por medio de la licencia simplemente se comprueba que el ejercicio de un derecho urbanístico subjetivo (a realizar obras o a realizar actividades económicas) es conforme con el ordenamiento urbanístico vigente. Es cierto que, por sí, la licencia no otorga al propietario o promotor ningún derecho urbanístico nuevo. Pues las facultades urbanísticas (a edificar o abrir un local comercial al público) resultan de la ley y el plan, en función de la clasificación y calificación urbanística de cada terreno o solar. Ello no obstante, la licencia despliega tres **efectos jurídicos** capitales: de un lado, permite el pleno disfrute o ejecución del uso (constructivo o económico) definido por el planeamiento; de otro lado, abre un tiempo de seguridad jurídica del titular frente a innovaciones en el planeamiento (durante el tiempo de vigencia de la licencia, las posibles innovaciones del plan habrán de ser indemnizadas: art. 48 c) TRLS 2015); y por último, lo ejecutado al amparo de una licencia efectivamente se patrimonializa por el propietario del suelo o edificio (a diferencia de lo realizado sin licencia, que por esta misma razón puede ser objeto de una orden de demolición: *infra* § XIII.16).

9. La **valoración del proyecto** de obras conforme a la legalidad urbanística se refiere a todo tipo de determinaciones urbanísticas y puede llegar al nivel de precisión que permita la técnica edificatoria. Así, por ejemplo, en una licencia de nuevo edificio otorgada (por delegación) por el Concejal-presidente del distrito de Chamartín (Ayuntamiento de Madrid) en una de las llamadas "colonias históricas" de la ciudad, se aplica la norma urbanística del plan general de ordenación urbana de Madrid referida a esas colonias (Norma 6.6.15.iv). El proyecto de nuevo edificio presentado se ubicaba sobre un solar libre (previa demolición de la anterior construcción) con una cierta sobreelevación de 1 metro sobre el rasante de la acera. Para dichas situaciones, el art. 6.6.15.iv) del PG contempla una solución específica: *"En el caso de que la topografía del terreno natural, antes de la edificación, presente soluciones de continuidad respecto a las parcelas colindantes edificadas, elevándose más de ciento cincuenta (150) centímetros respecto a la superficie de aquéllas, se presentará estudio de implantación que palie, en el máximo posible el impacto negativo que tal situación supone"*. A la vista del informe técnico presentado por un arquitecto municipal, el concejal concluye que la construcción proyectada, aunque posiblemente molesta para otras edificaciones cercanas (porque su sobreelevación puede restar luminosidad a su entorno) es conforme al ordenamiento urbanístico, y por tanto procede el otorgamiento de la licencia otorgada. Impugnada esta licencia ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el tribunal enjuicia con plenitud la

resolución, tomando en consideración, en cuanto a los hechos, el informe técnico municipal (STSJM núm. 369/2013, de 20 de marzo).

10. Por su carácter estrictamente reglado, la licencia sólo se puede denegar cuando lo solicitado es disconforme con el ordenamiento urbanístico vigente, incluidos los usos y las magnitudes edificatorias fijadas por el correspondiente plan (art. 152 LSM). Se puede considerar, incluso, que cuando la solicitud contiene un defecto corregible, es preceptivo el otorgamiento condicionado, antes que la denegación (VELASCO, 1996: 64; BAÑO, 2009:358). El proyecto autorizado por la licencia ha de iniciarse y terminarse en **plazos determinados**, fijados por los planes o por las ordenanzas municipales. En su defecto, el plazo de iniciación es de un año y el de terminación de tres años (art. 158.1 LSM). Llegado este plazo, la licencia municipal se puede declarar caducada, previo expediente administrativo con audiencia del interesado (ORTEGA, 2002: 272). Esta norma persigue, al tiempo, dos fines complementarios: que el titular de la licencia ejecute con diligencia el destino del suelo pretendido por el plan; y que una licencia otorgada no obstaculice indefinidamente una innovación del planeamiento (que pueda disponer un nuevo destino para una parcela, solar o edificio). Declarada caducada una licencia, el promotor podrá solicitar una nueva, pero para ello habrá de satisfacer de nuevo la correspondiente tasa y sólo obtendrá la licencia en el caso de que, en el momento del otorgamiento, el proyecto sea conforme con el plan en vigor.

11. Solicita la licencia el **promotor legítimo** (con título jurídico suficiente: propiedad u otro) del uso. Cabe que otra Administración pública solicite del ayuntamiento la licencia municipal, cuando sea dicha Administración quien ejecuta el correspondiente proyecto (bien sobre suelo público, bien sobre suelo privado). Incluso una sociedad municipal (como las muy extendidas sociedades municipales de suelo) ha de solicitar la licencia de obras al ayuntamiento al que pertenece (véase, no obstante, la STSJM 545/2004, de 28 de abril). Dado que el control sólo se refiere a la legalidad de un proyecto constructivo, el otorgamiento de la licencia **nada dice de la titularidad** del suelo o inmueble sobre el que se ejecuta la obra (art. 152 d) LSM). En consecuencia, el otorgamiento de una licencia de obras en nada afecta

a posibles acciones y procesos declarativos o reivindicativos de propiedad.

11. *bis*. Conforme al art. 151.3 LSM, **no hay obligación** de solicitar licencia previa en relación con obras de urbanización (porque estás ya se controlan por el ayuntamiento con la aprobación del proyecto urbanización), ni cuando las obras siguen a una "orden de ejecución" del propio ayuntamiento. Por similares razones, el art. 151.4 LSM también excluye de previa licencia los usos o edificaciones "promovidos por los ayuntamientos", pues parecería redundante que el ayuntamiento se controlara a sí mismo. En estos casos, la aprobación municipal de la obra o actividad produce los efectos propios de la licencia, aunque no es propiamente una licencia. Así, por ejemplo, el otorgamiento de una concesión municipal a una empresa para la construcción de un aparcamiento público subterráneo, desencadena implícitamente el efecto autorizatorio sobre la obra, y por ello ya no es preceptivo solicitar licencia municipal ni –lo que quizá es más importante- pagar el impuesto municipal sobre construcciones, instalaciones y obras (ICIO), regulado en el art. 100.2 LHL (STS de 18 de abril de 2004, RC 4221/2000).

12. Las licencias se otorgan o deniegan por el **alcalde** en los municipios de régimen común (art. 21.1 q) LBRL) y por la **junta de gobierno local** en los municipios de gran población (art. 127.1 e) LBRL, que en este punto hay que considerar que deroga el art. 157.1 LSM, y en la ciudad de Madrid (art. 17.1 k) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid). Aunque lo normal es que esa competencia esté delegada en un concejal (de urbanismo o de distrito), según autorizan los arts. 21.3 y 127.2 LBRL. En los municipios de gran población la delegación también puede ser en un director general (art. 127.2 LBRL), y así ocurre efectivamente en la ciudad de Madrid. El otorgamiento de licencias urbanísticas también puede desconcentrarse en un organismo autónomo (como es el caso de la "Agencia de Gestión de Licencias de Actividades" del Ayuntamiento de Madrid).

13. A falta de respuesta expresa del ayuntamiento, el Derecho urbanístico tradicionalmente reconoce la obtención de la licencia solicitada por **silencio positivo**. Aunque la solución del acto presunto busca proteger al promotor, a fin de que pueda desarrollar el uso inmobiliario al que tiene derecho, lo cierto es que su verdadero alcance es menos favorable de lo que inicialmente se pudiera pensar.

a) De un lado, tanto una reiteradísima jurisprudencia (por ejemplo: SSTSJM 1541/2011, de 13 de octubre, y 7324/2013, de 19 de junio; y STS de 7 de diciembre de 2011, RC 227/2009) como el propio Derecho positivo (art. 11.3 TRLS 2015) tienen establecido que por medio de una licencia presunta **no se pueden adquirir facultades urbanísticas ilegales**. Así que al menos en Derecho urbanístico no rige la posibilidad, supuestamente abierta por la Ley 4/1999, de 13 de enero (de reforma de la LRJ-PAC de 1992), en el sentido de considerar que el acto administrativo presunto positivo tanto puede ser legal como contrario a la ley (y en este último caso, solo eliminable mediante procedimiento de revisión de oficio) (MOLINA, 2002: 85). La vigente regulación del silencio administrativo en materia urbanística es plenamente coherente con el carácter reglado de la licencia municipal, pero desencadena graves problemas de seguridad jurídica al solicitante (BAÑO, 2009: 360). Pues a falta de valoración y respuesta municipal expresa (en forma de licencia) no siempre será claro *a priori* si el proyecto constructivo o de actividad del particular es o no conforme con el planeamiento urbanístico, siendo así que si el proyecto de obra o actividad no fuera conforme con el ordenamiento urbanístico el promotor estaría actuando sin licencia, y por tanto incurriendo en infracción administrativa sancionable.

b) De otro lado, y como corrección contemporánea al silencio positivo, el actual art. 11.4 TRLS 2015 (resultante inicialmente del art. 23 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio precepto declarado inconstitucional por la STC 29/2015, aunque también contenido en la DA 12ª.5 de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas) ha **excluido expresamente** del silencio positivo, entre otras, las *"obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta"*. En consecuencia, para la erección de **nuevos edificios** es necesaria una previa licencia municipal expresa. La falta de respuesta municipal habrá de considerarse un acto presunto denegatorio, y por tanto impugnable directamente ante la Jurisdicción Contencioso-administrativa. De este régimen de previa licencia expresa está excluida en la actualidad la "primera ocupación" de edificios (*infra* § XII, 32), que originariamente en el Real Decreto-Ley 8/2011 también estaba sometida a licencia previa (STC 17/2016, FJ 5). Aunque el art. 11.4 TRLS 2015 también

impone el silencio negativo para la "construcción e implantación de **instalaciones** de nueva planta", la posterior STC 143/2017, FJ 23, ha limitado el alcance de esta regla: sólo habrá silencio negativo *ex* art. 11.4 TRLS 2015 cuando se refiera a instalaciones sobre suelo no urbanizable (o en la situación básica de rural no transformable), pero no cuando la instalación para la que se pide licencia se localice en suelo urbano o urbanizable (pues esta es una norma de contenido urbanístico que no corresponde adoptar al Estado, sino a cada Comunidad Autónoma).

2. Comunicación previa

14. Mediante la comunicación previa, el promotor de una obra o actividad simplemente **informa** al ayuntamiento de su proyecto, no solicita en sentido estricto una autorización municipal para su ejecución. Tras esta descripción elemental de la comunicación previa no hay, sin embargo, un régimen jurídico único. Hay comunicaciones previas —las referidas al inicio de actividades económicas— que desde su simple presentación **permiten directamente** el ejercicio de la actividad o apertura del local (sin perjuicio de posteriores inspecciones municipales, con la actividad ya en marcha). Y hay comunicaciones previas, las referidas a obras y a otros usos del suelo, en los que el promotor de la obra o uso ha de **esperar quince días** desde la comunicación, y si no hay oposición por parte del ayuntamiento, ya puede iniciar la construcción (art. 156.1 LSM). Durante el plazo de quince días de aviso, el ayuntamiento puede, al comprobar el proyecto del promotor, tanto prohibir expresamente la implantación del uso (por incumplimiento de las normas urbanísticas) como imponer medidas provisionales u órdenes de ejecución en relación con lo proyectado. De otro lado, incluso iniciada sin objeción la obra o uso sometido a comunicación previa, en cualquier momento posterior el ayuntamiento puede inspeccionar la obra, local o actividad y, en el caso de que se compruebe el incumplimiento de las normas urbanísticas, ordenar la suspensión de la obra o actividad o imponer órdenes de ejecución para su cumplimiento.

15. Desde una perspectiva práctica, la comunicación previa **se asemeja a la licencia municipal obtenida por silencio positivo**. Pues en ambos casos la

implantación del uso urbanístico queda autorizada sin respuesta o resolución expresa por parte del ayuntamiento. Son frecuentes los intentos de acentuar las diferencias entre ambas formas de control. Aunque, en puridad, las diferencias no son grandes. La licencia municipal presunta (por silencio administrativo) es, para la ley, un acto administrativo que despliega los efectos de seguridad jurídica propios de todo acto administrativo (límites para la revocación: art. 109 LPAC; limitada impugnabilidad y revisión de oficio: 106 y 107 LPAC). En cambio —se dice— la comunicación previa no da lugar a ningún acto administrativo, ni siquiera presunto. El ayuntamiento no ha de autorizar —o denegar— solicitud alguna sino que a lo sumo dispone de un lapso breve (quince días) para la comprobación inicial de la conformidad del proyecto con el ordenamiento urbanístico. El transcurso del lapso no supone una autorización municipal sino la caducidad del poder municipal para impedir la implantación del uso. Ahora bien, pese a que en apariencia hay una diferencia clara entre una obra o actividad amparada por un acto administrativo (presunto, por silencio positivo) y otra obra o actividad simplemente comunicada (no autorizada, simplemente no impedida por el ayuntamiento), estas diferencias se difuminan si se tiene en cuenta que una licencia presunta no ampara *per se* el proyecto constructivo o de actividad presentado en la solicitud sino sólo en la medida en que dicho proyecto sea materialmente conforme con las normas urbanísticas; en consecuencia, por mucho que exista licencia presunta (por silencio), su titular sólo puede llevar a cabo lo solicitado en la medida en que sea estrictamente conforme a Derecho. Y no muy distinta es la situación jurídica de quien está obligado a una simple comunicación previa. También éste está obligado a cumplir en su obra o actividad, en todo momento, con el ordenamiento urbanístico; y en caso de incumplimiento el ayuntamiento podrá dirigirle una orden de ejecución o incoarle un expediente de disciplina urbanística.

3. Declaración responsable

16. Conforme al art. 69.1 LPAC se entiende por declaración responsable *"el documento suscrito por un interesado en el que éste manifiesta, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos establecidos en la normativa vigente para obtener el reconocimiento de un derecho o facultad o para su ejercicio, que dispone de la documentación que así lo acredita, que la pondrá a disposición de la Administración cuando le sea requerida, y que se compromete a mantener el cumplimiento de las anteriores obligaciones durante el período de tiempo inherente a dicho reconocimiento o ejercicio"*. La mera presentación de la declaración responsable faculta **de inmediato** para la actividad sometida a control administrativo (69.2 LPAC), lo cual normalmente ha de acompañarse de un control administrativo *a posteriori*. Esta técnica de control es secundaria en relación con las obras de edificación o construcción, pero es una forma principal de

control municipal previo al ejercicio de ciertas actividades económicas: comerciales y de servicios (*infra* § XII.41).

4. Informe municipal de proyectos públicos

17. Una forma de control municipal muy atenuado se da en relación con los proyectos constructivos o de actividad promovidos por el **Estado** o por la **Comunidad de Madrid**, cuando tales proyectos son "urgentes y de excepcional interés público" (para el Estado: DA 10ª.1 TRLS 2015; y para la Comunidad de Madrid: art. 161.1 LSM). El excepcional interés público ha de ser expresamente motivado (así, por ejemplo, en relación con las obras de consolidación, impermeabilización y ajardinamiento de los depósitos del Canal de Isabel II en la Avenida de las Islas Filipinas de Madrid: STS de 12 diciembre 2012, RC 1585/2010). Con esta regulación especial se pretende que el ayuntamiento preserve su función universal de control, sobre cualesquiera actividades urbanísticas en su término municipal, pero sin que dicho control pueda impedir la ejecución de proyectos constructivos estatales o autonómicos. Este control municipal atenuado, si bien limita la capacidad de intervención urbanística de los ayuntamientos, no infringe la garantía constitucional de **autonomía local** (STC 40/1998, FJ 39).

18. Conforme a la regulación estatal y autonómica, el proyecto constructivo ha de ser previamente remitido al ayuntamiento, que en el plazo de un mes habrá de emitir un **simple informe** sobre la conformidad de dicho proyecto con su planeamiento. En el caso de que el informe fuera positivo, la obra o uso puede iniciarse sin más trámites (art. 161.3 LSM). Si el informe es negativo, no fuera posible la adecuación del proyecto al plan urbanístico y, además, su realización fuera urgente y de especial interés general, el órgano estatal promotor puede elevar el proyecto al Consejo de Ministros (y el órgano autonómico madrileño al Gobierno de la Comunidad de Madrid). Tanto el Consejo de Ministros como el Gobierno madrileño pueden acordar la realización del proyecto constructivo, aun siendo contrario al planeamiento municipal. En tal caso, con la aprobación del proyecto deberán imponer, también, la necesaria modificación o revisión del

plan urbanístico, a fin de que acoja el proyecto constructivo acordado. En estos casos, por tanto, no es el proyecto constructivo quien ha de ser conforme con el plan, sino al revés.

III. Obras

19. Ya se ha dicho que los ayuntamientos controlan de forma diferenciada, en función de su relevancia, la implantación de los distintos usos urbanísticos sobre el suelo o sobre los edificios ya construidos. Unas veces se exige licencia municipal previa, otras veces simple comunicación previa y otras veces la previa declaración responsable. A continuación se describe el régimen de control urbanístico municipal en relación con una concreta forma de implantación de usos: las obras constructivas o de edificación.

1. Edificación y grandes construcciones

20. Con esta expresión se hace referencia a las obras de nueva planta —u obras de ampliación o reforma de edificios existentes— que requieren de un "proyecto técnico de obras" elaborado —y ésta es una cuestión central— por un "proyectista" titulado y colegiado (art. 10 LOE). Estas obras están sometidas a previa **licencia municipal** (art. 154 LSM). Para precisar cuáles son tales obras la LSM se remite a la *"legislación general de ordenación de la edificación"*, lo que en última instancia conduce al art. 2 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación (LOE). En general, necesitan de "proyecto técnico de obras" todos los nuevos edificios y demás construcciones *"excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta"*. También requieren de "proyecto técnico de obras", y por tanto de previa licencia municipal, las obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación *"que alteren la configuración arquitectónica de los edificios"* (art. 2.2 a) y b) LOE). Como excepción, por lo demás controvertida, en la Comunidad de Madrid no será necesaria previa licencia municipal de obras para la construcción de edificios cuyo

destino inmediato sea la actividad de comercio minorista o de oficinas (*infra* § XII.45). En este caso, el "proyecto técnico de obras" se incluirá en la "declaración responsable" que antecede al inicio de la construcción conforme al art. 3 b) de la Ley madrileña 2/2012.

21. En todo caso, el "proyecto técnico de obras" ha de ser previamente "visado" por el **colegio profesional** competente, el de arquitectos o el de ingenieros (art. 2 del Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre Visado Colegial Obligatorio) siendo éste un control esencialmente formal: sobre la integridad documental del proyecto y sobre la habilitación profesional de quien lo firma (art. 13.2 de la Ley 2/1974, de 13 de febrero, de Colegios Profesionales). Además, este control colegial no exime a los ayuntamientos de controlar también la habilitación del proyectista (MOLINA, 2002: 78)

22. Es una cuestión central y muy problemática, en relación con los "proyectos de obras" sometidos a previa licencia municipal, la precisión de qué tipo de **proyectista titulado** (si arquitecto, ingeniero, arquitecto técnico o ingeniero técnico) está habilitado para cada tipo de proyecto constructivo. En principio, la distribución de tareas (o mejor, las reservas de proyectos a los arquitectos e ingenieros) se encuentra definida en el art. 10.2 LOE y complementariamente en la Ley 12/1986, de 1 de abril, de Atribuciones de los Arquitectos e Ingenieros Técnicos. Pero esta distribución, por la complejidad de la realidad a la que se refiere, es imprecisa, y da lugar a numerosos litigios (MENÉNDEZ REXACH, 1995: 167). La jurisprudencia tiende, en los últimos años, a reconocer la capacidad técnica de aquellas titulaciones que, de hecho, comportan una formación suficiente para la actuación en cuestión (STS 1357/2017, de 25 de julio). Por lo demás, la exigencia de que el proyecto técnico sea firmado en todo caso por un profesional colegiado es difícilmente justificable. Dado que el verdadero control del proyecto se hace por el ayuntamiento, el visado colegial es muy superficial. Y entonces, no se justifica la simple existencia de ese trámite (ni el coste económico que supone para el promotor de la obra) (VELASCO, 2014: 37).

23. A partir de la solicitud, el ayuntamiento puede formular un único requerimiento de **subsanación** al solicitante. La licencia de obras ha de resolverse y notificarse en el plazo máximo de tres meses, desde la solicitud. O en el plazo de un mes desde cumplimentado el requerimiento de subsanación. A falta de resolución expresa, la licencia se entiende otorgada presuntamente, por silencio positivo (art. 154.5 LSM). Si bien, como ya se aclaró antes (*supra* § XII.13 a), la licencia presunta no permite ninguna obra que no pudiera ser

autorizada expresamente, lo cual genera una indeseable situación de inseguridad jurídica en el promotor.

24. El control municipal sobre las edificaciones no se limita a la comprobación del proyecto. Una vez terminada la obra, y firmado el "certificado final de obra" por el constructor, el ayuntamiento aún ha de realizar una visita de inspección, de la que resulta una "declaración municipal de conformidad" y el otorgamiento —a solicitud del titular de la obra— de la llamada "licencia de primera ocupación" (*infra* § XII.45). Esta licencia autoriza el inicio o implantación del uso al que estuviera destinado, conforme al planeamiento urbanístico, la nueva edificación o construcción.

2. Obras ordinarias

25. Con la expresión de "obras ordinarias" se hace referencia a las obras de edificación o construcción que **no requieren de un "proyecto técnico de obras de edificación"**, conforme al art. 2 LOE. Estas obras sólo pueden ejecutarse previa licencia municipal (art. 153 LSM). Como "obras ordinarias" se pueden considerar la mayoría de las obras de reforma de edificios existentes (cuando son de cierta entidad pero no afectan a la estructura del edificio) y las de construcción de instalaciones distintas de los edificios. En la práctica, la calificación de una obra como "ordinaria" es compleja, porque ni el art. 153 LSM ni el art. 2 LOE dan pautas ciertas de identificación. De un lado, ya se ha mencionado antes la difícil distinción, en el seno del art. 2 LOE, entre las obras que necesitan de "proyecto técnico de obras" (los nuevos edificios, en general, y las grandes construcciones) y las que no necesitan de ese proyecto (las actuaciones sobre edificaciones existentes y las demás construcciones). Pero además, la combinación del art. 2 LOE con el art. 156 LSM ofrece como nueva dificultad la diferenciación entre las "obras ordinarias" y las "menores". Pues resulta que en el art. 2 LOE la clasificación de las obras es binaria (grandes obras y obras ordinarias) y, en cambio, en el art. 156 LSM se contempla un tercer tipo residual de obras (las no reguladas en los arts. 153, 154 y 155 LSM) que se somete a simple comunicación previa (no a previa licencia municipal). Tenemos, así, que mientras que el art. 2

LOE define las "obras ordinarias" como categoría residual (las obras que no necesitan de "proyecto técnico"), el art. 156 LSM presume que las "obras ordinarias" están precisadas ya en la LOE, y configura como categoría residual la de las "obras menores" (sometidas a comunicación previa). Luego, al final, tanto las "obras ordinarias" como las "obras menores" son categorías imprecisas, que se definen ambas sólo por oposición a las "grandes obras". Esta deficiente combinación normativa de los arts. 2 LOE y 156 LSM es causa de numerosos litigios. Su solución viene dada, en algunos casos, por medio de ordenanzas municipales que identifican con mayor precisión los casos de "obras ordinarias" y de "obras menores", Así, conforme al art. 55.2 de la Ordenanza madrileña de Tramitación de Licencias Urbanísticas (2004) son "obras menores" (cuya licencia se tramita por el "procedimiento ordinario abreviado"): obras de reestructuración que no afectan a elementos protegidos; piscinas y edificaciones auxiliares anejas; transformación de local comercial en vivienda, etc.

26. Aunque la solicitud de licencia de "obra ordinaria" no ha de incorporar un "proyecto técnico de obras" (con el contenido que dispone el art. 4 LOE y elaborado por el correspondiente titulado superior), sí ha de contener el **"proyecto técnico exigible legalmente"** (art. 153.2 a) LSM), firmado por el correspondiente técnico facultativo (que no ha de ser un titulado superior). El "proyecto técnico legalmente exigible" lógicamente no es el proyecto de "obras de edificación" del art. 2 LOE (pues en tal caso estaríamos ante la solicitud de una licencia de edificación). Más bien, la críptica mención del art. 153.2 a) LSM a la posible necesidad de un "proyecto técnico" hace referencia a las posibles exigencias técnicas de normas sectoriales (de incendios, seguridad, sanidad) o al proyecto que debe acompañar a una solicitud de licencia de actividad o apertura (cuando por medio de un mismo procedimiento se solicita la licencia de actividad y la de obras previas necesarias para el acondicionamiento del correspondiente local: MOLINA, 2002: 93).

27. Lo singular de la licencia municipal de "obras ordinarias" es su otorgamiento **provisional** *ope legis*, una vez transcurridos dos meses desde su solicitud sin que el ayuntamiento haya formulado requerimiento alguno de subsanación (art. 153.1 LSM). La licencia

provisional ampara la actividad constructiva, pero una vez terminadas las obras, y dictada la "declaración final de conformidad" de la obra por el ayuntamiento, procede el otorgamiento de una nueva licencia (definitiva) que, en su caso, vale al tiempo como "licencia de primera ocupación" de edificios. La licencia **definitiva**, que dota de seguridad jurídica a la construcción realizada, ha de otorgarse en el plazo de un mes desde la fecha del "acta de inspección de conformidad" (art. 153.6 LSM). Transcurrido este plazo hay que aplicar aquí la regla general del silencio positivo (art. 152 c) LSM).

3. Obras menores

28. Aunque sin esta denominación expresa, el art. 156 LSM regula específicamente lo que tradicionalmente se ha denominado como "obras menores". Para la realización de estas obras no se exige previa licencia municipal, sino únicamente una previa y simple **comunicación previa** al ayuntamiento. El art. 156 LSM incluye en este régimen de obras o construcciones "menores" todas aquellas no reconducibles a los supuestos de los arts. 153, 154 o 155 LSM. Se excluyen, por tanto, todas las obras edificatorias o constructivas "mayores" (las que precisan de proyecto técnico de obras) e incluso "ordinarias". Algunos ayuntamientos, mediante ordenanza, precisan cuáles son las actuaciones simplemente sometidas a previa comunicación. Así, en la ciudad de Madrid son "actuaciones comunicadas" las obras de conservación o las obras de "acondicionamiento puntual" en locales y viviendas *"que no impliquen la ampliación o apertura de huecos en muros"* (art. 49.4 y 5 de la Ordenanza madrileña de Tramitación de Licencias, de 23 de diciembre de 2004).

29. En apariencia, y dada la amplitud del listado de las actividades constructivas o edificatorias sometidas a previa intervención municipal (art. 151 LSM) cualquier obra, incluso la más insignificante, habría de ser objeto de previo control municipal. Téngase en cuenta que el 151.1 c) LSM somete a control municipal todas las obras de reforma de *"edificios, construcciones e instalaciones ya existentes, cualquiera que sea su alcance, finalidad o destino"*. Ello no obstante, con frecuencia las ordenanzas municipales de edificación o construcción identifican algunas obras que, por su escasa trascendencia, **ni siquiera están sometidas a comunicación previa**. Es el caso, en la ciudad de Madrid, de las obras de sustitución de acabados interiores de

una sola vivienda o local, como "solados, alicatados, yesos o pinturas" (art. 4 g) de la Ordenanza madrileña de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 23 de diciembre de 2004).

30. El régimen jurídico de las obras comunicadas es especialmente simple. Conforme al art. 156 LSM, el promotor de la "obra menor" debe comunicarlo al ayuntamiento con una antelación de quince días a la fecha de inicio proyectada. En ese lapso desde la comunicación, el **ayuntamiento se puede oponer** a la obra proyectada (obviamente, por posible disconformidad de la obra con la ordenación urbanística) o dictar medidas provisionales y órdenes de ejecución. En todo caso, transcurridos los quince días el promotor ya puede realizar libremente su obra, sin necesidad de atender a un acto autorizatorio expreso del ayuntamiento. Como ya se explicó más arriba (*supra* § XII.15) el transcurso de los quince días no genera un acto presunto positivo a favor del sujeto comunicante. Más bien, el sujeto actuante tiene un **derecho previo** a la realización de la obra, si bien ese derecho se ejerce levantando la carga de comunicarla al ayuntamiento y atender a cualquier objeción del ayuntamiento, siempre que se formule en el plazo de quince días.

IV. Inicio de uso urbanístico

31. El Derecho urbanístico no sólo se ocupa de la transformación constructiva o edificatoria del suelo. También contempla el **efectivo destino** de lo construido al uso establecido en el plan, y en las condiciones de seguridad, salubridad y adecuación ambiental que exigen las normas sectoriales. La garantía de efectivo destino de los edificios y construcciones a su destino normativo se lleva a cabo por dos formas de intervención municipal: mediante controles municipales preventivos (licencias, comunicaciones y declaraciones responsables previas) y mediante controles municipales *a posteriori*. En tiempos recientes se asiste a la progresiva sustitución de los controles preventivos (fundamentalmente, de sus formas más severas, como la previa licencia municipal) por controles o inspecciones *a posteriori*. En este resultado se concitan el paradigma liberal contemporáneo (que ve en la Administración un límite suprimible a la iniciativa económica

privada y que tiene expresión concreta en la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior: Directiva de Servicios) y el objetivo de reactivación de la economía tras el demoledor impacto de la "Gran Recesión" contemporánea. En lo que sigue se van a analizar los dos supuestos característicos de control municipal previo al efectivo uso de las edificaciones y construcciones: la licencia de primera ocupación y los controles municipales sobre actividades económicas.

1. Primera ocupación de edificios

32. Tradicionalmente, el Derecho urbanístico prevé que la efectiva ocupación de los edificios construidos, en especial los destinados a vivienda o residencia, debe ser controlada previamente por los ayuntamientos. Esto se ha hecho, históricamente, mediante la denominada "cédula de habitabilidad" creada por Decreto de 23 de noviembre de 1940, que hoy ha dado paso a la más moderna "licencia de primera ocupación" (STSJM 140/2011, de 28 de febrero). El objeto de la licencia de primera ocupación es comprobar que la nueva edificación efectivamente se ha **ejecutado conforme al proyecto** para el que se concedió previa licencia de obras (SSTSJM 369/2013, de 20 de marzo; y 707/2014, de 18 julio). En la actualidad son varias las comunidades autónomas que han sustituido la "licencia de primera ocupación" por simples "declaraciones responsables" o "comunicaciones previas". En la Comunidad de Madrid, la ley remite a los ayuntamientos la forma de control previo de la primera ocupación de los edificios. En efecto, el previo control municipal de la primera ocupación está expresamente previsto en el art. 151.1 f) LSM y luego simplemente mencionado en el art. 153.5 LSM. Pero, en puridad, la LSM no regula con precisión la "licencia de primera ocupación". Pues el art. 155 LSM, que lleva por título "intervención de usos", claramente está referido al inicio de actividades económicas, y no a la simple ocupación de un edificio tras su construcción. Esto significa que, en ausencia de una regulación legal detallada, es muy amplio el margen normativo de cada ayuntamiento para regular el control previo a la primera ocupación de edificios. Hay que tener en cuenta, en todo caso,

que no rige aquí la reserva de ley hoy contenida en el art. 84 *bis* 2 LBRL, que sólo se refiere a "instalaciones o infraestructuras físicas para el ejercicio de actividades económicas" (otra opinión: MONTESERÍN, 2015: 137). Es posible, en este sentido, que la primera ocupación se articule por cada ayuntamiento como un acto administrativo final (que bien se puede llamar "licencia" o de otra forma) en el procedimiento administrativo en el que inicialmente se otorgó la licencia de edificación (así: art. 58 de la Ordenanza madrileña de Tramitación de Licencias Urbanísticas), o que la "licencia de primera ocupación" se subsuma en el contenido de otras licencias municipales (como la de "funcionamiento" que, para locales de ocio al público, establece la Ley madrileña 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas).

32 *bis*. La singularidad de la licencia de primera ocupación, respecto de la licencia de edificación, puede apreciarse en el siguiente e interesante ejemplo (derivado de la STSJ de 707/2014, de 18 de julio). En un sector de suelo urbanizable de Hoyo de Manzanares se concede licencia municipal para la construcción de diez viviendas adosadas, autorizándose además la urbanización simultánea a la edificación. Entre las determinaciones de la licencia, conforme a lo establecido en el planeamiento urbanístico, se fija una altura máxima de las edificaciones. Al amparo de las licencias se lleva a cabo la urbanización y edificación. En concreto, la urbanización se realiza con una moderada excavación, respecto de la rasante natural del terreno. Esto provoca que entre la rasante de la acera y la rasante del solar haya una diferencia, de aproximadamente 30 cm. Como consecuencia de esta diferencia, las viviendas construidas se atienen o no a la altura establecida en la licencia en función de que se mida esta altura desde la rasante natural del terreno, o desde la rasante de la acera urbanizada. Terminadas las obras de urbanización y edificación, el promotor solicita la licencia de primera ocupación. El Ayuntamiento no responde expresamente a la solicitud. Pasa el tiempo y, cuatro años después, el promotor considera que ha caducado la posibilidad de reacción disciplinaria del Ayuntamiento, frente a las edificaciones supuestamente ilegales, y considera que ha obtenido la licencia de primera ocupación por silencio administrativo. Ante la negativa del Ayuntamiento a otorgar una certificación de acto presunto positivo, el promotor recurre a los tribunales. Determina el TSJM, en grado de apelación, que aunque las viviendas adosadas fueran efectivamente ilegales (por exceso de altura), lo cierto es que ya habían trascurrido más de 4 años desde su total terminación, y en consecuencia tales edificios quedan en situación "asimilada a la de fuera de ordenación" (*supra* § V 26 *bis*). Esto significa que las viviendas no están propiamente legalizadas, pero tampoco se pueden demoler, y el propietario tiene derecho a su uso urbanístico normal. A partir de aquí, considera también el TSJM que ese uso normal quedaría imposibilitado si el particular no pudiera obtener la licencia de primera ocupación.

Sobre esta premisa considera el TSJ que la licencia de primera ocupación no controla la legalidad de la obra edificatoria en sí misma, sino: la adecuación de lo edificado al proyecto autorizado; la corrección urbanística del uso; y el cumplimiento de las normas de seguridad, salubridad y accesibilidad. En consecuencia, visto que la edificación efectivamente realizada es conforme al proyecto (aunque no a las alturas máximas del plan, lo que no puede controlarse mediante la licencia de primera ocupación), y que tanto el uso como las condiciones de seguridad, salubridad, etc. se cumplen, considera el TSJM que debió haberse otorgado expresamente la licencia. Y no habiéndolo hecho así el Ayuntamiento, y transcurrido el plazo máximo para el otorgamiento, ha de considerarse la licencia otorgada por silencio administrativo positivo

33. Aunque la licencia de primera ocupación tenga un significado esencialmente urbanístico y jurídico-administrativo, también puede desplegar **efectos en las relaciones jurídico-privadas**, en la medida en que la licencia municipal acredita la correcta ejecución de la obra constructiva (conforme al ordenamiento urbanístico), y esta declaración es relevante para un posible contrato de compraventa. En tal sentido, la jurisprudencia civil tiene declarado que el adquirente de vivienda no está obligado a formalizar la escritura y abonar el precio pactado en el contrato hasta que el ayuntamiento no otorgue la licencia de primera ocupación (STS-Civil 398/2013, de 10 de junio de 2013). Y en la misma línea se considera como causa de resolución de un contrato de compraventa de inmueble la no obtención previa, por el promotor-vendedor, de la licencia de primera ocupación (MONTESERÍN, 2015: 148).

33 *bis*. Las ocupaciones sucesivas de una vivienda, después de la primera, estaban formalmente sometidas a la obtención de una **"cédula de habitabilidad"**, impuesta por un Decreto de 23 de noviembre de 1940. Aquella regulación, propia de su tiempo, imponía un control administrativo previo sobre las condiciones de las viviendas antes de la entrada de un nuevo inquilino. Se pretendía con ello, en la peculiar situación de la vivienda tras la guerra civil, proteger a los arrendatarios e impedir el alquiler de habitáculos infrahumanos. Entre los requisitos de habitabilidad para expedir la "cédula" se exigía, por ejemplo, conforme a una posterior Orden de 1944, que "toda vivienda familiar se compondrá, como mínimo, de cocinacomedor, un dormitorio de dos camas y un retrete". Con el tiempo, aquellos requisitos higiénico-sanitarios quedaron por completo superados por las normas sobre edificación, accesibilidad o eficiencia energética, si bien el cumplimiento de estas nuevas exigencias edificatorias aún era objeto de control mediante la "cédula". Tras su inexigibilidad para la contratación de suministros residenciales cuando ya hubiera licencia de primera ocupación, la "cédula de habitabilidad" quedó en realidad limitada a edificios antiguos de viviendas donde se pretendía contratar nuevos suministros (de aguas, eléctrico, de gas). Actualmente, la "cédula de habitabilidad" ha sido suprimida por completo en la Comunidad de Madrid por medio del Decreto madrileño 111/2018, de 26 de junio.

2. Inicio de actividades económicas

34. Determinados edificios o partes de edificios tienen como uso urbanístico propio el de servir de soporte a actividades económicas. Desde actividades industriales hasta, simplemente, locales comerciales urbanos o despachos de abogados en edificios residenciales. Estas actividades económicas, en la medida en que pueden ser **fuente de peligros** o simples incomodidades, están sometidas a normas sectoriales (de distancias, insonorización, protección ignífuga, etc.). En función del tipo de riesgo o peligro —y de su magnitud— el control de cumplimiento de aquellas normas sectoriales puede corresponder a diferentes Administraciones públicas. Es posible, incluso, que en función del tipo de actividad la puesta en marcha de una actividad económica se someta a varios controles administrativos, integrados o sucesivos (normalmente, uno municipal y otro autonómico). Este es el caso, por ejemplo, de las construcciones y actividades sometidas a previa declaración de impacto ambiental (del Estado o de la comunidad autónoma).

35. Históricamente, en el control municipal de actividades económicas se han diferenciado las llamadas actividades **"inocuas"** y las actividades **"clasificadas"** o MINP (molestas, insalubres, nocivas o peligrosas). Las actividades inocuas eran objeto de un control estrictamente urbanístico (conformidad del uso pretendido con el planeamiento), mientras que conforme al Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre, las actividades "clasificadas" eran objeto de un control más amplio, por sus riesgos de salubridad, seguridad y ambientales (peligrosidad de estaciones de carburantes, ruidos de panificadoras, etc.). En la actualidad, el control de actividades es algo más complejo. Fundamentalmente, porque para las actividades con grandes riesgos ambientales potenciales, como una industria textil o un matadero (véase el listado de estas actividades en los Anexos I y II de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental) se exige hoy, además de la licencia municipal, una **declaración de impacto ambiental** estatal o autonómica, según los casos. Fuera de estos supuestos muy cualificados, el inicio de las demás actividades económicas es objeto de control municipal, si bien ya no siempre mediante una licencia previa (como era la tradición) sino también, para

los proyectos tendencialmente más sencillos, mediante simples "declaraciones responsables" y "comunicaciones previas".

2.1. Licencias de actividad

36. Desde la perspectiva estrictamente urbanística, el art. 155 LSM prevé el sometimiento a previa licencia municipal de los *"actos de implantación de usos o de modificación de los ya establecidos para el desarrollo de actividades…"*. El objeto de esta licencia municipal es controlar preventivamente que el local o edificio en el que se va a desarrollar una actividad económica sea conforme con el **uso predeterminado** en el plan y *"cumpla con los requisitos de tranquilidad, seguridad y salubridad normativamente exigibles"* (STS de 25 de enero de 2008, RC 761/2004). Es, a diferencia de la licencia de obras, un acto autorizatorio de **duración indefinida** (Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-administrativo 11 de Madrid núm. 374/2011, de 19 septiembre), lo cual no obsta para que, por incumplimiento de su clausulado, pueda declararse caducada. De otro lado, la licencia de actividades no excluye el deber del titular de la actividad de adecuar el local o construcción a las reglamentaciones técnicas que estén vigentes en cada momento (por ejemplo, para la prevención de incendios: Decreto 2267/2004, de 3 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad contra Incendios en los Establecimientos Industriales). La licencia de actividades tampoco exonera a su titular de otras autorizaciones sectoriales (como, en el caso de que la actividad genere vertidos directos al alcantarillado, cual es frecuente en los talleres mecánicos, la autorización municipal de vertido prevista en el art. 8 de la Ley 10/1993, de 26 de octubre, sobre Vertidos Líquidos Industriales al Sistema Integral de Saneamiento de la Comunidad de Madrid).

37. Es frecuente en las ordenanzas municipales, aún hoy, la distinción entre la licencia municipal de actividad (o instalación) y una posterior **"licencia de funcionamiento"** de la actividad, una vez concluida la adecuación del local (así, por ejemplo: art. 11.6 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Colmenar de Oreja, de 29 de enero de 2015, reguladora de la "Apertura de Establecimientos para el Ejercicio de Actividades"; ó art. 80 de la Ordenanza madrileña de Tramitación de Licencias Urbanísticas, de 2004). La licencia de actividad autorizaría la realización de las instalaciones y acondicionamiento arquitectónicos necesarios para la actividad

económica proyectada, mientras que la "licencia de funcionamiento" autorizaría el inicio efectivo de la actividad, una vez acondicionado el local o edificio conforme a la previa licencia de actividad (STSJM 607/2012, de 19 abril). Esta duplicación de licencias no tiene correspondencia directa en el art. 155 LSM. Su existencia descansa, más bien, en la tradicional previsión del art. 21 RSCL (1955), cuya vigencia supletoria actual es dudosa, y más directamente en el poder general de control municipal de actividades mediante licencia previa, conforme al art. 84.1 b) LBRL. Pero en la actualidad, ese poder municipal tiene límites muy precisos y exigentes. Así, conforme al art. 84 *bis* LBRL (en la redacción dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local), ese poder de sometimiento a licencia previa el ejercicio de actividades está muy tasado, y difícilmente puede justificar una segunda licencia para autorizar el efectivo inicio de una actividad ya previamente autorizada por el ayuntamiento (mediante la licencia de actividad).

38. La licencia municipal se otorga, en todos los casos, por el ayuntamiento. Ello no obstante, en 2009 el Ayuntamiento de Madrid aprobó una ordenanza en la que, con el objetivo de hacer más eficaz el control municipal (que se había descubierto que era más formal que real), integró a **entidades privadas** (las "Entidades Colaboradoras de Licencias Urbanísticas": ECLUs) en la comprobación y evaluación de los proyectos de actividades, si bien reservando en todo caso al ayuntamiento la decisión final sobre la licencia. Tras la anulación de esta ordenanza (STSJM de 17 de febrero de 2011 y luego STS 10 de diciembre de 2013, RC 2564/2011), el sistema de colaboración privada ha subsistido, si bien como una opción voluntaria del solicitante de licencia: su proyecto puede ser comprobado por una ECLU o por los servicios urbanísticos del ayuntamiento.

39. En la actualidad, la licencia municipal de actividad puede ser de cuatro tipos básicos:

a) De **actividades con posible repercusión ambiental (o "calificadas")**. Para estas actividades, enunciadas en el Anexo V de la Ley madrileña 2/2002, de 19 de junio, de Evaluación Ambiental de la Comunidad de Madrid (que en este punto aún sigue vigente) se exige un **"informe de evaluación ambiental de actividades"**, que emitirá cada ayuntamiento (art. 42.1 de la Ley 2/2002). Esa declaración vincula al ayuntamiento para el otorgamiento de la licencia de actividad (art. 4 de la Ley madrileña 2/2012). En consecuencia, las

condiciones o medidas correctoras contenidos en la declaración de evaluación ambiental pasan a ser cláusulas (condiciones y cargas modales) de las licencias municipales de actividad.

b) De **espectáculos públicos y actividades recreativas** en locales cerrados. Esta licencia se rige por la Ley madrileña 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, para la amplia lista de actividades económicas (entre muchas: bares, restaurantes, salas de fiesta, salas de exposiciones, "salas de juventud", teatros, cines) enumeradas en el posterior Decreto madrileño 184/1998, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Catálogo de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas, Establecimientos, Locales e Instalaciones. En la actualidad, y tras la reforma contenida en la Ley madrileña 4/2013, de 18 de diciembre, que introduce una nueva Disposición adicional 9ª en la Ley madrileña 17/1997, es una opción del promotor solicitar la licencia de espectáculos o presentar una "declaración responsable paralela".

c) De **actividades potencialmente peligrosas**. En este caso, la licencia de actividades, regulada en el art. 155 LSM, ha de comprobar que el promotor del proyecto cumple con ciertos requisitos específicos de seguridad, regulados en normas sectoriales en atención a los riesgos o peligros específicos de la actividad en cuestión. Así, por ejemplo, en relación con las "actividades de residencia o centros de día destinados a ancianos", el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los Centros, Establecimientos y Dependencias dedicados a Actividades que puedan dar origen a Situaciones de Emergencia, exige (art. 4.2) que la solicitud de licencia de actividad incluya un "plan de autoprotección" (que asegure la evacuación de personas, en caso de infortunio).

d) De **actividades inocuas**. Son todas las demás actividades económicas, en principio cada vez más escasas, que no estando en el listado de actividades calificadas, tampoco son objeto de simple "declaración responsable" conforme a la Ley madrileña 2/2012.

40. A veces, la licencia de actividad se refiere a **locales o edificios ya previamente existentes**. En ese caso, la licencia municipal es

claramente independiente de una anterior licencia municipal de obras que, en un momento anterior, fiscalizó la conformidad del proyecto constructivo con la ordenación urbanística vigente. Por eso, en el procedimiento de otorgamiento de una licencia de actividad el ayuntamiento ya no puede valorar la conformidad del proyecto de obras con el plan urbanístico, sino sólo si la obra efectivamente terminada es o no conforme con el uso urbanístico que establece el plan. También puede ocurrir que la actividad económica proyectada **precise de una obra previa**: bien de edificación, bien de modificación o reforma de una construcción existente. Para este caso, el art. 22.3 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales (1955), aún hoy vigente donde no haya sido desplazado por las leyes autonómicas, establece que la licencia de apertura (de actividad) precede en el tiempo a la de obras, a fin de evitar la ejecución de proyectos constructivos que luego no pudieran servir al fin urbanístico pretendido. En la actualidad, es frecuente que las ordenanzas municipales de licencias, allí donde las hay, coordinen en un solo procedimiento las dos licencias mencionadas, la de obras y la de actividad.

2.2. Declaraciones responsables.

41. El proceso de **liberalización** de las actividades económicas ha supuesto, en los últimos años, importantes modificaciones en el control municipal. Estas reformas a veces han ido en paralelo y a veces se han confundido con la transposición en España de la **Directiva 2006/123/CE** (Directiva de Servicios) y su objetivo reductor de los controles administrativos previos al inicio de actividades de servicios (entre ellas, el comercio en locales abiertos al público). Esta simplificación o reducción de los controles administrativos se ha plasmado, entre otras cosas, en la parcial sustitución de la licencia de actividad por una previa "declaración responsable". El régimen jurídico elemental de la "declaración responsable" se encuentra en el art. 69 LPAC, en los arts. 4 y 5 de la Ley estatal 12/2012, de 26 de diciembre, de Medidas Urgentes de Liberalización del Comercio y de Determinados Servicios, en el art. 4 de la Ley madrileña 2/2012, de 12 de junio, de Dinamización de la Actividad Comercial, y en posteriores ordenanzas municipales que han desarrollados estas leyes (por

ejemplo, para Móstoles, la Ordenanza Municipal reguladora de la Apertura de Establecimientos para el Ejercicio de la Actividades Económicas, de 23 de febrero de 2017) Mediante esta técnica de control, el promotor o titular de la actividad debe presentar al ayuntamiento (o a una entidad colaboradora, en la ciudad de Madrid) un escrito en el que "declara" su intención de iniciar una actividad y que cumple con los requisitos jurídicos y técnicos que rigen esa actividad (art. 69 LPAC). Conforme al art. 4 de la Ley madrileña 2/2012, a la "declaración responsable" ha de acompañarse una abundante documentación, que va desde el "proyecto técnico" (suscrito por el profesional competente) hasta la acreditación del pago de la tasa municipal (por la actividad de registro de la declaración y comprobación *ex post* de la actividad declarada). La nota más relevante de la declaración responsable está en que **habilita de forma inmediata** para el ejercicio de la actividad declarada, sin perjuicio de la posterior comprobación o inspección municipal y de la potestad municipal para ordenar el cierre provisional o definitivo por incumplimiento de los requisitos que rigen el ejercicio de la actividad (art. 84 *ter* LBRL).

42. En puridad, y aunque pudiera parecer que el inicio automático de una actividad económica es una novedad contemporánea, vinculada a la Directiva 2006/123/CE, lo cierto es que el régimen de las licencias de actividades en el art. 155 LSM (y en las ordenanzas municipales que lo desarrollan o complementan) ya establecía un régimen jurídico próximo al de la actual "declaración responsable". En efecto, según el art. 155.2 LSM, la *"mera presentación de la solicitud [de licencia], con todos los documentos exigibles, comportará automáticamente la autorización provisional para la implantación y desarrollo del uso"*. Y si bien es cierto que el ayuntamiento aún debía resolver expresamente sobre la solicitud de licencia presentada, esto era ya un control *ex post* (una vez iniciada la actividad), no muy diferente de la comprobación —también *ex post*— que ahora debe realizar el ayuntamiento una vez presentada la "declaración responsable". Además, hay que recordar que en un número muy elevado de casos el ayuntamiento nunca llega a otorgar la licencia expresa de actividad, obteniéndose ésta por silencio positivo, por transcurso de un mes sin resolución expresa (art. 155.3 LSM). Luego, el control municipal actual mediante la "declaración responsable" no es, en la práctica, muy distinto del ejercido anteriormente mediante la licencia de actividad.

43. El nuevo régimen de las declaraciones responsables supone, en todo caso, la **reducción de la actividad de la Administración**. Esta reducción admite muy diversos grados. En el menor de los grados, la supresión de las licencias previas supone que el ayuntamiento ya no tiene que instruir un procedimiento específico con

informes sectoriales de varios servicios municipales y con trámite de información pública (NOGUEIRA, 2011: 171). Esta actividad procedimental no está ya presente en el régimen jurídico de la declaración responsable o de la comunicación previa. A partir de ahí, cada ayuntamiento puede dedicar más o menos atención a la comprobación del proyecto y a la vigilancia continua sobre la actividad (DE LA QUADRA, 2013: 92) Es posible, en primer lugar, que en el marco de opción que establecen los arts. 69.3 LPAC y 84 *bis* LBRL, así como el art. 5 y la DA 2ª de la Ley 12/2012, el ayuntamiento organice un sistema de inspección *in situ* generalizada y reiterada en el tiempo, o un modelo de vigilancia aleatorio o sólo activado previa denuncia externa. Por otro lado, para el titular o promotor de la actividad económica —antes solicitante de la licencia municipal– la declaración responsable supone la internalización de riesgos antes trasladados al ayuntamiento (VELASCO, 2014: 33). En efecto, dado que el ayuntamiento ya no autoriza proyectos concretos, tampoco ofrece la seguridad jurídica que deriva del acto administrativo (la licencia) ni asume la responsabilidad (o al menos ésta se reduce) frente a terceros por los daños o perjuicios derivados de la actividad económica. Se puede decir, en este sentido, que el titular de la actividad internaliza los riesgos que, en el régimen de licencia previa, externalizaba al menos parcialmente hacia la Administración.

44. Tanto el Estado como la Comunidad de Madrid han optado decididamente por sustituir muchas de las licencias previas de actividad por simples declaraciones responsables. En un primer momento, el Estado estableció (art. 1 del Real Decreto-Ley 19/2012) que la apertura de locales comerciales y oficinas de hasta 300 m2 precisa sólo de una previa declaración responsable sobre el cumplimiento de los requisitos normativos exigibles. Después, la Comunidad de Madrid intensificó esta liberalización de la actividad comercial y de servicios ampliando la exención de licencia previa (y el sometimiento a simple declaración previa) a un largo listado de actividades comerciales y de servicios (entre muchas: venta de carnes, verduras, huevos y aves; comercio textil, zapaterías, perfumerías y tiendas de maquinaria; oficinas bancarias; despachos de abogados; alquiler de vehículos; salones de belleza, etc.) **sin límite alguno de superficie**. Por último, para las actividades de espectáculos y recreativas en espacios cerrados, la DA 9ª de la Ley madrileña 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, ha dado al promotor de aquellas actividades la opción entre solicitar licencia municipal de funcionamiento (previa al inicio de la actividad) o presentar una simple "declaración responsable".

45. La declaración responsable se refiere no sólo a la actividad pretendida, sino también a las **obras necesarias** para que el edificio o local esté en condiciones de destinarse a ese uso (art. 3 de la Ley madrileña 2/2012). No cabe duda de que, en función de las obras constructivas necesarias (obras de edificación, obras "ordinarias" u obras "menores") la declaración responsable deberá integrar un tipo u otro de "proyecto técnico" (incluso el prolijo "proyecto técnico de obras" al que se refiere el art. 2 LOE, cuando sea necesario un nuevo edificio). Lo llamativo, y sobre lo que se ha alertado ya en la doctrina, es que las obras de edificación o de gran magnitud puedan, por el hecho de vincularse directamente a una actividad económica, realizarse sin previa licencia municipal de obras (CASADO y LÓPEZ, 2014: 15; MONTESERÍN, 2015: 132).

45 *bis*. En los ayuntamientos que han aprobado nuevas ordenanzas, para incorporar el régimen de la declaración responsable, se observa en general una actitud cauta ante esta nueva forma de control. Así, de un lado se impone en algunos supuestos (actividades con más riesgo o peligro) una consulta previa y obligatoria al ayuntamiento, cuya respuesta ha de ser en todo caso anterior a la presentación de la declaración responsable (por ejemplo: art. 7.2 de la Ordenanza de Apertura de Móstoles, de 2017). De otro lado, es frecuente la precisión normativa de que "cuando la documentación aportada no sea completa, no producirá ningún efecto la declaración o comunicación realizada" (así: art. 10 de la Ordenanza de Móstoles), lo que pudiera no ser plenamente conforme con la ley.

2.3. Simple comunicación previa

46. En las leyes generales de transposición de la Directiva 2006/123/CE no se distingue con precisión entre la "declaración responsable" y la "comunicación previa". Porque en ambos casos la simple presentación del proyecto o iniciativa autoriza inmediatamente el inicio de la actividad. Pero se va generalizando, en las leyes sectoriales y en las ordenanzas municipales, la utilización de la "declaración responsable" para poner en conocimiento del ayuntamiento una actividad relevante, que ha de ir definida en el correspondiente "proyecto técnico" suscrito por el profesional competente. Al otro lado, la comunicación previa ha quedado reducida a **asuntos secundarios**, como el aviso al ayuntamiento de un cambio en la titularidad de una actividad, una modificación "no sustancial" o la interrupción en el ejercicio de la actividad (por ejemplo: art. 31 de la Ordenanza del Ayuntamiento de Colmenar de Oreja de 2015 sobre "Apertura de Establecimientos para el Ejercicio de Actividades").

V. Mantenimiento de los usos urbanísticos

47. Una vez implantados los usos establecidos por el plan para cada terreno, solar, edificación o construcción, el Derecho urbanístico busca su **mantenimiento efectivo.** En este sentido, la eficacia del plan urbanístico no se agota con la efectiva transformación física y jurídica del suelo. El plan urbanístico impone el efectivo mantenimiento de los usos predeterminados. Ahora bien, el mantenimiento de los usos del suelo no sólo consiste en impedir que los propietarios implanten en sus inmuebles usos no contemplados en el plan. El cumplimiento efectivo de la ordenación urbanística también requiere que las dotaciones urbanísticas y los propios edificios y construcciones se encuentren en un **estado de conservación adecuado** para poder desplegar su fin urbanístico. Este es un objetivo tradicional del Derecho urbanístico, y se ha articulado normalmente a través del llamado "deber de conservación". Pero ahora, progresivamente abandonado el desarrollismo urbanístico de las últimas décadas, la conservación ha pasado a ser el objetivo primordial del nuevo Derecho urbanístico (ARROYO, 2006: 19; GIFREU, 2013: 32). Ya no se trata de transformar (urbanizar) suelo para ensanchar la ciudad, sino de recuperar, renovar y rehabilitar la ciudad existente, sus dotaciones urbanísticas y sus edificios. Este era el objeto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas (LRRRU), hoy integrada en el TRLS 2015. Aquella ley (y el vigente TRLS) más que establecer nuevas técnicas jurídico-urbanísticas, dan un **nuevo sentido y utilidad a técnicas ya existentes** en las leyes urbanísticas autonómicas (técnicas de planificación, gestión urbanística o conservación), que ahora se ponen decididamente al servicio de la recuperación y revaloración del suelo urbano. En este sentido, el TRLS 2015 no sustituye a la vigente regulación de la LSM sino que le añade posibilidades e intensifica el alcance de sus mandatos.

48. Tres son las formas jurídicas elementales para este fin. Una consiste en aprobar **modificaciones** de planeamiento o de instrumentos de ejecución urbanística (delimitación de unidades de ejecución sistemática) mediante los cuales se puedan compensar, limitar o equidistribuir los costes de regeneración o rehabilitación urbanística y

edificatoria. Una segunda forma consiste en incentivar la **actividad administrativa** directa o indirecta (mediante subvenciones y ayudas) para la regeneración y renovación de áreas urbanas degradadas. La tercera forma jurídica consiste en incorporar en mayor o menor medida a los **particulares** (propietarios) a las tareas de conservación y rehabilitación de sus edificios y construcciones. De ordinario, estas tres posibilidades o formas jurídicas no actúan separadamente, sino de forma combinada. La opción por una otra vía tiene tanto fundamentos políticos (quién debe pagar la conservación de la ciudad, si todos los vecinos mediante los tributos generales o los dueños de los edificios) como económicos (depende de las disponibilidades presupuestarias en cada momento). La Ley madrileña 7/2000, de 19 de junio, de Rehabilitación de Espacios Urbanos Degradados y de Inmuebles que deban ser Objeto de Preservación, prevé, fundamentalmente, convenios financieros ("convenios de rehabilitación concertada") entre la Comunidad de Madrid y los ayuntamientos madrileños para proyectos de rehabilitación de áreas e inmuebles específicos. La más reciente LRRRU (ahora integrada en el TRLS 2015) se apoya fundamentalmente en medidas de reordenación y gestión urbanísticas (planeamiento y ejecución de ámbitos de gestión) y en la incorporación imperativa de los propietarios a la conservación de los edificios.

49. En lo que hace específicamente a la **participación de los particulares**, en la LSM se pueden identificar tanto formas cooperativas como deberes individuales de conservación. Como sigue:

a) De un lado, la vigencia indefinida del plan requiere el efectivo **mantenimiento de la urbanización** en condiciones idóneas. Las obras de urbanización, una vez recibidas por el ayuntamiento, pasan a ser bienes de dominio público. Y esto lleva aparejado, de forma natural, la carga municipal de mantenimiento de dichas infraestructuras urbanísticas (art. 136.1 LSM). Ello no obstante, la LSM también prevé que, por decisión del ayuntamiento, los propietarios del suelo o las edificaciones asuman o colaboren en las tareas de mantenimiento. A tal fin sirven las "entidades urbanísticas de conservación", que son "entidades de Derecho público" en las que obligatoriamente han de integrarse los propietarios de los solares resultantes de las obras de transformación (art. 136.2 y 137 LSM). Cuestión problemática aquí es

el sobrecoste que el mantenimiento de la urbanización supone para los miembros las entidades de conservación. Pues esos propietarios contribuyen mediante los tributos generales al mantenimiento de todas las dotaciones municipales y, de forma añadida, financian el mantenimiento de las infraestructuras que directamente les conciernen. La urbanización efectivamente existente puede devenir obsoleta o disfuncional. Bien por defectos en su conservación (por parte de los propietarios o del ayuntamiento), bien por la natural obsolescencia que provoca el paso del tiempo y la evolución tecnológica. Cuando esto ocurre, ámbitos específicos de la ciudad pueden ser objeto de renovación mediante obras de "reurbanización". Para estos casos, la LSM hace posible la categorización del suelo como "urbano no consolidado" (art. 14.2 b) LSM). Esto abre la posibilidad de la demolición parcial o total de los edificios existentes y la ejecución de una actuación urbanizadora y edificatoria sistemática o integrada, con equidistribución de cargas y beneficios entre los propietarios del suelo. Para estos casos, tanto el art. 18.1 TRLS, en su regulación de las actuaciones de urbanización, como la regulación del régimen del suelo "urbano no consolidado" del art. 18.2 LSM imponen a los propietarios los deberes de cesión, financiación o ejecución, equidistribución y realojo ya expuesto antes (*supra* § VIII.23).

b) De otro lado, el Derecho urbanístico también pretende el **mantenimiento de los terrenos, construcciones y edificaciones** en un estado apto para su efectiva utilización conforme a lo establecido en el plan. Se trata, por ejemplo, de que un edificio con destino residencial mantenga sus condiciones arquitectónicas para servir efectivamente de morada digna a sus ocupantes. O de que una nave industrial sirva para su fin productivo sin riesgo para la vida o la seguridad de quienes en ella trabajan. Para estos fines, tanto el art. 15.1 TRLS 2015 como el art. 12 h) LSM establecen los llamados "deberes de conservación" sobre el titular de los terrenos, edificios o construcciones. Estos deberes de conservación se van a analizar en detalle seguidamente.

VI. Deberes de conservación de edificios y ruina

50. Ya se ha dicho que la conservación de los terrenos, construcciones y edificaciones es un deber de sus propietarios (arts. 15.1 TRLS 2015 y 12 h) LSM). Es una "condición básica" de la propiedad urbana en toda España. Expresa la "función social" inherente a todo derecho patrimonial, por mandato del art. 33.1 CE. De tal manera que el propietario de un edificio no tiene sólo el derecho a usarlo (conforme al destino fijado en el plan) sino también el **deber de conservarlo** para que efectivamente pueda seguir albergando el uso que le corresponde y no genere efectos perjudiciales para el conjunto de los ciudadanos. Este deber de conservación está sometido a límites precisos. El primer límite está, precisamente, en que el alcance del deber de conservación ha de fijarse **por ley**. Esto es una simple consecuencia de la reserva constitucional de ley que —aunque flexible— acompaña al derecho de propiedad conforme a los arts. 33.1 y 53.1 CE. El segundo límite está en la **soportabilidad económica** de la conservación. Pues tratándose de un deber vinculado a la propiedad, el coste económico de su cumplimiento no puede ser de tal magnitud que vacíe de contenido la rentabilidad o aprovechamiento individual del propietario. Como en seguida veremos, la legislación urbanística de la Comunidad de Madrid se somete a estos dos límites constitucionales.

51. El concepto y el alcance del "deber de conservación" no era preciso en los arts. 168 y 169 LSM. A esa imprecisión original hay que añadir, ahora, que a la regulación de la LSM se ha superpuesto la del art. 15.1 TRLS 2015, que amplía e intensifica el alcance del deber de conservación. Según una interpretación aparentemente aceptada, y previamente presente en el Derecho positivo (por ejemplo: arts. 8 y 12 de la Ordenanza madrileña de Conservación, Rehabilitación y Estado Ruinoso de las Edificaciones, de 30 de noviembre de 2011) el derogado art. 9.1 TRLS 2008 y el vigente art. 15.1 c) TRLS 2015 identifican, de un lado, las **obras de conservación** que han de ser ejecutadas por los propietarios (las de *"seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato público"*, las relacionadas con *"motivos turísticos o culturales"*, o las que sirvan a la *"mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano"*); y de otro lado, el mismo art. 15.3 TRLS 2015 fija

un **límite económico** en la exigibilidad de esas obras: *"la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta equivalente al original"* (TEJEDOR, 2013: 53; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, 2014: 174). De manera que, si bien el propietario está obligado ampliamente a conservar e incluso mejorar su edificio, el coste de cumplimiento de ese deber sólo le es exigible cuando el coste de conservación no alcance el 50 por 100 del valor de un edificio nuevo con el mismo destino y uso. Más allá de este límite económico el ayuntamiento puede exigir obras de conservación o mejora, pero sólo financiando el sobrecoste. Esta explicación ciertamente distingue entre el **deber de conservar**, que es notoriamente amplio, y el **deber de costear** la conservación, que tiene un límite lineal (la mitad del valor de reposición). Según esta explicación, carece de relevancia económica (a efectos de exigir el pago de las obras) el concreto motivo que justifica las obras de conservación (si es la seguridad o, por ejemplo, la mejor adaptación al ambiente).

52. En mi opinión, es posible y lógica una comprensión diferente del deber de conservación, de los supuestos en que procede y de sus límites económicos. Esta explicación alternativa, que conecta con la regulación aún supletoria del art. 11 del Reglamento de Disciplina Urbanística (1978), parte de la distinción entre un **deber "normal" de conservación**, y de varios **deberes "extraordinarios" de conservación**, con importantes diferencias de régimen jurídico.

a) El **deber "normal"** de conservación consiste en mantener el edificio en condiciones de *"seguridad, salubridad, ornato público y decoro"* (art. 168.1 LSM), así como de *"accesibilidad universal"* (art. 15.1 b) TRLS 2015). Este deber de mantenimiento o conservación ha de entenderse en sentido estricto, y no incluye todos los posibles nuevos estándares normativos sobre edificación y eficiencia energética (los contenidos en el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación) o sobre accesibilidad (arts. 17 y 26 de la Ley madrileña 8/1993, de 22 de junio, de Promoción de la Accesibilidad y Supresión de Barreras Arquitectónicas de Accesibilidad). El cumplimiento de estos deberes de mantenimiento corre **por entero a cargo del propietario** (en este sentido, aparentemente: PAREJO y ROGER, 2014: 195), que puede cumplirlo por propia iniciativa o mediando una orden de ejecución del ayuntamiento (art. 170 LSM). Lógicamente, la ejecución de estas obras de mantenimiento ha de hacerse conforme a los requerimientos normativos vigentes en cada momento sobre edificación, eficiencia energética o accesibilidad. En todo caso, y esto es relevante, cuando el grado de deterioro del edificio es muy alto y por tanto el coste de su conservación (más del 50 por 100 del coste de un nuevo edificio), el propietario puede solicitar la declaración de **ruina**, momento en el cual se extingue su deber de conservación (*infra*

§ XII.55). Pero si no opta por solicitar la declaración de ruina (con la consiguiente demolición) el propietario ha de acometer con **recursos propios** las obras de conservación normal. En este punto se puede considerar que el art. 168.2 LSM ha sido enmendado por el art. 15.1 c) y 3 TRLS 2015, que sólo contempla expresamente la necesidad de compensación económica pública cuando la conservación se refiera a *"motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano"*, y por tanto no cuando la conservación sea por razones de seguridad, salubridad, ornato, decoro y accesibilidad universal. Esto no impide, claro es, que la Comunidad de Madrid o cada ayuntamiento puedan aprobar planes de ayudas o subvenciones para coadyuvar al cumplimiento del deber "normal" de conservación.

b) En segundo lugar, el propietario está obligado a realizar otras **"mejoras"**, obras "adicionales" u obras "extraordinarias". Se trata de obras no directamente relativas a la "seguridad, salubridad, accesibilidad universal, ornato público y decoro", aunque previstas o autorizadas por la ley. Estas obras se pueden realizar por propia iniciativa o por medio de una orden municipal de ejecución (art. 170.1.2 LSM). Actualmente las leyes imponen deberes de mejora para la "adaptación al ambiente" (art. 170.1.2 LSM), por razones turísticas, culturales, de sostenibilidad del medio ambiente urbano y de cumplimiento de las nuevas normas técnicas de edificación. Las obras de mejora pueden consistir en el cumplimiento de las "exigencias básicas" del Código Técnico de la Edificación (art. 15.1 c) TRLS 2015). Todas estas mejoras, aun siendo obligatorias, sólo **parcialmente son costeadas por los propietarios**. El art. 15.3 TRLS 2015 establece que *"correrán a cargo de la Administración"* las *"obras adicionales"* en lo que superen *"la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original (...)"*.

53. A fin de asegurar el cumplimiento del deber de conservación, que obliga *ex lege* a todo propietario de inmuebles, la LSM se sirve de dos **técnicas urbanísticas**: las inspecciones decenales y las órdenes de ejecución.

a) Conforme al art. 169.1 LSM, los propietarios de edificios de más de treinta años están obligados a realizar (cada diez años) una **inspección integral** del edificio dirigida a *"determinar el estado de conservación y las obras de conservación o, en su caso, rehabilitación que fueran precisas"*. Estas inspecciones son una carga del propietario, compatible con el propio derecho de propiedad sobre el edificio. La inspección, que tiene reflejo en el correspondiente "informe de inspección técnica de edificios" sólo se concentra en los aspectos directamente conectados con el deber "normal" de conservación: estabilidad, seguridad, estanqueidad, y consolidación estructurales, así como condiciones de habitabilidad o de uso efectivo (art. 169.3 a)

LSM). Por medio del art. 4 LRRRU (2013), luego integrado en el vigente TRLS 2015, el tradicional "informe de inspección técnica de edificios" se ha fundido en un más amplio "informe de evaluación de los edificios" que, si bien se refiere a la seguridad y conservación de los edificios de vivienda residencial colectiva, incluye ahora también la evaluación de la eficiencia energética del edificio, ampliación ésta no afectada por la declaración parcial de inconstitucional de del art. 29.2, 3, 4, 5 y 6 y del art. 30 TRLS (STC 143/2017, FFJ 5-8). Esta adición de inspecciones y evaluaciones que contiene la ley estatal no debe llevar a equívocos, pues no todas las valoraciones, recomendaciones o medidas propuestas en el nuevo "informe de evaluación de los edificios" son relevantes a efectos de la declaración de ruina del edificio.

b) En segundo lugar, el ayuntamiento puede asegurar el cumplimiento del deber de conservación mediante **órdenes de ejecución**. Por ejemplo, en 2015 el Ayuntamiento de Madrid detectó en el edificio de la calle Valderrobres núm. 8 ciertas "manchas de humedades en los paramentos del pasillo distribuidor de los trasteros del portal II" y en consecuencia, ordenó a la correspondiente comunidad de propietarios la iniciación, en el plazo de dos meses, de la "reparación consistente en picado, guarnecido y pintura de los paramentos del distribuidor de los trasteros del portal II". Tratándose de un deber inmediato, directamente impuesto por la ley, el propietario está obligado a la conservación del edificio. Pero para el caso de que ese cumplimiento no se realice de forma espontánea o voluntaria, el art. 170 LSM regula las órdenes de ejecución. El ayuntamiento está obligado a dictar estas órdenes cuando se trata de hacer cumplir los deberes de conservación elementales, los que tienen relación con el deterioro físico del edificio (art. 170.1.1 LSM). En cambio, el ayuntamiento está simplemente facultado (no obligado) a dictar órdenes de ejecución en relación con las "obras de mejora" (art. 170.1.2 LSM). Las órdenes de ejecución se dirigen al propietario de la construcción o inmueble o a quien muestre "apariencia de serlo" (STSJM 612/2014, de 27 junio). En caso de incumplimiento, la orden de ejecución puede ser objeto de ejecución forzosa, conforme a las reglas generales del art. 99 LPAC.

54. Además de lo anterior, los arts. 49 y 50 TRLS 2015 también prevén la **sustitución forzosa** del propietario, cuando éste incumple su deber de conservación. Esta medida en ningún caso tiene contenido sancionador (y por tanto, no rigen aquí las exigencias de los arts. 24.2 y 25.1 CE). Más discutible es si la sustitución forzosa es una medida de contenido expropiatorio (DÍAZ LEMA, 2014: 80) o una forma singular de ejecución forzosa de deberes urbanísticos. Aunque el TRLS inmediatamente establece la posibilidad de sustitución forzosa, lo cierto es que dicha posibilidad es difícilmente realizable sin previa regulación autonómica de desarrollo. Pues cuestiones elementales como la precisión de quién puede o debe ejecutar las obras por sustitución, o cómo se financia la actividad sustitutiva, no están reguladas directamente en el TRLS. Cabe la posibilidad, eso sí, de que en defecto de regulación autonómica de la sustitución forzosa, un ayuntamiento pueda desarrollar normativamente (por ordenanza) la regulación del TRLS. En la regulación del TRLS, primeramente el ayuntamiento ha de declarar el incumplimiento del deber de conservación en un procedimiento contradictorio (art. 50.1 TRLS). A partir de ahí se acuerda la sustitución y se ejecutan las obras de conservación, lógicamente, ocupando en lo necesario el edificio. El art. 50.1 TRLS establece que la selección de la entidad ejecutora sustitutiva se hará *"mediante procedimiento con publicidad y concurrencia"*. Según esto, la ley parece excluir que sea el propio ayuntamiento quien sustituya a los propietarios, siendo preceptiva la selección de otro sujeto que, a cambio de un beneficio económico, ejecute las obras de conservación. Ello no obstante, nada impediría que fuera precisamente una empresa municipal, actuando en régimen de competencia, quien concurriera al procedimiento selectivo y resultara adjudicataria de las obras de conservación. Finalmente, una vez concluidas las obras de conservación, los propietarios reciben el edificio rehabilitado y la entidad ejecutora recibe una retribución por su actividad, que puede ser una parte del edificio conservado, cuando éste se encuentra en régimen de propiedad horizontal (art. 49.2 TRLS).

55. El cumplimiento de los deberes de conservación con frecuencia resulta complejo en los edificios residenciales en régimen de **propiedad horizontal**, regentados por la correspondiente junta de propietarios y donde tradicionalmente existen amplias facultades de veto para minorías de propietarios. Para evitar este resultado, y dotar de mayor eficacia a los deberes legales de conservación sobre los elementos comunes de los edificios y las instalaciones de accesibilidad, el nuevo art. 10.1 de la Ley de Propiedad Horizontal (modificado por la LRRRU) ha impuesto directamente la realización de las correspondientes obras (por tanto, sin necesidad de previo acuerdo de la junta de propietarios y sin posibilidad de veto en su seno).

56. Específicamente para el cumplimiento de los deberes de **accesibilidad universal**, y dado que muchos edificios carecen de las características arquitectónicas mínimas para las correspondientes instalaciones (como ascensores), el art. 24.4 TRLS 2015 prevé la posibilidad de que, cuando no haya otra opción viable, técnica o económicamente, dichas instalaciones se ejecuten con ocupación del dominio público (por ejemplo, sobre aceras).

57. Tal y como se ha anunciado ya, el art. 171 LSM prevé la **declaración de ruina** de un edificio. Con la declaración de ruina **cesa el deber de conservación** del propietario. Puede proceder la demolición y, en su caso, podrá tener lugar la reedificación (lógicamente, conforme a lo que en ese momento establezca el plan y las ordenanzas de edificación). Formalmente el art. 171 LSM regula dos supuestos de "ruina urbanística", aunque en realidad ambos están estrechamente interrelacionados.

a) Según el art. 171.1 a) LSM procede la declaración de ruina cuando el **coste** de las *"reparaciones necesarias para devolver a la construcción o edificación la estabilidad, seguridad, estanqueidad y consolidación estructurales o para restaurar en ella las condiciones mínimas para hacer posible su uso efectivo legítimo, supere la* **mitad del valor** *de un edificio o construcción de nueva planta con similares características e igual superficie útil que la existente, excluido el valor del suelo"*. Esto es: no cualquier tipo de reparación, sino sólo las más imprescindibles, las que conectan con el contenido "normal" del deber de conservación, permiten la declaración de ruina. Otras obras adicionales (de calidad urbana, o por razones turísticas) no computan para una posible declaración de ruina.

b) En segundo lugar, el art. 171.1 b) LSM contempla un supuesto de ruina urbanística por **acumulación de los costes de reparación**. Partiendo del deber de inspección decenal del propietario (*supra* § XII.51 a), la LSM contempla la posibilidad de que, por acumulación de costes de reparación recomendados en los dos últimos informes decenales, más las necesidades actuales de reparación, se llegue a un gasto real superior a la mitad del coste de nueva construcción de un edificio nuevo. En puridad, este supuesto de ruina

es también económico, si bien con un cómputo de costes espaciado en el tiempo.

58. Según se ha expuesto, el coste económico de reparaciones determinante de la declaración de **ruina** (art. 171.1 LSM) coincide con lo que, según una opinión generalizada aunque ya cuestionada más arriba, es el límite económico del deber de **conservación** (art. 15.3 TRLS 2015 y art. 171.1 LSM). Se trata, en ambos casos, de la mitad del valor de construcción de un edificio nuevo, excluido el valor del suelo. Luego, cuando las reparaciones necesarias superan la mitad del valor de reposición del edificio, el propietario no está ya obligado a la conservación y tiene derecho a solicitar del ayuntamiento la **declaración de ruina**. Ahora bien, esta estrecha conexión entre deber de conservación y la situación legal de ruina no significa que, por sistema, allí donde las reparaciones exceden del deber de conservación, se haya de producir la demolición del edificio. En primer lugar, incluso cuando los costes de reparación son excesivos (por relación al coste de reposición) el ayuntamiento puede obligar a la reparación siempre que **asuma el exceso** de coste económico. De otro lado, cuando el coste de reparación excede del deber legal de conservación, el propietario **puede** (pero no necesariamente debe) solicitar la declaración de ruina. De otro lado, incluso declarada la ruina del edificio, el propietario aún tiene la opción de elegir entre la reparación o rehabilitación (a su cuenta) o la demolición del edificio (art. 171.3 c) 1 LSM). La demolición lógicamente extingue el régimen de propiedad horizontal (comunidad de propietarios) que pudiera existir sobre un edificio (art. 23 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, de Propiedad Horizontal).

59. La situación de ruina ha sido, tradicionalmente, objeto de frecuentes controversias judiciales, precisamente por la alta **relevancia económica de la situación de ruina** y la posible demolición del edificio. Pues, en general, los edificios antiguos y deteriorados son menos valiosos económicamente para sus propietarios que los nuevos. Esta baja rentabilidad económica ha estado tradicionalmente vinculada al singular régimen jurídico de los arrendamientos urbanos. De un lado, el art. 1554.2 del Código civil tradicionalmente impone al arrendador, frente al arrendatario, el deber de conservar el inmueble arrendado. Al tiempo, la legislación de arrendamientos urbanos de la dictadura del general Franco (Decreto 4104/1964, de 24 de diciembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Arrendamientos Urbanos) protegía intensamente a los inquilinos (fundamentalmente, congelando las rentas debidas por el alquiler y favoreciendo la subrogación de

familiares en la posición del arrendatario). Esta protección determinó, con el tiempo, que los costes crecientes de conservación de edificios ya no se compensaban —o no de forma suficientemente lucrativa— con las rentas obtenidas por los arrendamientos. En consecuencia, se despertaba en el propietario el interés en que su edificio alcanzara la situación de ruina, como forma de resolver *ope legis* los contratos de arrendamiento "de renta antigua" (art. 118 de la Ley de Arrendamientos Urbanos de 1964). Ese interés con frecuencia se expresaba en la omisión consciente de las labores continuas de conservación con el fin de acelerar el agotamiento funcional del edificio, conseguir así la declaración de ruina, proceder a la demolición y volver a edificar ya sin la carga de los antiguos arrendatarios. La situación económica descrita se modificó parcialmente mediante la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que introdujo un sistema gradual de adecuación de las rentas antiguas y limita considerablemente los derechos de subrogación en la posición de arrendatario (Disposición transitoria 2ª). Pero incluso con esa modificación normativa, la situación legal de ruina aún es la vía de que disponen los propietarios para poder dar un nuevo sentido económico a un solar urbano (por ejemplo, porque la edificación actual se encuentre en situación de fuera de ordenación, lo que lógicamente condiciona la rentabilidad económica del edificio). En consecuencia, la declaración de ruina urbanística aún sigue siendo fuente de conflictos entre propietarios (interesados en la sustitución del edificio) y los ayuntamientos. Una posible solución a la situación puede venir de la introducción, en el concepto jurídico de "ruina urbanística", de una valoración sobre la mayor o menor diligencia en la conservación del edificio. De tal modo que no fuera posible la declaración formal de ruina cuando el propietario hubiera colaborado de forma culposa o dolosa en la producción del resultado ruinoso. Esta valoración podría darse por simple vía interpretativa, sin necesidad de reforma legal, pero lo cierto es que el Tribunal Supremo decididamente afirma el carácter "objetivo" de la situación legal de ruina, al margen de toda valoración de la conducta del propietario (TEJEDOR, 2013: 51).

60. El deber de conservación y la situación de ruina tienen una regulación especial cuando se trata de bienes inmuebles integrantes del **patrimonio histórico**. Conforme a la Ley madrileña 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico (LPHM) estos inmuebles pueden ser de *"excepcional valor"* y protección, como la Iglesia de las Carboneras del Corpus Christi, en Madrid (en cuyo caso se integran en el Registro de Bienes de Interés Cultural) o de simple *"especial significación histórica o artística"* ("bienes de interés patrimonial"), como la Iglesia Parroquial de San Andrés Apóstol en Fuentidueña de Tajo. En relación con estos bienes se enuncia un deber especial de conservación (arts. 12.1, 39 y 41 LPHM), se dificulta la declaración de ruina y se somete a control específico el propio acto de demolición del edificio ya

declarado en ruina (arts. 18.3 y 25.1 LPHM). Estos controles especiales corresponden a la Administración autonómica, no al ayuntamiento.

61. Según se ha visto, tanto el deber de conservación como la posible situación de ruina se articulan en la LSM (y también en el art. 15.3 TRLS 2015) a través de dos **tasaciones**: la de los costes de reparación del edificio y las del coste de reposición o construcción de un nuevo edificio de las mismas características. Ambas tasaciones son fuente de frecuente controversia, lo que ha dado lugar a varios criterios jurisprudenciales. Así:

a) En el **coste de reparación** del edificio se incluyen no sólo las obras estrictamente vinculadas a la seguridad y salubridad sino también las referentes al "ornato público". Pues, aunque el art. 171 LSM no contempla estas obras en su regulación de la situación de ruina, sí que están expresamente mencionadas entre las incluidas en el deber de conservación art. 168 LSM. Por lo que, dada la estrecha relación entre el deber de conservación y la situación de ruina, la jurisprudencia interpreta de forma armónica ambos supuestos (STSJM 782/2010, de 18 de marzo). En el coste de reparación también se incluyen los honorarios de los profesionales o de las empresas que, en su caso, ejecutarían las obras de reparación.

b) La valoración del **coste del posible nuevo edificio**, que sustituyera al envejecido, también es problemática. La LSM se refiere al coste actual de construcción de un edificio, esto es, conforme a los requerimientos técnicos en el momento en que se proyectara el nuevo edificio. Dado que los requerimientos técnicos actuales son considerablemente más exigentes que los de un edificio de más de treinta años, el coste de un edificio nuevo puede ser elevado, en comparación con el valor en mercado del edificio actual. Entonces, siendo elevado el coste de nueva construcción, difícilmente el coste de reparación llegará al 50 por 100 del coste de nueva construcción (GARCÍA ÁLVAREZ, 2013:89). Esta circunstancia, que pudiera dificultar en extremo la declaración de ruina (y por tanto la extinción del deber de conservación), ha sido tenida en cuenta en la jurisprudencia: aplicando de forma complementaria el art. 22.3 TRLS 2008 (actual art. 35.3.4 TRLS 2015) se ha considerado que el valor del posible nuevo edificio debe rebajarse, aplicando "coeficientes de depreciación por antigüedad y uso" (STSJM 782/2010, de 18 de marzo). Este criterio judicial es, aunque comprensible, difícilmente compartible: si lo que se valora económicamente es el coste de la reposición (esto es, de un nuevo edificio) difícilmente se pueden aplicar coeficientes de depreciación del edificio sustituido.

62. Finalmente, junto a la "ruina económica", el art. 172 LSM también regula la llamada **"ruina física inminente"**. En realidad, más que una situación legal de ruina, lo que contempla este precepto es una situación edificatoria peligrosa (para la seguridad pública o para la

integridad del patrimonio arquitectónico) en la que se autoriza al alcalde para que adopte todas las medidas de policía necesarias (ORTEGA, 2002: 276), incluida la demolición cuando sea absolutamente imprescindible. El coste de las medidas de policía urbanística lo soporta el propietario sólo hasta el límite del "deber normal de conservación" (art. 172.3 LSM), que por referencia al art. 15.3 TRLS 2015 es la mitad del valor de reposición del edificio.

Capítulo XIII.
Disciplina urbanística

I. Introducción

1. Por su propio carácter jurídico, el ordenamiento urbanístico ha de cumplirse de forma espontánea por todos sus destinatarios. Los controles administrativos preventivos (licencias, comunicaciones previas, declaraciones responsables) coadyuvan a ese cumplimiento. Pero las desviaciones, queridas o no, son frecuentes. Para corregir esas infracciones —y mediatamente, para impedirlas— está la "disciplina urbanística". En sentido amplio, aquí se entiende por "disciplina urbanística" el conjunto de medidas y actuaciones administrativas correctivas que pueden o deben seguir a **cualquier infracción del ordenamiento urbanístico**. Unas veces las medidas administrativas consistirán en la suspensión de obras o actividades; otras veces la Administración urbanística requerirá del infractor la "legalización" de la actuación ilegal, o dictará órdenes de reponer las cosas al estado anterior a la infracción (así, demoliendo una construcción ilegal, o reconstruyendo una fachada protegida); también, la Administración

podrá imponer al infractor una indemnización, por los daños causados. Y finalmente, también podrán imponerse sanciones administrativas e incluso deducir testimonio ante el Ministerio Fiscal y los órganos judiciales, para una posible condena penal (por la comisión de los delitos contra la ordenación y el territorio y el urbanismo tipificados en los arts. 319 y 320 del Código penal). Todas estas medidas o "consecuencias legales de las infracciones" aparecen enunciadas en el art. 202 LSM. **No todas esas medidas son sancionadoras** (PAREJO, 2006: 31; STSJM 786/2017, de 8 de noviembre) y eso explica que se puedan dictar simultánea y cumulativamente (art. 203 LSM), pues no se incurre aquí en *bis in ídem* punitivo, prohibido por el art. 25.1 CE. Ahora bien, tampoco esas medidas o respuestas administrativas han de acumularse necesariamente. Así, por ejemplo, puede ocurrir que una construcción ilegal dé lugar a una orden municipal de demolición pero que, por diversas razones, no proceda la imposición paralela de una sanción pecuniaria.

2. La disciplina urbanística es, en principio, **competencia de cada ayuntamiento**. Aunque, dado el alto déficit de cumplimiento del orden urbanístico, la LSM prevé también la actuación subsidiaria de la Administración urbanística autonómica (la consejería competente sobre urbanismo, con la denominación específica que reciba en cada momento). Las distintas formas de **suplencia o subrogación** que contempla la LSM son, en principio, compatibles con la garantía constitucional de autonomía local (que enuncia el art. 137 CE) y con las garantías legales básicas de autonomía local establecidas en los arts. 65 y siguientes de la LBRL. Eso sí, siempre que se entienda que la actuación autonómica ante la inactividad municipal no supone en sí un reproche de oportunidad o ilegalidad al ayuntamiento, sino la atribución de una competencia de intervención a la comunidad autónoma para disciplinar y corregir infracciones urbanísticas (STC 11/1999, FJ 2). Lo que no procede en ningún caso, por ser contrario a la garantía legal básica de autonomía local, es que la Administración autonómica pueda suspender una obra o actividad amparada en licencia municipal, con la simple consideración autonómica de que la licencia otorgada es ilegal (STC 46/1992, FJ 3).

3. En términos generales, la disciplina urbanística no ha ido a la par de los incumplimientos. Las razones son bien diversas. Entre ellas es muy relevante la tradicional **inexistencia de un reproche social** intenso frente a las infracciones urbanísticas. Pues esto lleva a que las autoridades locales carezcan de un incentivo importante para doblegar los incumplimientos. Otra razón de la alta indisciplina relativa deriva de que, al menos en los municipios pequeños y medianos, el **coste político de la intervención** disciplinaria es potencialmente muy alto, y por tanto disuasorio para cualquier alcalde o concejal (DESDENTADO, 2009:110). Las posibles soluciones a la situación se apoyan en varios pilares. Uno es la reconsideración de hasta dónde debe llegar el ordenamiento urbanístico. La determinación muy detallada de los usos y aprovechamientos urbanísticos, y su proyección sobre los correspondientes terrenos, hace que también las infracciones sean corrientes y frecuentes, sin capacidad real de respuesta por un ayuntamiento con recursos escasos o limitados. Por eso, quizá una parte del orden urbanístico público (el propio de las relaciones de vecindad) pudiera ser disponible por los particulares afectados (por ejemplo, tolerando líneas de edificación entre parcelas colindantes más próximas que las fijadas en el plan o en las ordenanzas urbanísticas). De otro lado, es planteable también la posibilidad de trasladar las competencias de disciplina urbanística de los municipios pequeños a entidades superiores (BAÑO, 2009:499), que para no infringir el principio constitucional de autonomía local deberían ser las diputaciones provinciales o comarcas, no las comunidades autónomas. Y por último, también se puede plantear la neutralización política de la disciplina urbanística (que en la actualidad corresponde a órganos con legitimidad política como los alcaldes, juntas de gobierno local y concejales delegados); esta opción pasa por la atribución de competencias resolutorias sobre disciplina urbanística a funcionarios públicos.

II. Inspección urbanística

4. La LSM ordena la disciplina urbanística en tres capítulos (los tres en el Título V). El primero de ellos se refiere a la inspección urbanística, que se entiende y regula en un triple sentido: como actividad administrativa; como potestad o poder de la Administración urbanística; y como estructura organizativa al servicio del orden urbanístico. Como actividad, la inspección administrativa consiste en la **comprobación** y calificación o valoración de la realidad (arts. 190 y 192 LSM); como potestad, la inspección implica el **sometimiento** de cualesquiera sujetos a la intervención de una Administración pública (art. 190.4 LSM); y como forma organizativa, el art. 191 LSM se refiere a la "inspección" como una **unidad administrativa específica** y enteramente dedicada a funciones de comprobación.

5. En la estructura lógica de la LSM, la inspección es la forma de detección y valoración de los incumplimientos urbanísticos. A esa actividad inspectora pueden seguir requerimientos de adecuación o legalización de obras y construcciones u órdenes de restauración y sanciones administrativas. La inspección puede ser tanto sobre obras en marcha como sobre obras terminadas. En principio, la LSM pretende que en la ejecución de toda obra autorizada se lleven a cabo dos inspecciones urbanísticas **de oficio** (art. 192.1 LSM). Pero la realidad, en la mayoría de los municipios, desmiente el mandato normativo. La "inspección urbanística", donde existe como unidad administrativa propiamente diferenciada, normalmente carece de los medios humanos y materiales mínimos como para asegurar, al menos, una visita de inspección en cada obra. Salvo para las grandes obras, lo normal es más bien que a la licencia no siga ninguna visita de inspección antes de su terminación. De manera que, en la práctica, la inspección actúa sólo en dos supuestos: **por denuncia** o previa comunicación o moción de otro órgano administrativo; y cuando comprobada la existencia material de obras, **no consta la emisión de la previa licencia municipal** (pues en tal caso la inspección es la forma de conseguir que el actuante efectivamente y *a posteriori* solicite la licencia y satisfaga la correspondiente tasa municipal por su expedición).

6. De la inspección urbanística deriva información que puede ser determinante para la iniciación de un procedimiento sancionador o de restauración del orden urbanístico (*infra* § XIII.10 y 27). En estos procedimientos, el acta de inspección despliega **eficacia probatoria**, en tanto que documento público, si bien caben otros instrumentos probatorios en contrario (art. 192.4 LSM)

7. Especiales dificultades presenta la inspección urbanística allí donde una obra constructiva tiene lugar dentro del domicilio de una persona. Piénsese en obras de reforma integral de una vivienda. En tal caso la inspección normalmente requiere de una entrada domiciliar y, conforme al art. 18.2 CE, tal entrada administrativa sólo es lícita mediando consentimiento del titular o previa autorización judicial. El titular del domicilio no está obligado a permitir la inspección de su residencia. Y por lo mismo una negativa a la entrada no puede ser sancionada como "obstrucción de la labor inspectora" (infracción tipificada en el art. 204.3 d) LSM). La autorización judicial de entrada compete al Juzgado de lo Contencioso-administrativo (art. 8.6 LJCA) cuya

cognición está limitada a comprobar la competencia y autoridad del órgano administrativo actuante, así como la necesidad y proporcionalidad de la entrada domiciliaria (SSTC 160/1991, FJ 8 y 136/2000, FJ 3; STSJM 30525/2008, de 29 de enero).

III. Actuaciones sin licencia o contra licencia

8. La LSM, siguiendo la pauta tradicional del RDU de 1978, ordena la disciplina urbanística partiendo de la premisa implícita de que al inicio de las obras (o la puesta en marcha de actividades) **precede una licencia municipal**, salvo en el caso de que las obras hayan sido precisamente ordenadas por la Administración, por medio de una "orden de ejecución" (*supra* § XII.7 y 52 a). Partiendo de esta premisa, el art. 193 LSM regula la reacción administrativa ante los actos de construcción, edificación o uso del suelo realizados sin licencia o sin ajustarse a las condiciones establecidas en la licencia (lo que, en realidad, equivale a actuar sin licencia). Esto es, la disciplina urbanística se desencadena por incumplimiento inmediato de la licencia (o, en su caso, una "orden de ejecución") y no por infracción del orden urbanístico.

9. Esta forma de regulación, que vincula la disciplina a la existencia necesaria de previa licencia municipal, presenta dificultades en los casos —cada vez más numerosos— en los que una actuación u obra no está sometida a ningún control preventivo municipal, sino a una simple **"comunicación previa"** o **"declaración responsable"** por parte del promotor o titular de la actividad (*supra* § XII 14 y 16). En estos casos, no habiendo propiamente una previa comprobación y autorización municipal (la licencia), ha de producirse un cotejo directo entre la actividad u obra y el orden urbanístico. La comunicación previa o la declaración responsable no son más que una carga de información al ayuntamiento, pero obviamente no despliegan ningún efecto autorizatorio. De ahí resultan dos consecuencias: una, que la inspección y eventual disciplina urbanística no se puede limitar al cotejo de lo autorizado en la licencia con lo efectivamente hecho: ha de comprobar directamente la conformidad de la realidad con el plan y las leyes. La segunda consecuencia es que, a diferencia de lo que ocurre con la licencia, la declaración responsable y la comunicación previa no generan en el titular o promotor ninguna confianza legítima (esto es, digna de protección) sobre la corrección de la actividad u obra declarada o comunicada.

1. Actuaciones en curso

10. Cuando la obra o actividad irregular aún está en curso, la disciplina urbanística busca, antes que nada, la suspensión o **paralización** de la actividad (art. 193.1 LSM). Se trata de evitar que el promotor o titular de la actividad agregue valor constructivo o consolide la actividad, pues esto hace más compleja una eventual orden de demolición o reposición de la situación urbanística alterada. La orden de suspensión corresponde normalmente al alcalde en los municipios de régimen común (art. 21.1 q) LBRL) y a la junta de gobierno en los municipios de gran población (art. 127.1 e) LBRL), aunque en la práctica estas facultades disciplinarias están delegadas en un concejal. La orden de suspensión de actividades puede resultar tanto de una —inusual— inspección municipal de oficio como de la denuncia de terceros (normalmente un vecino), de otro órgano municipal (por ejemplo, en el curso de una inspección de consumo), o de otra Administración pública (por ejemplo de la Administración ambiental de la Comunidad de Madrid o de la Confederación Hidrográfica del Tajo).

11. Como forma alternativa, y constatada la frecuente falta de reacción de los pequeños y medianos municipios, el art. 193.2 LSM prevé que sea la Administración de la **Comunidad de Madrid** quien requiera del alcalde la suspensión de la actividad infractora y, para el caso de que el alcalde no atendiera el requerimiento (en el plazo de 10 días) se autoriza al consejero competente de la Comunidad de Madrid para que adopte la medida de suspensión. Esta previsión legal no es lesiva de la autonomía local, porque no contiene ningún control de legalidad sobre la inactividad local (simplemente autoriza a actuar, sin tomar en consideración por qué el ayuntamiento no ha actuado). Pero implícitamente presupone una capacidad y diligencia en la Administración autonómica muy superior a lo que indica la realidad.

12. La orden de suspensión de actividades y obras es un **acto administrativo ejecutivo**, por lo que ha de cumplirse necesariamente por su destinatario desde el momento de su notificación (art. 39.1 LPAC). En tanto que acto de gravamen, la orden de suspensión se rige por el principio de **proporcionalidad**. Así, por ejemplo, para un local con licencia de cafetería pero que *de facto* es una discoteca, no procede la orden de clausura (por falta de licencia específica para esa actividad) sino la más liviana orden de retirada de los aparatos que hacen de la

cafetería una discoteca (STSJM núm. 1581/2011, de 20 de octubre). Como acto ejecutivo con efectos gravosos inmediatos, la orden de suspensión es directamente **impugnable** ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (STSJM núm. 1297/2012, de 20 de junio). Una vez impugnada, la orden de paralización puede ser objeto de suspensión cautelar por el juez contencioso-administrativo, si bien dicha posibilidad es limitada porque, tal y como dice la jurisprudencia, la suspensión cautelar de una orden de paralización de actividades equivale a una autorización, y no es función de los jueces y tribunales autorizar actividades urbanísticas (STSJM núm. 1569/2011, de 20 de octubre).

13. Ante la posibilidad cierta de incumplimiento abierto o disimulado de la orden de paralización, el art. 193.3 y 4 LSM prevé una medida complementaria y dos medidas coactivas o de ejecución forzosa. La medida complementaria consiste en el **precinto** de las obras o del local. En puridad, esta medida no es en sí misma una forma de coacción, sino la expresión física de que ha sido dictada una orden de suspensión. En cambio, la "retirada de la maquinaria y los materiales", a la que el art. 193.3 LSM califica también de "medida complementaria", es en realidad una forma especial de ejecución forzosa de la orden de suspensión. También es una forma de ejecución forzosa la imposición de multas coercitivas por cada diez días que se incumple la orden de paralización (art. 193.4 LSM).

14. La orden de suspensión de actividades pretende impedir el aumento y consolidación de la infracción cometida. Pero nada dice de la contravención en sí misma. Por eso, la orden de suspensión despliega un segundo efecto: es también un **requerimiento** al presunto infractor para que en el plazo de dos meses adapte las obras o la actividad a la licencia municipal u orden de ejecución (si hay una de las dos) o, en su caso, solicite la licencia municipal que cubra la obra o actividad (art. 194.1 LSM). En ambos casos, el requerimiento municipal es preceptivo, sin margen de opción para el ayuntamiento. Y ha de ser cumplido por su destinatario en el plazo de dos meses desde su notificación (lo cual, en la práctica, puede alargar considerablemente el plazo real). El requerimiento de **adaptación** tanto puede consistir en la demolición de una obra hecha, como en la reconstrucción de lo

indebidamente demolido. El requerimiento de **"legalización"** sólo puede referirse a actividades u obras no incompatibles con el plan. La solicitud de licencia municipal (cuando no la había o cuando la existente era insuficiente) da lugar a un procedimiento llamado de "legalización", que en realidad es un procedimiento ordinario de otorgamiento de licencia. Este procedimiento tiene un plazo de caducidad de diez meses (art. 194.7 LSM).

15. Formalmente, la notificación de la orden de suspensión (con el efecto implícito de requerimiento de adecuación o legalización de la obra o actividad) inicia un **procedimiento administrativo de oficio**, destinado a reinstaurar física o jurídicamente el orden urbanístico infringido. Este procedimiento tiene un plazo de caducidad de diez meses (art. 194.7 LSM). Transcurrido este plazo ya no es posible dictar una orden de demolición o reconstrucción como resolución final en el procedimiento iniciado. Pero, si aún no ha transcurrido el plazo máximo para el ejercicio de la disciplina urbanística (que generalmente es de cuatro años: art. 195.1 LSM), el ayuntamiento puede iniciar un nuevo procedimiento, mediante un nuevo requerimiento. Aunque el procedimiento de disciplina urbanística se inicia de oficio —y precisamente con el requerimiento de legalización— dicha iniciación puede resultar de una denuncia de particulares, en ejercicio de la "acción pública" administrativa enunciada en el art. 62 TRLS 2015. Una vez iniciado el procedimiento de disciplina, en él pueden ser interesados —además del presunto infractor— otros sujetos, como los vecinos colindantes (STSJM núm. 30516/2007, de 29 de enero de 2008).

16. En el caso de que el interesado no solicite la legalización (por falta de licencia previa), cuando solicitada la licencia su otorgamiento no sea posible (por contradecir la legalidad urbanística), o cuando existiendo licencia previa el infractor no adecúe la obra o actividad realizada a lo efectivamente autorizado, el ayuntamiento está obligado a ordenar la **demolición** de lo construido, reconstruir lo ilícitamente demolido o, en su caso, prohibir de forma permanente el uso no legalizable. Sólo cuando la ilegalidad de la obra sea manifiestamente insuperable puede el ayuntamiento ordenar directamente la demolición, sin plazo para una posible adaptación o legalización (STSJM 961/2015, de 16 de diciembre). En principio, se puede considerar que la LSM configura las potestades de disciplina urbanística como un deber legal para el ayuntamiento, sin margen de discrecionalidad que le permita eludir la orden de demolición, reconstrucción o cese de actividad (STSJM núm. 1621/2011, de 27 de

octubre). Como refuerzo de esa caracterización imperativa de la disciplina urbanística municipal, el art. 194.2 y 3 LSM exige que el acuerdo de demolición o reconstrucción sea comunicado a la Comunidad de Madrid (art. 194.2 y 3 LSM). Además, hay que recordar la existencia de una acción pública urbanística (art. 62 TRLS 2015), lo que permite reclamar del ayuntamiento directamente, y en última instancia ante la jurisdicción contencioso-administrativa, el ejercicio pleno de la potestad municipal de disciplina. Ello no obstante, y dado que la disciplina urbanística se expresa en medidas restrictivas de derechos, rige aquí el principio de **proporcionalidad** (STS de 3 de mayo de 1990, RA 1194/1985) a fin de evitar que las medidas de intervención vayan más allá de lo estrictamente necesario, adecuado y ponderado (DESDENTADO, 2009:109). De esta forma, por invocación del principio de proporcionalidad pueden llegar a consolidarse infracciones "menores" del orden urbanístico. Incluso una vez dictada una orden de demolición (o reconstrucción), existe un riesgo real y comprobado de que no se ejecute voluntariamente por su destinatario; y que el ayuntamiento no ejerza sus potestades de ejecución forzosa. Al punto de que, transcurrido un tiempo, se considere prescrita la orden de demolición (en cinco años cifra la prescripción, por aplicación supletoria de la Ley de Enjuiciamiento Civil, la STSJM núm. 396/2011, de 3 de marzo). Esto es lo que explica la previsión legal expresa de que la Administración urbanística autonómica pueda subrogarse en el ejercicio de la potestad de ejecución forzosa, ordenando directamente la demolición de la obra o construcción, a costa del interesado (art. 194.6 LSM).

2. Actuaciones terminadas

17. Cuando la obra ha terminado o el uso ya ha concluido, la reacción administrativa se dirige directamente a restaurar el orden vulnerado (y, en su caso, a sancionar al responsable de la infracción). Pues carece ya de sentido una orden de suspensión de actividades. En consecuencia, el art. 195 LSM prevé que el ayuntamiento directamente requiera al interesado para que en el lapso de dos meses adecúe la obra o uso a la licencia concedida. O que, en el caso de que no contara con licencia, solicite ésta *a posteriori* ("legalización"). Para el caso de que

no se produzca la adecuación, que no se solicite la legalización, o que ésta no sea posible, el art. 195.2 LSM impone la demolición o reconstrucción de lo indebidamente destruido, previa orden expresa del ayuntamiento.

18. Por razones de seguridad jurídica, el art. 195.1 LSM sólo permite la reacción administrativa cuando no hayan transcurrido más de **cuatro años** desde "la total terminación de las obras". Sólo para el caso de obras o usos en **"zona verde o espacio libre"** dispone el art. 200.1 LSM que no habrá plazo alguno de caducidad para el ejercicio de la potestad administrativa de protección y restauración del orden urbanístico. Fuera de estos supuestos (especialmente importantes en suelo no urbanizable de protección), la existencia de plazo de caducidad para la disciplina urbanística conduce, con frecuencia, a la perpetuación de las irregularidades urbanísticas. Las obras y construcciones ilegales pasarán entonces a una situación asimilada a la de "fuera de ordenación" porque, aunque ya no pueden ser contestadas por la Administración, en todo caso son disconformes con el planeamiento vigente. Las obras seguirán siendo ilegales aunque, por paradójico que pueda parecer, hayan devenido inatacables (PAREJO, 2006:70). La frecuencia con la que los ayuntamientos han facilitado la llegada del plazo de caducidad y, con ello, esterilizado la disciplina urbanística regulada en la LSM, aconseja o bien un alargamiento del plazo de caducidad o bien su simple supresión (BAÑO, 2009:521).

19. Una de las cuestiones más controvertidas en relación con el plazo de caducidad de cuatro años para el ejercicio de la potestad disciplinaria se refiere a la **fecha para el inicio del cómputo** de dicho plazo. Se trata de saber cuándo se puede hablar de la *"total terminación de las obras"*. Pues mientras las obras no estén totalmente terminadas no habrá empezado a correr el plazo de caducidad de la potestad disciplinaria. En este sentido, el art. 196 LSM establece como criterio normativo que las obras se consideran terminadas cuando estén *"dispuestas para servir al fin o uso previstos, sin necesidad de ninguna actividad material posterior"*. Además, en una jurisprudencia muy tuitiva del orden urbanístico, y a la vista de la dificultad estructural para la Administración de probar cuándo una obra fue totalmente terminada (PAREJO, 2006:41), los tribunales exigen que sea precisamente el supuesto infractor (y no la Administración) quien **pruebe la fecha** en la que la obra quedo concluida por completo (SSTSJM 1297/2012, de 20 de septiembre, y 961/2015, de 16 de diciembre). A diferencia de lo que ocurre con el régimen sancionador de las infracciones urbanísticas, para el cómputo del plazo de

caducidad de las medidas de restablecimiento de la legalidad resulta irrelevante si las obras en cuestión son o no visibles desde el exterior: incluso para las no visibles desde el exterior el plazo de caducidad de 4 años para la disciplina municipal empieza a contarse desde que concluyó por completo la obra, si bien esa fecha corresponde probarla a su promotor (STSJM 786/2017, de 8 de noviembre)

20. Una misma construcción o edificación, en la medida en que puede albergar una actividad económica actual, puede ser objeto de dos formas de disciplina urbanística: por las **obras sin licencia** y por la **actividad económica** sin previa licencia. El paso del tiempo no juega igual en ambos casos. Véase el ejemplo de la STSJM 396/2011, de 3 de marzo. En el caso, en el municipio de Rivas-Vaciamadrid existía una construcción que, además de residencia, servía para la comercialización de chatarra por su titular. El Ayuntamiento de Rivas-Vaciamadrid inicia un procedimiento de disciplina urbanística contra la construcción y la actividad económica que sobre ella tiene lugar. El procedimiento concluye con una orden de demolición y una orden de clausura de la chatarrería. Sin embargo, en vía contenciosa el particular consigue probar que la construcción llevaba más de cuatro años en pie (y que tal hecho constaba al ayuntamiento, porque en el padrón municipal dicha construcción figuraba como lugar de residencia de su titular desde 2001). En consecuencia, había caducado la acción administrativa de restablecimiento de la legalidad urbanística contra la construcción (conforme al art. 195.1 LSM). En cambio, dado que la actividad económica es permanente, su realización sin previa licencia municipal permitía una medida de restablecimiento de la legalidad urbanística (orden de interrupción del uso económico, al amparo del art. 193 LSM) sin que, por ser una actividad no amparada en el plan urbanístico, fuera luego posible la legalización conforme al art. 194 LSM. Al final: la construcción, al no ser demolible, había pasado a la situación de "fuera de ordenación" (*supra* § V.26). Pero sobre ella, había quedado prohibida la actividad económica de chatarrería.

IV. Actuaciones ilegales con licencia

21. En la estructura de la LSM, la reacción o disciplina urbanística parte de la existencia de un control preventivo municipal (la licencia y, ahora también, la comunicación previa o la declaración responsable). Mediante la licencia, el ayuntamiento comprueba la adecuación del proyecto de obra o actividad a la ordenación urbanística. Se presume implícitamente que lo que la licencia autoriza es legal. Y por eso, la disciplina regulada en los arts. 194 y 195 LSM, ya explicada más arriba, se dirige contra los actos sin licencia o contra licencia. Pero también puede ocurrir que una licencia municipal (o, en su caso, una orden de ejecución) indebidamente haya autorizado una actividad o uso

del suelo **materialmente ilegal**. Esto puede ocurrir por simple error, impericia técnica o, también en algún caso, mediando prevaricación o cohecho. En estos casos, la reacción disciplinaria de la Administración debe empezar por **eliminar el acto administrativo** (la licencia) que legitima y da cobertura a la actividad materialmente ilegal. Esta eliminación está rodeada de límites y garantías, pues es necesario preservar, cuando exista, la **confianza legítima** del propietario o promotor y de los posibles terceros adquirentes de los edificios o construcciones. La anulación de la licencia ilegal puede producirse por dos vías. Cabe, en primer lugar, que cualquier persona legitimada impugne la licencia ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, como cualquier otro acto administrativo (art. 25.1 LJCA). Pero cabe, también que sea el propio ayuntamiento quien impulse la anulación de su licencia. Para esta segunda vía, la LSM regula dos supuestos y formas de reacción contra las obras o actividades amparadas en licencias ilegales: cuando las actividades ilegales (aunque amparadas por licencia) aún están en curso; y cuando las actuaciones ilegales ya están terminadas.

1. Actuaciones en curso

22. La primera regulación se refiere a actuaciones urbanísticas actuales, aún no terminadas. En este caso, el art. 197 LSM autoriza al ayuntamiento a suspender la eficacia de la licencia y, consecuentemente, a **paralizar** la obra o actividad supuestamente ilegal (aunque amparada en previa licencia u orden de ejecución), aunque sólo en los casos en los que la actuación ilegal *"constituya manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave"*. Esta remisión a los tipos de infracciones administrativas es, en realidad, muy amplia. Porque en la regulación de los arts. 204.2 y 3 LSM, las contravenciones del orden urbanístico son, normalmente, infracciones graves (*infra* § XIII.31). Así que el verdadero límite al poder municipal de paralización de obras presuntamente ilegales (que, no se olvide, están amparadas por una licencia u orden de ejecución municipal) deriva de la exigencia de que la infracción sea "manifiesta". No sólo posible o verosímil, sin clara y evidente.

23. A diferencia de lo que ocurre con las actividades sin licencia o contra licencia (o, en su caso, sin previa orden de ejecución), **la Administración autonómica no puede sustituir al alcalde** o junta de gobierno municipal en la potestad de paralizar las actuaciones amparadas en previa licencia. Y ello porque los arts. 65 y siguientes de la LBRL (preceptos básicos vinculantes para las leyes autonómicas) prohíben todo control gubernativo de legalidad sobre los actos municipales (STC 11/1999, FJ 2). En consecuencia, en la medida en que el poder de suspensión se fundamenta en que la licencia que ampara la actividad es posiblemente ilegal (porque dicha actividad o uso es manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave), el ejercicio del poder de suspensión por la Comunidad de Madrid contendría, implícita pero necesariamente, un reproche a la legalidad de la previa licencia municipal. Y precisamente la LBRL ha judicializado casi por completo el control de legalidad sobre los ayuntamientos.

24. La paralización de la obra o actividad se puede ordenar **en cualquier momento,** con independencia de la fecha de otorgamiento de la licencia (art. 197.4 LSM). Pues lo determinante no es cuándo se otorgó la licencia, sino que las obras o actividades estén aún en curso. La suspensión, en la medida en que quiebra la facultad reconocida por la licencia municipal a su titular, es una medida extraordinaria. Y por lo mismo, necesariamente ha de ser **provisional.** Sólo ha de durar mientras se tramita un procedimiento para enjuiciar (y, en su caso, anular) la licencia municipal que da cobertura a la actuación contraria al orden urbanístico. De ahí que el art. 197.2 LSM exija que inmediatamente tras la paralización de la actuación (en diez días), el ayuntamiento "traslade" su acuerdo **a la jurisdicción contencioso-administrativa**. No precisa la LSM cuál es el efecto de ese "traslado", pero hay que entender que el "traslado" es en realidad la impugnación por el ayuntamiento de su propia licencia u orden de ejecución (SANTAMARÍA, 2010:1245). En consecuencia, rige aquí la regulación procesal del art. 127 LJCA. A partir de esta forma indirecta de impugnación, corresponde ya al órgano judicial enjuiciar la legalidad detectada por el ayuntamiento en el acuerdo de suspensión de actividades. Según el art. 198.2 LSM, mientras que el órgano judicial no dicte sentencia sobre la licencia impugnada *"continuará, en su caso, la paralización"*. Dado que el asunto ya está judicializado, hay que entender que la paralización sólo continuará si el juez o tribunal no decide lo contrario en un incidente de suspensión. Pues nada permite entender que, una vez impugnada la licencia ante el órgano judicial, no rige aquí el régimen de medias cautelares del art. 130 LJCA. Si,

finalmente el órgano judicial anula la licencia (u orden de ejecución), la actividad u obra en cuestión se considera como no amparada en licencia alguna, y no "legalizable", por lo que necesariamente ha de ordenarse su **demolición** (art. 198.2 LSM). Cuestión distinta es que el interesado, cuando no haya mediado dolo, culpa o negligencia grave en la generación de la licencia ilegal, merezca una indemnización por los daños y perjuicios efectivamente sufridos (art. 48 d) TRLS 2015). La demolición también es independiente de las posibles sanciones administrativas tanto al interesado (si ha colaborado en la producción de la ilegalidad) como del funcionario o cargo electo al que sea imputable la emisión de la licencia ilegal (art. 198.1 LSM).

25. Es una cuestión dudosa si la "suspensión" de eficacia de una licencia concedida, y el posterior "traslado" del asunto a la jurisdicción contenciosa, es una forma singular de revisión de un acto administrativo ilegal (anulable) o si se trata de un procedimiento propiamente distinto y **alternativo a la revisión de oficio de actos anulables** (hoy regulada en el art. 107 LPAC). Desde luego, a diferencia de lo que ocurre con la revisión de actos anulables, la paralización del art. 197.1 LSM no es una medida cautelar en un procedimiento de revisión de oficio previamente iniciado (como con carácter general prevé el art. 108 LPAC), sino una resolución independiente y antecedente al posterior acuerdo de "traslado" de la licencia (u orden de ejecución) a la jurisdicción contenciosa. Además, el "traslado" o impugnación contenciosa de la licencia no es un acto homólogo de la "declaración de lesividad" que antecede a la auto-impugnación del acto administrativo ante la jurisdicción contenciosa (art. 107.1 LPAC). Y por último, ni siquiera los supuestos de "traslado" de la licencia suspendida al órgano judicial son comparables a los de anulabilidad previstos en el art. 48 LPAC (y para los que la ley permite la declaración de lesividad y auto-impugnación contenciosa del acto administrativo): la suspensión y "traslado" de la licencia urbanística municipal está prevista en dos casos (infracciones manifiestas graves y muy graves) que pueden coincidir con las causas de anulabilidad (art. 48 LPAC) o con las causas de nulidad absoluta del art. 47 LPAC. A la vista de estas diferencias relevantes, se podría concluir que lo regulado en el art. 197 LSM es un procedimiento singular y propio del Derecho urbanístico madrileño, distinto del procedimiento de revisión de oficio de actos anulables (previa "declaración de lesividad") regulado en el art. 107 LPAC. Esta conclusión ofrece, no obstante, algún problema. Es cierto que, conforme a una jurisprudencia constitucional consolidada, las leyes autonómicas sectoriales (como las urbanísticas) pueden contener normas procedimentales singulares, adecuadas a las peculiaridades de la materia en cuestión (así: STC 227/1988, FJ 23). Estas singularidades procedimentales son compatibles con las reglas básicas de "procedimiento administrativo común" fijadas por el Estado al amparo del art. 149.1.18 CE (hoy, en la LPAC de 2015). Por otro lado, y aun reconociendo que lo regulado en el art. 197 LSM no es sólo un procedimiento administrativo, sino también una forma de control judicial de un acto administrativo,

hay que recordar que si bien el art. 149.1.6 CE atribuye en exclusiva al Estado la competencia sobre "legislación procesal", esta competencia se atribuye sin perjuicio de las "especialidades" que puedan derivar de las "particularidades del Derecho sustantivo" de las comunidades autónomas. Y bien se podría considerar, en tal sentido, que lo regulado en el art. 197 LSM es una forma procesal específica para las necesidades de la disciplina urbanística; una forma procesal singular que no crea por sí reglas procesales *ex novo*, sino que extiende a las licencias urbanísticas el procedimiento de control judicial previsto en el art. 127 LJCA para otro supuesto (la posible suspensión autonómica o estatal de actos locales).

2. Actuaciones terminadas

26. Una vez concluida la obra o actividad autorizada por una licencia de dudosa legalidad, carece ya de sentido toda orden administrativa de paralización. Ya sólo tiene sentido la revisión de oficio de la licencia, para que en su caso sea eliminada y por tanto deje de amparar la edificación, construcción o actividad supuestamente ilegal. Tratándose de la revisión de oficio de un acto administrativo ilegal, el art. 199 LSM se remite a la legislación básica de procedimiento administrativo. Se aplican aquí, por tanto, las dos formas de revisión de oficio previstas en los arts. 106 y 107 LPAC.

a) Cuando la licencia esté incursa en una causa de **anulabilidad** (una de las enumeradas en el art. 48 LPAC), el procedimiento de revisión de oficio consiste en la declaración de lesividad por el propio ayuntamiento (por el pleno del ayuntamiento, según el art. 107.4 LPAC, que parece eliminar para las licencias las competencias de revisión del alcalde y la junta de gobierno atribuidas por los arts. 124.4 m) y 127.1 k) LBRL) y en la seguida auto-impugnación ante la jurisdicción contenciosa. Tratándose de una ilegalidad no radical, y por tanto relativamente soportable, la ponderación entre los principios de legalidad y de seguridad jurídica lleva al art. 107.2 LPAC a fijar un plazo máximo de **cuatro años** entre la fecha de emisión de la licencia (u orden de ejecución) y la declaración de lesividad municipal. Transcurrido ese tiempo, la licencia es inatacable. Y con ella, también deviene inatacable la obra o actividad que autoriza. Si el órgano judicial finalmente anulara la licencia, la obra quedaría al descubierto, y daría lugar, al igual que en los supuestos ya vistos del art. 197 LSM,

a la demolición de lo construido o la paralización definitiva de la actividad irregular.

b) Cuando la ilegalidad de la licencia u orden de ejecución sea por una de las causas graves del art. 47 LPAC, y por tanto determinante de **nulidad absoluta**, radical o de pleno Derecho, es el propio ayuntamiento quien tramita el procedimiento de revisión y quien declara la nulidad (art. 106 LPAC). En el procedimiento es necesario previo **dictamen favorable** del Consejo de Estado (o consejo consultivo autonómico, u órgano autonómico que sustituya a éste conforme al art. 7 LRJSP). Es precisamente la circunstancia de que la ilegalidad es grosera, notoria y grave, lo que explica que la declaración de nulidad la pueda hacer el propio ayuntamiento (por tanto, sin intervención judicial) y que no haya plazo alguno para esa declaración, porque ante ilegalidades groseras no hay seguridad jurídica alguna que amparar. Cuestión distinta, obviamente, es que a efectos sancionadores sí rijan los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas. Si, finalmente, la licencia se declara nula de pleno Derecho, el propio ayuntamiento deberá acordar la **demolición**, paralización definitiva o, en su caso, reconstrucción de lo ilegalmente demolido.

26 *bis*. La **anulación de una licencia ilegal**, tanto por vía de impugnación como por procedimiento de revisión, puede afectar a terceros de buena fé. Esto es, a quienes adquirieron edificios o pisos del promotor o constructor que solicitó y obtuvo la licencia luego declarada ilegal. Estos adquirentes verán cómo, tras la anulación de la licencia, se procede a la demolición de su inmueble, sin haber tenido nada que ver con la ilegalidad de la licencia. Parece claro que, en los casos de demolición tras la anulación de la licencia, frente a los **terceros de buena fé** responde el promotor o constructor. Y según los casos, también el propio ayuntamiento autor de la licencia ilegal. Para este segundo supuesto, y a fin de proteger a los terceros de buena fé, en 2015 se introdujo un nuevo art. 108.3 en la LJCA. En él se prevé que cuando se declare la nulidad de una licencia de edificación y la consiguiente demolición de lo construido, el juez o tribunal deberá fijar "garantías suficientes" para responder del pago de eventuales responsabilidades patrimoniales. Hay que entender que, dado que esta es una medida de ejecución derivada del proceso contencioso, tales "garantías suficientes" sólo se refieren al ayuntamiento autor de la licencia, no a los promotores o constructores de la obra materialmente ilegal. El Tribunal Supremo ha precisado que la garantía prevista en el art. 108.3 LJCA no presupone la existencia de un previo procedimiento administrativo de determinación de la responsabilidad patrimonial: es una cautela inmediata, en el proceso de declaración de nulidad de la licencia, a

resultas de lo que luego resulte en un eventual procedimiento de responsabilidad patrimonial municipal (STS de 21 de marzo de 2018, RC 141/2017).

V. Sanciones urbanísticas

27. Se dijo más arriba (*supra* § XIII.1) que la contravención del orden urbanístico desencadena varias consecuencias jurídicas compatibles. Ya se han visto las medidas disciplinarias contra actuaciones sin licencia o contra licencia (u orden de ejecución). Estas medidas son compatibles con las sanciones administrativas (art. 203 LSM). Mientras que las medidas de restablecimiento del orden urbanístico (suspensión de actividades, requerimiento de adecuación o "legalización", órdenes de demolición o reconstrucción) van encaminadas a asegurar el eficaz cumplimiento del ordenamiento urbanístico, las sanciones administrativas contienen un reproche subjetivo de antijuridicidad sobre el infractor: **castigan** el incumplimiento. Qué duda cabe que la tipificación de infracciones urbanísticas es una técnica jurídica dirigida a asegurar la eficacia del orden urbanístico. Pero lo hace de una forma característica: amenazando con un castigo (HUERGO, 2007: 225). Y en eso se diferencian las sanciones urbanísticas de las medidas de restablecimiento del orden urbanístico vulnerado.

1. Fundamentos del Derecho administrativo sancionador

28. Las sanciones administrativas, en tanto que expresión del poder punitivo del Estado, están sometidas a especiales garantías y **límites constitucionales**. Unos son materiales (principio de legalidad sancionador) y otros procedimentales. Empecemos por el principio de legalidad. El art. 25.1 CE exige, con forma de derecho fundamental, que las posibles infracciones y sus correspondientes sanciones se encuentren previamente tipificadas por ley (**reserva de ley**). De manera que los reglamentos gubernativos tan sólo pueden completar o detallar la tipificación establecida en la ley. Como excepción, las ordenanzas y reglamentos municipales, en tanto que aprobados por un órgano con legitimidad democrática directa (el pleno del ayuntamiento) pueden tipificar inmediatamente infracciones y

sanciones, si bien en el marco de "criterios mínimos de antijuridicidad" establecidos por una ley previa (STC 132/2001, FJ 4). Además, la tipificación de infracciones y sanciones (en la ley y en las normas reglamentarias que la complementan) debe ser lo suficientemente precisa como para que los destinatarios de la norma puedan adecuar su conducta a la norma punitiva (principio de **tipicidad**). También, el principio de **personalidad** que incorpora el art. 25.1 CE (STC 76/1990, FJ 4 A) prohíbe la imposición de sanciones sin un previo reproche subjetivo a la conducta infractora (imputación), de manera que la simple inobservancia de las normas urbanísticas, sin un mínimo reproche de culpa o negligencia, no puede desencadenar la consecuencia sancionadora.

29. Desde el punto de vista procedimental, a las sanciones administrativas también se les aplican las garantías del art. 24.2 CE. Esto es: en el procedimiento sancionador también rige el derecho fundamental a un procedimiento con todas las garantías, a la **presunción de inocencia** y a la defensa (entre muchas, STC 14/1999, FJ 4). En consecuencia, una infracción del procedimiento sancionador no sólo es una infracción legal o reglamentaria. También es una infracción constitucional reparable incluso mediante recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

30. Los derechos fundamentales mencionados, a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), a la presunción de inocencia y a un procedimiento con todas las garantías (art. 24.2 CE) se articulan a través de **leyes y reglamentos**. De un lado, la LSM contiene tanto tipos de infracciones y sanciones como algunas normas procedimentales para el ejercicio de la potestad sancionadora. Esta regulación sectorial se complementa, en lo que hace a la potestad sancionadora, con lo establecido en los arts. 25 a 31 LRJSP (normas básicas aplicables en toda España). El procedimiento sancionador es el "común" contenido en la LPAC, con las especialidades o singularidades expresamente previstas en los arts. 63, 85, 89 y 90 LPAC. No es eficaz, desde la entrada en vigor de la LPAC (Disposición derogatoria única, apartado 2 b), el Real Decreto 1398/1993, de 4 de agosto, en el que se contenía el Reglamento del Procedimiento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora. Si bien la mayor parte de su contenido ha sido recogido

en la nueva regulación de la potestad sancionadora (en la LRJSP) o en las especialidades del procedimiento sancionador de la LPAC. Sí sigue vigente, en la Comunidad de Madrid, el Decreto 245/2000, de 16 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento para el Ejercicio de la Potestad Sancionadora por la Administración de la Comunidad de Madrid.

2. Infracciones y sanciones generales

31. No cualquier contravención del Derecho urbanístico es por sí una infracción urbanística. Sólo es infracción urbanística la conducta así **tipificada expresamente** en la ley (art. 201 LSM). En la actualidad, la LSM contiene dos formas de tipificación de infracciones urbanísticas, una general y otra especial. De un lado, la LSM tipifica tres tipos generales de infracciones urbanísticas: leves, graves y muy graves. El eje central de la tipificación lo constituyen las infracciones **graves** (art. 204.2 LSM). Las infracciones muy graves y leves se definen a partir de las infracciones graves. Son infracciones **muy graves** aquellas conductas que, siendo graves, añaden una cualificación especial (art. 204.2 LSM). Y son **leves** aquellas infracciones no calificables como graves (art. 204.4 LSM). Para todas estas infracciones el art. 207 LSM establece las posibles multas pecuniarias, distinguiendo entre las infracciones graves, muy graves y leves. Los márgenes de las posibles sanciones son muy considerables. Piénsese que la sanción de una infracción grave puede ir de 30.001 a 600.000 euros. Además, y como cláusula de cierre del sistema, el art. 212 LSM (de forma similar a lo que dispone como norma básica el art. 29.2 LRJSP) establece que la cuantía de la multa por infracción urbanística podrá elevarse hasta el punto de **excluir todo beneficio** del posible infractor, lo que a la postre remite la cuantía de la sanción a una valoración imprevisible (STS de 25 de mayo de 2011, RC 5136/2007). Esta posibilidad es similar a la hoy establecida para los delitos urbanísticos en el art. 319 del Código penal.

32. Los tipos de infracción del art. 204 LSM ofrecen dudas en cuanto a su conformidad con el **derecho fundamental a la legalidad sancionadora** (art. 25.1 CE), en su doble vertiente de reserva de ley y de tipicidad. De un lado, el art. 204.3 LSM contiene un tipo tan amplio de incumplimiento que prácticamente cualquier

contravención del planeamiento es una infracción urbanística grave. De otro lado, la tipificación de la infracción leve de forma genérica y residual (art. 204.4 LSM) puede dar cobijo a cualquier irregularidad urbanística no subsumible en el tipo de infracción grave, y por lo mismo carece de la precisión adecuada para dirigir la conducta de los particulares. A la postre, el art. 204 LSM viene a establecer que cualquier infracción del ordenamiento urbanístico (y por tanto, de cualquier determinación de cualquier plan y ordenanza urbanística) es una infracción sancionable. Pudiera plantearse que esta forma de tipificación no satisface las exigencias materiales del art. 25.1 CE. En especial, el Tribunal Constitucional ya ha declarado que la ley no puede tipificar en abstracto, como infracción leve, cualquier infracción de las normas reglamentarias que impongan deberes a los particulares (STC 341/1993, FJ 10). Ello no obstante, hay que recordar que esta doctrina constitucional ha sido sustancialmente modulada, en relación con los ayuntamientos, por la STC 132/2001, que declara que para las ordenanzas municipales (aprobadas por el pleno municipal) el art. 25.1 CE sólo exige que la ley contenga "criterios mínimos de antijuridicidad", no siendo necesario que la ley describa mediante tipos concretos las conductas sancionables. A la vista de esta sentencia, y teniendo en cuenta que los planes municipales se aprueban por el pleno municipal al menos de forma inicial y provisional (aunque la aprobación definitiva de los planes generales, y algunos planes parciales y especiales los apruebe el Gobierno de la Comunidad de Madrid), se puede considerar que el art. 204 LSM no es contrario al art. 25.1 CE.

33. También la tipificación de las **posibles sanciones** está sometida al derecho fundamental a la legalidad sancionadora (art. 25.1 CE), lo cual exige una predeterminación suficiente de las posibles multas. Ya se ha dicho que la horquilla de las posibles sanciones en el art. 207 LSM es muy extensa. Y esto habla en contra de la conformidad del art. 207 LSM con el art. 25.1 CE. Es admisible, conforme a la doctrina constitucional, que la ley establezca sólo el catálogo de las posibles sanciones, y deje a las ordenanzas municipales la conexión de cada forma de sanción con cada tipo de infracción. Esto puede satisfacer la exigencia de ley (reserva de ley) en la tipificación de ilícitos. Pero no está claro que así se cubran las exigencias del principio de **tipicidad**, también contenido en el art. 25.1 CE. Pues el principio de tipicidad exige que —sea en norma legal o en ordenanza municipal— las sanciones estén suficientemente predeterminadas. Y lo cierto es que los planes urbanísticos, e incluso las ordenanzas municipales de edificación, no contienen catálogos de posibles sanciones. En esa medida, al catálogo abierto de posibles sanciones que establece el art. 207 LSM no acompaña ninguna concreción complementaria en normas locales. Y por lo mismo, se puede considerar que cuando el ayuntamiento impone una sanción en un caso concreto lo está haciendo con un margen de libertad incompatible con las exigencias de certidumbre propias del art. 25.1 CE. Es cierto que, a la hora de imponer de una sanción, el ayuntamiento también está vinculado por el principio de proporcionalidad (art. 29.3 LRJSP). Pero la realidad de esta garantía, directamente enraizada en el principio de Estado de Derecho, no sana la inexistencia de certidumbre normativa suficiente en torno a las posibles sanciones frente a infracciones urbanísticas.

3. Infracciones y sanciones especiales

34. Junto a las infracciones y sanciones "generales", las del art. 204 y 207 LSM, la misma ley tipifica con detalle en los arts. 213 a 225 LSM algunas específicas infracciones urbanísticas. Estos tipos de infracción y sanción son lo suficientemente ciertos y precisos como para alejar toda duda de tipicidad conforme al art. 25.1 CE. Así, por ejemplo, el art. 223 LSM tipifica como infracción urbanística *"el incumplimiento de las reglas de distancia de las edificaciones, entre sí y en relación con las vías públicas, espacios libres y linderos"*. Una nota característica de estos tipos está en que la posible sanción consiste en un porcentaje del coste de la actividad infractora. Así, por ejemplo, para la descrita infracción del art. 223 LSM se establece una sanción de multa *"del 15 al 25 por 100 del importe de la obra que se sitúa fuera de los límites a los que deba ajustarse"*.

4. Imposición de sanciones a conductas típicas

35. Para que una actuación urbanística sea sancionable es necesario que tal conducta sea **subsumible** en un concreto tipo de infracción. Hecha esta primera operación lógica, también es necesario definir la concreta sanción que merece esa conducta (dosimetría sancionadora). La operación subsuntiva presume la existencia de unos hechos ciertos, probados en el procedimiento sancionador. Y también una calificación jurídica de esos hechos. Esta calificación puede ser compleja en varios casos: cuando una misma actuación es subsumible en varios tipos de infracción; cuando son varias las actuaciones ilegales; y cuando una actuación ilegal se dilata en el tiempo.

4.1. Concursos sancionadores

36. Con frecuencia, una única conducta es reconducible de forma lógica a varios tipos de infracción. En algunos de estos casos existe un **concurso de leyes**, esto es, una misma acción u omisión es susceptible de subsunción en dos tipos distintos de infracción (NIETO, 2005:519). Así, por ejemplo, elevar una planta de un edificio contra lo establecido en el plan puede ser tanto una infracción general de orden urbanístico

(tipificada como grave en el art. 304. 3 b) LSM) como una infracción específicamente tipificada en el art. 220 LSM *("exceso de edificación sobre la edificabilidad permitida por el planeamiento"*). Para estos casos, la ley contiene un criterio que dirige la labor de subsunción: el art. 211.1 LSM establece que cuando una acción pueda ser calificada como infracción "general" (del art. 204 LSM) o como una infracción "específica" (de los arts. 213 a 230 LSM) se optará por el **tipo de infracción más especial**, respecto del general.

37. Otras veces tenemos una conducta irregular que puede ser simultáneamente reprochada desde varios tipos diferentes de infracción. Aquí hablamos de un **"concurso ideal" de infracciones**. En este caso no se trata de optar por una única calificación y subsunción, en detrimento de otra. Sino de evitar que, por la acumulación de reproches, una misma conducta pueda recibir una sanción acumulada desproporcionada. En consecuencia, el Derecho sancionador fija aquí criterios para que, aceptado que una misma conducta (o varias conductas internamente conectadas) ha incurrido simultáneamente en varias infracciones, la sanción no sea desproporcionada. La LSM no ha previsto una solución general para estos supuestos. El art. 210.2 LSM, únicamente establece que, en caso de que una misma conducta pueda ser castigada como infracción urbanística y como infracción tipificada en otras leyes sectoriales (piénsese, fundamentalmente, en infracciones ambientales), se aplicará el tipo de infracción *"que prevea una sanción más grave"*. Este criterio ha sido asumido como norma básica (y por tanto, aplicable a todos los "concursos ideales" de infracciones) por medio del art. 29.5 LRJSP.

38. Por último, puede ocurrir que una conducta infractora tenga una función medial o instrumental para la comisión de otra infracción. Se habla aquí de **"concurso medial"**. En este caso, aun habiendo varios hechos diferentes, y cada uno de ellos sancionable por separado, elementales razones de proporcionalidad punitiva justifican que no se sumen las sanciones de todas las infracciones mediales cometidas. En este sentido, el art. 210.1 LSM establece un criterio de "absorción": se castigará sólo por el resultado infractor final (y no por las infracciones intermedias en relación de causa-efecto), pero en su cuantía máxima posible. Así, por ejemplo, una obra constructiva sin licencia que tiene

por resultado una parcelación ilegal se castigará por el resultado final (la parcelación ilegal) en la máxima cuantía posible. U obras varias sin licencia, que acaben en el cambio de uso de un edificio, se castigan sólo por este resultado final (STS de 25 de mayo de 2011, RC 5136/2007).

39. Cuestión distinta a la de los concursos ya explicados es el tratamiento punitivo de los **actos encadenados** o, como dice el art. 29.6 LRJSP *"la realización de una pluralidad de acciones u omisiones que infrinjan el mismo o semejantes preceptos administrativos, en ejecución de un plan preconcebido o aprovechando idéntica ocasión"*. Piénsese, por ejemplo, en la edificación ilegal de una serie de chalets adosados en una misma iniciativa promotora. Sancionar por separado cada acto edificatorio, y sumar todas las sanciones, puede llevar a resultados draconianos, incompatibles con el principio de proporcionalidad de toda la actividad pública. Sin embargo, el mencionado art. 29.6 LRJSP, aunque expresamente habla de la "infracción continuada", en puridad no ofrece ningún criterio expreso de solución. Hay que entender, no obstante, que el único sentido posible de la norma consiste en ordenar que los actos encadenados o continuados sean castigados como una única acción infractora. Y, por tanto, con una única sanción.

40. Por último, hay que diferenciar la "infracción continuada" de la **"infracción permanente"**. Se habla de esta última cuando una acción infractora perdura a lo largo del tiempo. Así, por ejemplo, es claro que una construcción con más edificabilidad que la que permite el plan es una infracción que permanece en el tiempo. Parece claro que estas acciones no pueden ser castigadas repetidamente. Entre otras cosas, porque la respuesta punitiva ha de ir, en la estructura lógica de la LSM, acompañada de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística previstas en los arts. 194 y 195 LSM (*supra* § XIII.14). De tal manera que una infracción ya efectivamente sancionada (como una construcción con exceso de edificabilidad) difícilmente podrá ser objeto de nueva sanción. Porque dicha construcción habrá sido legalizada (si es que de alguna forma se puede adecuar al plan) o demolida. Una acción ya sancionada que siga desplegando efectos en la realidad es, más que un problema punitivo, una cuestión de restablecimiento del orden urbanístico.

4.2. Imputación subjetiva

41. Toda sanción administrativa debe basarse en un reproche subjetivo de antijuridicidad (STC 76/1990 FJ 4). Esto implica una valoración negativa de la conducta infractora. El infractor, para ser sancionable, ha de haber actuado dolosamente o, al menos, de forma **culposa o negligente** (esto es, sin desplegar la diligencia que le era exigible). Aunque la LSM no exige expresamente el requisito de la imputación subjetiva, esta nota resulta del art. 28.1 LRJSP. No habiendo reproche al infractor, al menos a título de negligencia, no puede haber sanción. Aunque sí puede haber —por no ser sanción— una orden de restablecimiento del orden urbanístico vulnerado (art. 203 LSM); e incluso una orden de indemnización del daño causado con la actuación infractora (art. 28.2 LRJSP).

42. **No cualquier sujeto jurídico** puede ser autor de una infracción urbanística sancionable. Como en seguida se verá, no son posibles sujetos responsables los simples ejecutores de las actividades infractoras (operarios) y, en algunos casos, tampoco los simples titulares de los inmuebles. El art. 205 LSM, siguiendo la distinción básica entre actuaciones sin licencia o con licencia ilegal (distinción que ya se explicó que es central en la estructura de la disciplina urbanística de la LSM: *supra* § XIII.8) identifica dos grupos de **posibles responsables**.

a) En primer lugar, por las actuaciones **sin licencia**, contra licencia o contra plan, son sancionables: los "técnicos facultativos" autores de los proyectos o documentos técnicos; los promotores y constructores y técnicos directores de las obras; y para los locales con actividad económica, también los directores o explotadores de los establecimientos y los directores de las instalaciones (art. 205.1. a) LSM). Para precisar el significado de todos estos tipos profesionales hay que atender a los arts. 8 a 16 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación (LOE). Así, por ejemplo, es promotor, conforme al art. 9.1. LOE, *"cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que, individual o colectivamente, decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión*

a terceros bajo cualquier título". Por orden del art. 205.2 LSM se considera promotor al propietario del suelo en el que se comete la infracción *"cuando haya tenido conocimiento de las obras (...)"*. Es más, la propia norma presume que existe ese conocimiento cuando *"por cualquier acto"* el propietario haya cedido el uso del suelo para la comisión de la infracción. Se trata de una presunción *iuris tantum* que, en consecuencia, admite prueba en contrario.

b) En segundo lugar, por las infracciones realizadas **"al amparo de actos administrativos ilegales"** son sancionables: los cargos políticos autores de los actos aprobatorios o autorizatorios (alcalde, concejales) y los funcionarios que informan favorablemente dichas aprobaciones, autorizaciones o licencias. Esta regulación se explica porque en el art. 204 LSM no hay un tipo de infracción específico para la autorización o aprobación de actuaciones ilegales. De manera que a los cargos públicos que aprueban o autorizan actos ilegales se les castiga, en realidad, por la realización de las obras, construcciones o usos ilegales.

43. El art. 205.3 LSM expresamente prevé la responsabilidad sancionadora de **personas jurídicas**. A ello habría que sumar, conforme al art. 28.1 LRJSP: *"cuando una Ley les reconozca capacidad de obrar, los grupos de afectados, las uniones y entidades sin personalidad jurídica y los patrimonios independientes o autónomos (...)"*. Lógicamente, cualquiera de estos posibles sujetos responsables —y especialmente las personas jurídicas— sólo son sancionables cuando en ellos se de alguna de las situaciones funcionales enunciadas (por ejemplo, la de promotor, o propietario). Algunos de los tipos profesionales del art. 205.1 a) LSM, como los "técnicos facultativos" o los "técnicos directores de las obras", remiten necesariamente a profesionales titulados que, lógicamente, sólo pueden ser personas físicas. Pero esta circunstancia no excluye la responsabilidad de la persona jurídica (normalmente, una sociedad mercantil) para la que actúan como "agentes" aquellos profesionales titulados. En estos casos, también es sancionable (además del "técnico facultativo") la empresa. Siempre y cuando, claro es, a dicha empresa (y no sólo al "técnico facultativo") le sea reprochable la actuación infractora.

44. **Todos** los sujetos responsables, en la medida en que efectivamente hayan participado en la comisión de la infracción, son sancionables. Si bien, en atención a las circunstancias de cada participación, y conforme a los criterios de graduación que luego se exponen, las sanciones a los distintos partícipes en una infracción pueden ser muy diferenciadas. Puede resultar equívoca, en este sentido, la referencia del art. 28.3 LRJSP a que *"cuando el cumplimiento de una obligación establecida por una norma con rango de Ley corresponda a varias personas conjuntamente, responderán de forma* **solidaria** *de las infracciones (...)".* En un Derecho sancionador informado por el principio de personalidad no hay sitio para la solidaridad en los responsables, al menos no con el significado que la solidaridad tiene para los deudores de las obligaciones en Derecho privado. En especial, y a diferencia de lo que ocurre con las obligaciones solidarias (art. 1.145 del Código Civil) un sancionado "no responde por todos". Cada autor o partícipe en la infracción responde por ella.

4.3. Graduación de las sanciones

45. El disvalor de una acción no está por entero definida en los tipos de infracción. Sobre todo cuando, como ocurre en la LSM, esos **tipos de infracción son muy abiertos**. Para modular el castigo a cada infractor, dentro de los amplísimos márgenes que concede el art. 207 LSM (recuérdese que una infracción leve puede acarrear una multa de 600 a 30.000 euros), es necesario completar los tipos de infracción con un catálogo preciso de criterios de graduación de cada sanción en el **caso concreto**. Esta es la función de los arts. 206 y 208 LSM. De un lado, el art. 206 LSM enuncia circunstancias que **agravan** la responsabilidad. Todas ellas indican situaciones, objetivas o subjetivas, que hacen que la conducta infractora sea especialmente reprochable. Así, *"emplear violencia"* en la infracción (art. 206.1 b) LSM), actuar mediando *"falsificación de documentos"* (art. 206.1 c) LSM) o ser reincidente (art. 206.1 g) LSM). De otro lado, el art. 206.2 LSM enuncia varias circunstancias **atenuantes**, como *"la ausencia de intención de causar un daño tan grave…"* (art. 206.2 a) LSM) o la *"reparación voluntaria y espontánea del daño"* (art. 206.2 b) LSM). Finalmente, la ley también contiene algunas circunstancias **"mixtas"**, que unas veces pueden agravar y otras atenuar la responsabilidad, como *"el mayor o menor conocimiento técnico (...)"* y el *"mayor o menor beneficio obtenido de la infracción (...)"* (art. 206.3 LSM). Paradójicamente, la adecuación de la sanción al disvalor de la acción, que es el objetivo de los criterios de agravación o atenuación del art. 206 LSM, parece contradicho por el rigor con que el art. 208 LSM guía

su aplicación. Según este precepto, cuando concurra una circunstancia agravante *"la multa se impondrá siempre en su grado máximo"*; y cuando concurra una atenuante, se impondrá *"en su grado mínimo"*. Estas reglas, de resonancias penales, son difícilmente aplicables allí donde los tipos de sanción no tienen propiamente grados. Más bien, interpretando sistemáticamente los arts. 206 y 208 LSM, y ambos preceptos conforme al principio constitucional de proporcionalidad, hay que concluir que las circunstancias agravantes y atenuantes actúan de forma conjunta, coherente y flexible. De forma tal que ni la simple concurrencia de una circunstancia agravante justifica por sí una multa máxima (si es que la presencia de esa agravante no es especialmente determinante, o si por otro lado concurren varias circunstancias atenuantes), ni la presencia de una circunstancia atenuante justifica una sanción mínima (si, por otras razones, el disvalor de la acción sancionable es muy cualificado). Por último, hay que precisar que, junto a las circunstancias agravantes, atenuantes o mixtas del art. 206 LSM también son aplicables los criterios de proporcionalidad del art. 29.3 LRJSP. Así, por ejemplo, el criterio del *"grado de culpabilidad o existencia de intencionalidad"* (art. 29.3 a) LRJSP), que no se encuentra específicamente referido en el art. 206 LSM, también será un criterio determinante de la cuantía de la sanción.

5. Prescripción

46. El principio de proporcionalidad inherente al Estado de Derecho (art. 1.1 CE) es contrario a que los infractores, por mucho que su conducta pueda ser reprochable, queden indefinidamente pendientes de una posible sanción administrativa. Éste es el sentido de la prescripción, tanto de las infracciones como de las sanciones. De un lado, las infracciones sólo son sancionables antes del transcurso de **cuatro años** desde la comisión. Como excepción, no prescriben nunca las infracciones que afecten a *"zonas verdes o espacios libres"* (art. 236.1 LSM). También las sanciones, una vez impuestas, sólo son exigibles en el plazo de cuatro años desde que éstas son "firmes" en vía administrativa (esto es, desde que causan estado o, simplemente, agotan la vía administrativa). Y aquí es indiferente que la sanción se refiera o no a espacios libres y zonas verdes.

47. A simple vista se observa que el plazo de prescripción de las infracciones urbanísticas coincide con el plazo del que dispone la Administración para adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística. Esta identidad en los plazos es causa frecuente de confusiones. En todo caso hay que recordar que estos plazos tienen regímenes jurídicos distintos. Por ejemplo, por las causas específicas de interrupción del plazo de prescripción de las infracciones (art. 30 LRJSP), que no rigen en relación con el procedimiento de restablecimiento de la legalidad.

48. Cuestión central, para el cómputo del plazo de prescripción, es la fijación del **día inicial** (*dies a quo*). La regla general que establece el art. 237. 1.1 LSM es la iniciación del cómputo *"desde el día aquel que hubiera podido incoarse el procedimiento sancionador*". Esta expresión, algo críptica, se canaliza a través de dos reglas aplicativas.

a) La primera regla es la referencia legal al momento de la *"aparición de signos externos que permitan conocer los hechos constitutivos de la infracción"*. Esta precisión tiene pleno sentido cuando las obras o los usos prohibidos se realizan en el interior de edificios o de fincas rurales aisladas. En estos casos, una obra o construcción puede pasar por completo desapercibida a la Administración, y por tato quedar impune. El punto de equilibrio se encuentra, precisamente, en la referencia a la aparición de los **signos externos**. A partir de este momento —que puede darse por la presencia externa de contenedores de escombros, o de artefactos de obra— ya es exigible al ayuntamiento que inicie su actividad inspectora y, llegado el caso, inicie el expediente sancionador (normalmente, simultáneo y confundido con el procedimiento de restablecimiento de la legalidad). A partir de entonces se inicia la prescripción.

b) La segunda regla tiene en cuenta que una infracción normalmente se compone de **varias acciones sucesivas**. Y entonces es necesario determinar cuándo se produce el último hecho —de una sucesión encadenada de ellos— que permite ya hablar de una acción infractora. Se trata, por tanto, no sólo de conocer la existencia (por sus "signos externos") de una actuación ilegal, sino de saber también a partir de qué momento esa acción es perseguible. En este sentido, el

art. 237.1.2 LSM se refiere a la *"total terminación"* de las obras o al *"cese definitivo"* de los usos prohibidos. Conforme a lo ya dicho para las medidas de restablecimiento del orden urbanístico, corresponde al infractor probar, para fundamentar una alegación de prescripción, en qué momento se produjo la **finalización de unas obras** que han dado lugar a una construcción ilegal y actual. De otro lado, la referencia al **"cese definitivo" del uso** presenta evidentes dificultades aplicativas. Por ejemplo, si se trata de un uso residencial ilegal (en edificación de uso industrial o comercial), sólo se iniciaría el plazo de prescripción una vez que el interesado hubiera abandonado tal uso (que bien podría ser muchos años después de su inicio), lo que retrasaría el inicio del plazo de prescripción *sine die*. Es más, se iniciaría el cómputo cuando ya ni siquiera resultara útil la respuesta punitiva (porque habría cesado la actividad infractora).

6. Competencias sancionadoras

49. La potestad sancionadora está atribuida, aunque con distinta intensidad, tanto a los ayuntamientos como a la Comunidad de Madrid. A diferencia de las medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística (suspensión, requerimiento de legalización, orden de demolición), donde la competencia primaria es municipal, y la Administración autonómica actúa por subrogación, ante la inactividad local, (*supra* § XIII.11), la potestad sancionadora está atribuida directamente tanto a los municipios como a la Comunidad de Madrid. Se diferencia en la LSM entre la competencia de iniciación y tramitación del expediente sancionador y la competencia resolutoria.

a) La **iniciación** e instrucción de un procedimiento sancionador corresponde, de forma indistinta, tanto al respectivo ayuntamiento como a la Administración autonómica (art. 231.1 LSM). En consecuencia, cuando la Administración autonómica inicia el procedimiento sancionador no lo hace por subrogación, ante la inactividad municipal, sino porque dispone de una competencia propia, simétrica a la municipal (STS de 3 de mayo de 2004, RC 7025/2000). Eso sí, en el caso de que inadvertidamente las dos Administraciones hubieran iniciado procedimientos sancionadores por los mismos

hechos, la Administración autonómica cede y ha de archivar las actuaciones (art. 231.2 LSM).

b) En cambio, y lógicamente, sólo una Administración puede **sancionar** los hechos infractores. La competencia sancionadora unas veces corresponde al ayuntamiento y otras veces a la Administración autonómica. El art. 232.1 a) LSM enuncia los supuestos en los que la competencia sancionadora corresponde al **alcalde** (incluso en los municipios de gran población, conforme al art. 127.1 l) LBRL). Se sirve la LSM de dos criterios combinados: de cuantía de la posible sanción y de población municipal. Así, por ejemplo, en los municipios de menos de 5.000 habitantes la competencia sancionadora del alcalde sólo alcanza a las multas de menos de 150.000 euros. Este criterio de atribución de competencia resolutoria es, aunque comprensible, objetable. Porque deja en manos del propio ayuntamiento, mediante la calificación de la infracción en la propuesta de resolución, la definición del órgano competente para sancionar. Para multas de cuantía superior (hasta 1.800.000 euros) es competente el consejero de urbanismo (con la denominación de cada momento) de la **Comunidad de Madrid**. Y para las multas por encima de aquella cuantía, la competencia sancionadora es del Gobierno de la Comunidad. En los casos en que el órgano que ha iniciado y tramitado el expediente no resulte competente para su resolución, procede la remisión al órgano competente. Tal remisión tiene lugar a partir de la propuesta de resolución, pues es en este momento en el que se ha cuantificado la posible sanción imponible. Cuestión problemática es que, una vez remitido el expediente a otro órgano distinto del que inició el procedimiento, la sanción que efectivamente se imponga se separe de la inicialmente contenida en la propuesta de resolución (que fue la determinante para la identificación del órgano competente para resolver).

BIBLIOGRAFÍA CITADA

J. AGUDO GONZÁLEZ, *Incidencia de la protección del medio ambiente en los usos del suelo*, BOSCH, Barcelona, 2004.

J. AGUDO GONZÁLEZ, "Concepción estatutaria y propiedad inmobiliaria: o la crónica de la desvalorización anunciada del derecho fundamental a la propiedad privada", en *Revista de Administración Pública*, núm. 85 (2011), págs. 9-47.

A.J. ALONSO TIMÓN, "Urbanismo y contratación, una larga relación. ¿En qué medida afecta la nueva Ley de Contratos del Sector Público al urbanismo?", en *Revista de Urbanismo El Derecho*, núm. 57, 1 de noviembre de 2017.

J.C. ALLI ARANGUREN "Régimen de valoraciones de la ley del suelo conforme al Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre (I)", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 277 (2012), pp. 29-138.

T. ARRANZ, "Deberes de la propiedad del suelo urbano consolidado por la urbanización", en *La Ley. Práctica Urbanística*, núm. 107 (2011), pp. 50-64.

J.M. BAÑO LEÓN, "La contratación pública en la gestión urbanística", en *Anuario del Gobierno Local 2007*, Fundación Democracia y Gobierno Local, 2008, pp. 143-164.

J.M. BAÑO LEÓN, *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009.

J.M. BAÑO LEÓN, "El agente urbanizador ante el Tribunal de Justicia", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 22 (2011), pp. 14-17.

A. BALLESTEROS FERNÁNDEZ, "La reparcelación", en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 557-576.

R.O. BUSTILLO BOLADO, "Derecho urbanístico y ordenación de la edificación", en L. MARTÍN REBOLLO y R.O. BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 89-94.

J.L. CALVO MIRANDA, "Las actuaciones de dotación en la Ley 3/2009, de Urbanismo de Aragón", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núms. 39-40 (2012), pp. 293-315.

A. CASADO ECHARREN y C. LÓPEZ FERRANDO, «La regulación de la declaración responsable en el sistema de colaboración público privada del Ayuntamiento de Madrid en el marco de la legislación estatal y autonómica», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 288 (2014), pp. 13-61.

M. CORCHERO y L. SÁNCHEZ PÉREZ, "Alcance de la reforma del Texto Refundido de la Ley del Suelo realizada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas", en *Práctica Urbanística*, núm. 124 (2013), pp. 1 a 24.

E. CORDERO LOBATO, «El proyectista», en A. CARRASCO PERERA, E. CORDERO LOBATO y M. C. GONZÁLEZ CARRASCO, *Régimen jurídico de la edificación*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2007, pp. 287 y ss.

M. CUYÁS PALAZÓN, "A vueltas con la evaluación ambiental. Algunas novedades de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre", en *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 31 (2014), pp. 11-50.

T. DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, «Corporaciones locales y defensa del interés general en la intervención de actividades y servicios», en *Anuario de Derecho Municipal 2012*, núm. 6 (2013), pp. 63 y ss.

E. DESDENTADO DAROCA, "El control de la legalidad urbanística, ¿Qué control?", *III. Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2009, pp. 73-123.

J.M. DÍAZ LEMA, *Nuevo Derecho del Suelo*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2008.

J.M. DÍAZ LEMA, "Propiedad urbana y expropiación por incumplimiento de deberes (en particular, el deber de conservación), en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 291 (2014), pp. 61-102.

J.M. DÍAZ LEMA, "¿Un instrumento urbanístico/territorial perturbador? A propósito de las 3 sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2012 (recursos números 3869/2010; 4543/2010, 4066/2011 (asunto ecociudad en la Fonsalada y el Corvo —Logroño-)", en *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 36, abril 2013, pp. 62-74.

J.M. DÍAZ LEMA, "La reserva de suelo destinado a vivienda protegida, nuevo paradigma del urbanismo español", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 316, (2017), pp. 17-67

A. DOLLA CUARTERO, "Ejecución del planeamiento. Gestión mediante unidades de ejecución", en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 529-556.

T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, "La gestión urbanística y las directivas de contratos, ¿el final de un enredo?", en *Actualidad Jurídica Aranzadi*, núm. 813 (2011), pp. 1-3.

T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ y J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *Derecho Urbanístico de Madrid*, Iustel, Madrid, 2004.

J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *Tratado integral de las expropiaciones urbanísticas*, 2ª edición, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

M. A. GARCÍA GARRO, "Alcance de la situación de fuera de ordenación", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 27 (2013), pp. 153-174.

M. A. GARCÍA GARRO, Impacto de la Directiva de Servicios en las Licencias Urbanísticas y de Actividades, Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor, 2013.

F. GARCÍA RUBIO, "Protección de la legalidad urbanística" en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 883-900.

G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA, "Deber de conservación, ruina y rehabilitación", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 15 (2013), pp. 73-108

A. GALLEGO ANABITARTE, "Sobre la propiedad: observaciones histórico-dogmáticas y actuales", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. extra 225 (2006), pp. 119-158.

J. GIFREU FONT, "Un cambio de rumbo en las políticas de suelo y urbanísticas: la mudanza del urbanismo expansivo y el redescubrimiento de la ciudad consolidada", en *Cuadernos de Derecho Local* núm. 33 (2013), pp. 30-55.

D. HARVEY, *Urbanismo y desigualdad social*, 7ª ed., Editorial Siglo XXI, Madrid, 2007.

J. HERVÁS MAS, "Las actuaciones de dotación y renovación en el suelo urbanizado. La regeneración de la ciudad", en *El Consultor*, núm. 5 (2009), vol. I, pp. 732 y ss.

A. HUERGO LORA, *Las sanciones administrativas*, Iustel, Madrid, 2007.

F. IGLESIAS y M. MAGIDE, "El coste de urbanización de los sistemas generales", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 247 (2012), pp. 13-64.

F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, "Régimen de las valoraciones en la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo", en G. GARCÍA-ÁLVAREZ GARCÍA (Ed.), *El nuevo régimen del suelo.* Número monográfico de la *Revista Aragonesa de Administración Pública*, Zaragoza, 2007, pp. 207 y ss.

I. LASAGABASTER HERRATE, "Dotaciones públicas, sistemas generales y algunas perversiones del sistema urbanístico", en *Ambiente y Derecho*, núm. 6 (2008), pp. 35-53

X. LAZO VITORIA, "Revisión y modificación de los planes urbanísticos", en *Revista de Administración Pública*, núm. 190 (2013), pp. 227-240.

X. LAZO VITORIA, "Las obras de urbanización y la legislación de contratos públicos. A propósito de la Sentencia del Tribunal de Justicia de la UE de 26 de mayo sobre la legislación urbanística valenciana", en J.M. GIMENO FELIÚ y M.A. BERNAL BLAY, *Observatorio de contratos públicos 2011*, Thomson-Reuters, 2012, pp. 463 y ss.

B. LOBÓN CERVIÁ, "Régimen del suelo urbano no consolidado y urbanizable", en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 227-268.

F. LÓPEZ RAMÓN, *Lecciones de Derecho urbanístico aragonés*, Civitas Thomson-Reuters, Cizur Menor, 2011.

M. LORA-TAMAYO VALLVÉ, *Historia de la Legislación Urbanística*, Iustel, Madrid, 2007.

L. MARTÍN REBOLLO, "Estándares urbanísticos y normas de aplicación directa", en L. MARTÍN REBOLLO y R.O BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 239-249.

A. MENÉNDEZ REXACH, "Contratación y urbanismo. Contratación y sistema de obra urbanizadora. Otras modalidades de ejecución de las obras de urbanización", en J. COLÁS TENAS y M. MEDINA GUERRERO, *Estudios sobre la Ley de contratos del sector público*, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institución Fernando el Católico, Barcelona, 2009, pp. 535 y ss.

A. MENÉNDEZ REXACH y F. IGLESIAS GONZÁLEZ, *Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2011.

A. MENÉNDEZ REXACH, "Instrumentos para la renovación urbana", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 270 (2011), pp. 13-50.

J.M. MERELO ABELA, "Régimen del suelo urbano consolidado. Actuaciones no integradas en unidades", en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 193-226.

F. MERINO MATA, "Algunas reflexiones de carácter técnico acerca de la valoración administrativa del suelo rural, a la luz del Reglamento de Valoraciones de la Ley del Suelo", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 238 (2013), pp. 13-78.

S. MONTESERÍN HEREDIA, "Crónica del desembarco y conquista del régimen de intervención de la Directiva de Servicios en el Derecho urbanístico español", en *Cuadernos de Derecho Local*, núm. 38 (2015), pp. 116-149.

P. MORENO TRAPIELLA, "La supresión de la licencia administrativa con relación a determinadas actividades comerciales y de servicios. Comentario de la Ley 12/2012 (Parte II)", en *Diario de Derecho Municipal de 12 de noviembre de 2013*, p. 3.

A. NIETO GARCÍA, *Derecho administrativo sancionador*, 4ª edición, Tecnos, Madrid, 2005.

J.M. ORTEGA ANTÓN, "Intervención en el uso del suelo y la edificación y en el mercado inmobiliario", en M. SÁNCHEZ MORÓN, *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Valladolid, Lex Nova, 2002, pp. 245 a 341.

A. NOGUEIRA LÓPEZ, "Crisis económica y cambios estructurales en el régimen de ejercicio de actividades, ¿reactivación económica o pretexto desregulador?", en *Actas del VI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, Madrid, INAP, 2011, pp. 121 y aa.

L. PAREJO ALFONSO, "Ordenación del Territorio", en *Enciclopedia Jurídica Básica Civitas*, Madrid, 1995, Vol. IV, pp. 4638 a 4647.

L. PAREJO ALFONSO, *La construcción del espacio*. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013.

L. PAREJO ALFONSO, "Comentario al artículo 10 de la Ley de Ordenación de la Edificación", en L. PAREJO ALFONSO (Director), *Comentarios a la Ley de Ordenación de la Edificación*, Madrid, Tecnos, 2001, pp. 205 y ss.

L. PAREJO y G. ROGER FERNÁNDEZ, *Comentarios a la Ley del Suelo*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2014.

T. PAREJO NAVAJAS, "El suelo rural de Madrid se llena de viviendas rurales (in) sostenibles", en *El Cronista del Estado de Derecho*, núm. 36 (2013), pp. 76-80.

E. PORTO REY, "El plan general", en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 321-352.

J.A. RAMOS, "El Tribunal Superior de Justicia de Madrid ampara la primera gran actuación de dotación del Ayuntamiento de Madrid", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 247 (2012), pp. 93-104.

J.M. RODRÍGUEZ DE SANTIAGO, *Metodología del Derecho Administrativo*. Marcial Pons, Madrid-Barcelona-Buenos Aires-Río de Janeiro, 2016.

M.J. ROMERO ALOY, "Equipamientos, dotaciones y zonas: por una necesaria clarificación conceptual", en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 276 (2012), pp. 13-36.

G. RUÍZ ARNÁIZ, "La aprobación de los planes urbanísticos por silencio administrativo en la Comunidad de Madrid", en *Práctica Urbanística*, núm. 119, (2012), pp. 140-148.

E. SÁNCHEZ GOYANES, "Acotaciones puntuales a propósito de la Ley del Suelo de 2008: pretextos, contextos y texto (refundido)", *La Ley*, núm. 7058, de 18 de noviembre de 2008, pp. 1 y ss.

J.A. SANTAMARÍA PASTOR, *La Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Comentario*, 1ª edición, Iustel, Madrid, 2010.

R. SANTOS DÍEZ, "Técnicas equidistributivas de cargas y beneficios", en AA.VV., *Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, El Consultor, Madrid, 2002, pp. 459-527.

J.C. TEJEDOR BIELSA, "Nuevos instrumentos de planificación y gestión de la rehabilitación y la regeneración urbana", en J.C. TEJEDOR BIELSA, *Rehabilitación y Regeneración Urbana en España. Situación actual y perspectivas*. Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública, núm. XV, Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2013, pp. 27-72.

F. VELASCO CABALLERO, *Las cláusulas accesorias del acto administrativo*, Tecnos, Madrid, 1996.

F. VELASCO CABALLERO, "Sujetos privados en las comunicaciones previas y las declaraciones responsables para el control municipal de actividades económicas", en *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 165 (2014), pp. 29-70.

NOTA DE ACTUALIZACIONES EN LA VERSIÓN 1.1

En la versión 1.1 de la 1ª edición se han introducido algunas novedades. Además de diversas actualizaciones doctrinales y jurisprudenciales, las modificaciones más relevantes son las siguientes:

- En el Capítulo I se ha incluido un nuevo apartado (I.3) referido a la prevalencia de la planificación ambiental de los usos del suelo, respecto de la planificación sectorial.

- En diversos apartados a lo largo del texto se hace mención a la STC 5/2016, primera que se dicta en relación con la Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.

- En el Capítulo VIII, sobre el régimen del suelo urbano, se han incluido varias precisiones sobre el régimen de cesiones en actuaciones de dotación (apartados VIII §§ 14 *bis* y 23 c) y d).

- Como consecuencia de la derogación completa de la Ley madrileña 5/2012, de Viviendas Rurales Sostenibles, a manos de la Ley madrileña 1/2016, se han suprimido las referencias al derecho a la construcción de vivienda residencial en suelo no urbanizable de protección en los §§ X.8, 11 y 19.

NOTA DE ACTUALIZACIONES EN LA VERSIÓN 1.2

La versión 1.2 del libro se ha cerrado con fecha 28 de agosto de 2017. En esta nueva versión se han introducido múltiples actualizaciones jurisprudenciales, normalmente secundarias o menores. Algunas de las actualizaciones han merecido la apertura de nuevos párrafos. Para no afectar al orden estable de la obra, estos nuevos párrafos están numerados mediante números *bis*.

Como modificación más relevante, se ha introducido un nuevo apartado (V) en el Capítulo IV, referido a la responsabilidad patrimonial por daños en materia de urbanismo.

NOTA DE ACTUALIZACIONES EN LA VERSIÓN 1.3

La versión 1.3 del libro se ha cerrado con fecha 29 de agosto de 2017. En esta nueva versión se han introducido múltiples actualizaciones jurisprudenciales, normalmente secundarias o menores. Algunas de las actualizaciones han merecido la apertura de nuevos párrafos. Para no afectar al orden estable de la obra, estos nuevos párrafos están numerados mediante números *bis*. Mención especial merecen las siguientes modificaciones:

- Correcciones derivadas de la STC 143/2017, que enjuicia el 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.

- Correcciones de adaptación a la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público.

- Modificaciones de adaptación a la Ley madrileña 2/2018, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los desarrollos urbanísticos a través de fases o unidades funcionales.

- Modificaciones derivadas de la supresión absoluta de la "cédula de habitabilidad" por medio del Decreto madrileño 111/2018, de 26 de junio.

- Se ha añadido en el capítulo VIII (régimen del suelo urbano) un nuevo apartado (III.3) especialmente referido a los "complejos inmobiliarios urbanísticos", de creciente importancia.