

MEMENTO PRÁCTICO URBANISMO
es una obra colectiva,
concebida por **Alfonso Melón Muñoz**,
realizada por iniciativa y bajo
la coordinación de
Francis Lefebvre

Director técnico:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

Coordinadora:

Paloma Martín Nieto (Abogado)

Coautores:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

Paloma Martín Nieto (Abogado)

José Luis Gómara Hernández (Abogado del Estado)

Andoni Cortajarena Manchado (Abogado del Estado)

José Ignacio Vega Labella (Abogado del Estado)

Adolfo Alonso de Leonardo-Conde (Abogado)

María del Bueyo Díez Jalón (Abogada del Estado)

José Iván Rosa Vallejo (Abogado del Estado)

Ignacio Gómez-Sancha Trueba (Abogado)

Íñigo Villoria Rivera (Abogado)

Fernando García Rubio (Abogado)

Colaboradora:

Inmaculada López-Barajas Perea (Profesora de Derecho Procesal. UNED)

© FRANCIS LEFEBVRE
LEFEBVRE-EL DERECHO, S.A.
Monasterios de Suso y Yuso, 34. 28049 Madrid
cliente@lefebvre.es
www.efl.es
Precio: 178,88 € (IVA incluido)

ISBN: 978-84-18405-63-1
ISSN: 1578-6188
Depósito legal: M-8220-2021

Impreso en España
por Printing '94
C/ Orense, nº 4 - 2º. 28020 Madrid

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

MEMENTO **PRÁCTICO**
FRANCIS LEFEBVRE

Urbanismo

2021

Fecha de edición: 15 de marzo de 2021



Plan general

	<u>Número marginal</u>
Capítulo 1. Urbanismo y ordenación del territorio	10
Capítulo 2. Competencia y normativa	40
Capítulo 3. Disposiciones generales	220
Capítulo 4. Convenios urbanísticos	450
Capítulo 5. Planeamiento territorial y urbanístico	840
Capítulo 6. Instrumentos de planeamiento urbanístico	1830
Capítulo 7. Incidencia en el planeamiento de la normativa sectorial	3060
Capítulo 8. Aprobación, revisión y modificación del planeamiento	4490
Capítulo 9. Supuestos indemnizatorios	5490
Capítulo 10. Gestión urbanística	5620
Capítulo 11. Valoraciones urbanísticas	6450
Capítulo 12. Disciplina urbanística	7020
Capítulo 13. Instrumentos de intervención en el mercado del suelo	8690
Capítulo 14. Acceso al Registro de la Propiedad de las actuaciones urbanísticas	9060
Capítulo 15. Delitos contra la ordenación del territorio	9480
Capítulo 16. Comunidades Autónomas	9640

Tabla alfabética

Los capítulos 17 y 18, correspondientes a **Andorra** (nº 10630 s.) y **Gibraltar** (nº 10780 s.), así como los **Anexos** de la obra (nº 10840) se pueden consultar en www.efl.es

Abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
AT	Audiencia territorial
CC	Código Civil
CCA	Consejo Consultivo de Andalucía
CCAr	Consejo Consultivo de Aragón
CCB	Consejo Consultivo de Baleares
CCCanarias	Consejo Consultivo de Canarias
CCCM	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
CCCYL	Consejo Consultivo de Castilla y León
CCG	Consejo consultivo de Galicia
CCGC	Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña
CCLR	Consejo Consultivo de La Rioja
CCMa	Consejo Consultivo de Madrid
CCNav	Consejo Consultivo de Navarra
CCom	Código de Comercio
CCPA	Consejo Consultivo del Principado de Andorra
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local (ratificada el 20-1-1988)
CEst	Consejo de Estado
CCExt	Consejo Consultivo de Extremadura
CGC	Consejo de Gobierno de Cantabria
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Circ	Circular
CJAE	Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
CJAGC	Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña
CJAGA	Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón
CJAGV	Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco
CJCCV	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
CJRM	Consejo Jurídico de la Región de Murcia
Const	Constitución
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias
CP	Código Penal (LO 10/1995)
CUOTA	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias
D	Decreto
DF	Decreto foral
DFLeg	Decreto foral legislativo
DFN	Decreto foral normativo
DGCHT	Dirección General de Coordinación de Haciendas Territoriales
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
DGT	Dirección General de Tributos
Dict	Dictamen
Dir	Directiva
disp.adic.	Disposición adicional
disp.derog.	Disposición derogatoria
disp.final	Disposición final
disp.trans.	Disposición transitoria
DL	Decreto ley
DLeg	Decreto legislativo

DOTIB	Directrices de ordenación Territorial de las Islas Baleares (L Baleares 6/1999)
EDJ	El Derecho Jurisprudencia
ET	Texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores (RDLeg 2/2015)
Inf	Informe
Instr	Instrucción
JCA	Juzgado contencioso administrativo
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
L	Ley
LAU	Ley de arrendamientos urbanos (L 29/1994)
LBRL	Ley de bases de régimen local (L 7/1985)
LCSP	Ley de contratos del sector público (L 9/2017)
LEC	Ley de enjuiciamiento civil (L 1/2000)
LECr	Ley de enjuiciamiento criminal (RD 14-9-1882)
LEF	Ley de expropiación forzosa (L 16-12-1954)
LF	Ley foral
LGT	Ley general tributaria (L 58/2003)
LH	Ley hipotecaria (D 8-2-1946)
LHL	Texto refundido de la Ley de haciendas locales (RDLeg 2/2004)
LJCA	Ley de jurisdicción contencioso-administrativa (L 29/1998)
LO	Ley orgánica
LOPJ	Ley orgánica del Poder Judicial (LO 6/1985)
LOTIC	Ley orgánica del Tribunal Constitucional (LO 2/1979)
LOTEB	Ley de ordenación territorial de Baleares (L Baleares 14/2000)
LOTGA	Ley de ordenación del territorio de Galicia (L Galicia 1/2021)
LOTPV	Ley de ordenación del territorio del País Vasco (L País Vasco 4/1990)
LOTSUCA	Ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria (L Cantabria 2/2001)
LOTUEX	Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (L Extremadura 11/2018)
LOTUMU	Ley de ordenación territorial y urbanismo de la Región de Murcia (L Murcia 13/2015)
LOTURI	Ley de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (L La Rioja 5/2006)
LPAC	Ley de procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (L 39/2015)
LRJSP	Ley de régimen jurídico del Sector Público (L 40/2015)
LS/76	Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana (RD 1346/1976)
LS/92	Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana (RDLeg 1/1992)
LS/98	Ley del suelo y valoraciones (L 6/1998)
LS/07	Ley de suelo (L 8/2007)
LS/08	Texto refundido de la Ley de suelo (RDLeg 2/2008)
LS/15	Texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (RDLeg 7/2015)
LSCANA	Ley de suelo y espacios naturales de Canarias (L Canarias 4/2017)
LSGA	Ley del suelo de Galicia (L Galicia 2/2016)
LSM	Ley del suelo de la Comunidad de Madrid (L Madrid 9/2001)
LTJP	Texto refundido de la Ley transitoria de procedimientos judiciales de Andorra (DLeg Andorra 10-6-2015)
LUA	Ley de ordenación urbanística de Andalucía (L Andalucía 7/2002)
LUB	Ley de urbanismo de Baleares (L Baleares 12/2017)
LUCL	Ley de urbanismo de Castilla y León (L Castilla y León 5/1999)
LUPV	Ley del suelo y urbanismo del País Vasco (L País Vasco 2/2006)
LUVA	Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana (L C.Valenciana 5/2014)
NF	Norma foral
OF	Orden foral
OM	Orden ministerial

PAU	Programa de actuación urbanística
PDS	Proyecto de delimitación de suelo urbano
PDTC	Plan director territorial de coordinación
PDUD	Plan director urbanístico de defensa
PIO	Plan insular de ordenación
PORN	Plan de ordenación de los recursos naturales
PTI	Plan territorial insular
PTS	Plan territorial sectorial
RBEL	Reglamento de bienes de las entidades locales (RD 1372/1986)
RD	Real decreto
RDL	Real decreto ley
RDLeg	Real decreto legislativo
Rec	Recurso
REF	Reglamento de expropiación forzosa (D 26-4-1957)
RGCAP	Reglamento General de la Ley de contratos de las Administraciones Públicas (RD 1098/2001)
Rgto	Reglamento
Resol	Resolución
RH	Reglamento hipotecario (D 14-2-1947)
RN	Reglamento notarial (D 2-6-1944)
ROTUA	Reglamento de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias (D Asturias 278/2007)
ROUSMA	Reglamento de ordenación y uso del suelo para la Isla de Mallorca (Consejo Insular Mallorca Acuerdo 30-4-15)
RP	Reglamento de planeamiento (RD 2159/1978)
RPA	Reglamento de planeamiento de Aragón (D Aragón 52/2002)
RPCM	Reglamento de planeamiento de Castilla-La Mancha (D Castilla-La Mancha 248/2004)
RPEX	Reglamento de planeamiento de Extremadura (D Extremadura 7/2007)
RSCL	Reglamento de servicios de las corporaciones locales (D 17-6-1955)
RUCA	Reglamento de urbanismo de Galicia (D Cataluña 305/2006)
RSGA	Reglamento del suelo de Galicia (D Galicia 143/2016)
RVS	Reglamento de valoraciones de la LS/08 (RD 1492/2011)
TCo	Tribunal Constitucional
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TROTARA	Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio de Aragón (DLeg Aragón 2/2015)
TROTAUCMA	Texto refundido de Ordenación del territorio y actividad urbanística de Castilla-La Mancha (DLeg Castilla-La Mancha 1/2010)
TROTCANA	Texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales de Canarias (DLeg Canarias 1/2000)
TROTUA	Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo de Asturias (DLeg Asturias 1/2004)
TROTUNA	Texto refundido de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra (DFLeg Navarra 1/2017)
TRRL	Texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local (RDLeg 781/1986)
TRUARA	Texto refundido de la Ley de urbanismo de Aragón (DLeg Aragón 1/2014)
TRUCAT	Texto refundido de urbanismo de Cataluña (DLeg Cataluña 1/2010)
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

P

Presentación

La realidad normativa puesta de manifiesto con posterioridad a la sentencia TCo 61/1997 vino a evidenciar la necesidad de intentar ofrecer, pese a su complejidad, una publicación que recopilara toda la información relativa a cada una de las **comunidades autónomas**, situadas, a partir de aquella sentencia, en disposición de autorregular la materia urbanística en sus respectivos ámbitos de competencia. Ello nos lleva a plasmar algunas consideraciones particulares de índole diversa sobre la sistemática utilizada en la presente obra.

La primera se centra en la necesidad que hemos tenido de homogeneizar la **terminología** empleada en el libro. Vaya por delante nuestro más profundo respeto a las lenguas vernáculas de aquellas comunidades que disfrutaban de tan inestimable patrimonio cultural. Ello no obstante, y salvo en muy contadas excepciones, órganos e instituciones se han castellanizado, para facilitar su identificación y, en su caso, la posible equiparación con figuras similares de otras comunidades.

En segundo término, y como consecuencia del diferente grado de desarrollo de la normativa de las distintas comunidades autónomas sobre cada materia -especialmente, en el plano reglamentario-, nuestra exposición se articula de formas diversas. En ocasiones se parte de la **regulación estatal**, como norma general, para luego exponer las particularidades propias de cada comunidad. En otros casos se distingue sistemáticamente entre regulación estatal y autonómica. El tratamiento de la **regulación autonómica**, normalmente, se estructura por comunidades, siguiendo un **orden alfabético**, salvo cuando la claridad expositiva aconseja otra ordenación.

Por lo demás, el libro acoge la **sistemática propia y particular** de todos los Mementos Francis Lefebvre. En los 18 capítulos en los que se estructura, se abordan las cuestiones de mayor interés y de alcance general: convenios, planeamiento, indemnizaciones, valoraciones, gestión y disciplina urbanísticas, aspectos registrales, delitos contra la ordenación del territorio, destinándose el capítulo decimosexto, precisamente, a recopilar las peculiaridades instrumentales y orgánicas más destacables en cada una de las comunidades autónomas. Se incorpora además un capítulo dedicado al régimen urbanístico del Principado de Andorra y otro al de Gibraltar que, por su proximidad territorial, pueden resultar de utilidad para numerosos lectores.

Sigue una sistemática específica el capítulo relativo a las **valoraciones urbanísticas**. En esta materia se han sucedido en los últimos años numerosas e importantes reformas normativas, implantando algunas de ellas reglas o incluso sistemas de tasación del suelo o, en su caso, del vuelo, muy distantes de los precedentes.

Ello lleva a que la toma en consideración de la fecha de referencia de cada valoración sea esencial para determinar el **régimen jurídico aplicable** a según qué tasaciones, en función igualmente de la situación de los bienes o derechos expropiados o valorados. Por ello, se expone en esta materia, en cuanto al suelo, los regímenes sucesivos de valoración, sin limitar el análisis al actualmente vigente; y ello con la finalidad tanto de enriquecer el estudio de la materia, por contraste entre regímenes, cuanto por la conveniencia de contar con el análisis de los sistemas anteriores al actual, posiblemente aplicables a valoraciones pendientes, en revisión judicial y no firmes, y como referencia normativa sobre la que se ha dictado buena parte de la doctrina de los tribunales existente al respecto.

En las últimas páginas se halla la **tabla alfabética**. Esta no se limita a ser un simple índice al uso. Antes bien, se estructura en varios cientos de voces de entrada, que en términos muy concretos y con gran detalle permite el acceso rápido a la cuestión que se desea consultar. Los enlaces inmediatos con la tabla son los números marginales que figuran a lo largo de toda la obra, en numeración discontinua. Estos números, además, sirven para efectuar los oportunos **reenvíos** de una a otra parte del texto, en evitación de innecesarias repeticiones.

Por último, añadir que a la fecha de cierre de esta edición 2021, se encuentra en **estudio y trámite** un anteproyecto de Ley de impulso para la sostenibilidad del territorio de **Andalucía**, que, en caso de prosperar en sede parlamentaria, renovará el grupo normativo rector de la ordenación del territorio, del suelo y del urbanismo en esta comunidad autónoma (<https://www.juntadeandalucia.es>).

CAPÍTULO 1

Urbanismo y ordenación del territorio

Urbanismo.....	12	10
Ordenación del territorio.....	14	
Derecho urbanístico.....	26	
Actividad urbanística.....	28	
Fuentes normativas.....	30	
Ordenación territorial y actividad urbanística.....	34	

Urbanismo Se define como el conjunto de reglas y técnicas jurídicas y extra-jurídicas que tienden a garantizar la **ordenación** y el **desarrollo** presentes y futuros del espacio físico horizontal y vertical de la aglomeración urbana o del asentamiento de población (TCo 170/2012; 143/2017), de forma que esta se aproxime lo más posible a un **modelo ideal** predefinido.

Para ello, el urbanismo trata de:

- aportar una perspectiva global a la relación de los asentamientos con el medio en el que se desarrollan las actividades humanas (L Cataluña 12/2017 art.2.2);
- generar la expansión escalonada de los núcleos urbanos;
- evitar la irradiación excesiva, desordenada y arbitraria de los mismos;
- garantizar la formación de reservas públicas de suelo; y
- evitar la especulación (Const art.47).

Se configura como una **función pública** (LS/15 art.4.1; LUA art.2.1; TRUARA art.2.1; TROTUA art.6.1; ROTUA art.7.a y 13.2; LUB art.2; ROUSMA art.17; D Castilla-La Mancha 248/2004 art.102; D Castilla-La Mancha 34/2011 art.4; RUCL art.2.1; TRUCAT art.1.2; LOTUEX art.3.1 y 2; LSGA art.2 y 3; RGSa art.2, 3 y 208; LOTURI art.4; LSM art.8.1; TROTUNA art.4 y 10.1; LUPV art.75; LUVA art.2.3.a y 116; TCo auto 407/2007; TSJ Madrid 28-2-05, EDJ 132600).

Su cumplimiento debe producirse sobre la base de una adecuada ponderación de los bienes jurídicos protegidos (TS 23-2-80, EDJ 15655; 11-12-84).

Incide, particularmente, sobre el **régimen jurídico de la propiedad raíz** -con resonancias en la valoración de los inmuebles y en sus repercusiones fiscales- así como sobre los sistemas notarial, registral, de vivienda, obras públicas, el desarrollo económico y la conservación del medio natural. Se trata, en definitiva, de un sector pluridisciplinar (TS 8-11-83; 28-6-82, EDJ 4305).

Precisiones 1) Consecuencia del carácter público indicado es la no sujeción a control preventivo municipal -en forma de **licencia**- de las actuaciones urbanizadoras de ejecución de planeamiento urbanístico (nº 7084), aun cuando se ejecuten por particulares.

2) El ejercicio de las potestades urbanísticas, siempre sometidas a la exigencia de motivación, no es susceptible de transacción (LS/15 art.4.1), lo que no impide la celebración de convenios en los «**ámbitos transigibles**» del urbanismo.

Ordenación del territorio Se trata de un concepto distinto del de urbanismo. Es el conjunto de criterios expresamente formulados, normas, planes y programas, que orientan y regulan las **actuaciones y procesos de asentamiento** sobre el territorio, en coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural (en este sentido, LOTGA art.18.1; D Castilla-La Mancha 248/2004). Persigue la **acomodación estructural** de un espacio físico determinado, regulando los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo mediante usos y actividades de relevancia supramunicipal (RPEX art.8), facilitando el desarrollo de las distintas acciones administrativas y resolviendo la **integración espacial** de las necesidades públicas y privadas, en especial aquellas con incidencia territorial, en el marco de sus principios y objetivos -nº 18 s.- (TROTUA art.3.1; ROTUA art.6 a 8). Tiene, igualmente, la condición de función pública no transigible de ejercicio necesariamente motivado (LS/15 art.4.1; ROTUA art.13.1; TROTARA art.4).

La ordenación del territorio es la expresión esencial de la política territorial. Esta debe seguir las siguientes **líneas directrices**:

- garantizar la participación de la población afectada;
- coordinar las distintas políticas sectoriales, asegurando en su conjunción un enfoque integrado;

10**12****14**

- respetar los valores, cultura e intereses de las diversas regiones o comarcas;
- tener en cuenta la situación actual, la tendencia y la evolución a largo plazo de las políticas sobre el territorio;
- en definitiva, conseguir un desarrollo sostenible, con arreglo al Informe Brundtland, el actual que no compromete la capacidad de satisfacción futura de las necesidades existentes (nº 20).

Tiene por **objeto**, con carácter de función pública (LUVA art.2.3.a; LOTGA art.2.a y 18.3; TS 29-11-06, EDJ 345696), la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial (TCo 14/2004), como expresión espacial de las políticas económica, cultural, social, y ecológica (TSJ La Rioja 4-5-10, EDJ 105189), enlazando directamente con los principios rectores de la política social y económica, que deben presidir la actuación de los poderes públicos e informar la legislación positiva (Const art.40 y 45) -TCo 77/1984-.

La ordenación del territorio **no alcanza**:

- a la regulación del espacio aéreo que sobre él se sitúa;
- a la ordenación y explotación del mar territorial, de la zona económica ni de la plataforma continental, a salvo de lo expuesto en relación con las aguas interiores (nº 3232);
- a la regulación de la unidad mínima de cultivo, a pesar de las numerosas implicaciones que presenta con respecto a la ordenación del espacio físico y al régimen de la propiedad inmobiliaria rústica.

16

[Precisiones] 1) La **diferencia** entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio ha sido reiteradamente asumida por el Tribunal Supremo, siquiera indirectamente, en materia de licencias de obras (TS 28-5-86, EDJ 3608; 17-7-87, EDJ 5850; 30-11-87, EDJ 8817; 28-9-90, EDJ 8749; 17-5-93, EDJ 4613; 11-10-94, EDJ 12946; 5-3-97, EDJ 1789); y por el Tribunal Constitucional (TCo 36/1994).

En sede de planeamiento, se identifica con los **intereses supralocales**, a diferencia, como regla, del urbanismo (TSJ Málaga 21-12-11, EDJ 391472). Expresamente se aborda la cuestión por TSJ La Rioja 4-5-10, EDJ 105189; 11-2-10, EDJ 57503).

2) Dentro de la **doctrina comparada**, la separación de conceptos es muy clara en el ámbito alemán (*Raumplanung*) y anglosajón (*regional planning*); no tanto en el francés (*aménagement du territoire*), de influencia en España, lo que justifica algunas vinculaciones conceptuales inadecuadas (p.e. CP art.319) (nº 9486).

3) Según la **Carta Europea de Ordenación del Territorio**, aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 23-5-1983, la ordenación del territorio trata de la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad.

4) En este sentido, su objeto es la **definición de la estructura del territorio**, compuesta por el conjunto de sistemas de estructuración territorial (ROTUA art.4): terrenos preservados de procesos de urbanización; infraestructuras de transporte, comunicaciones y telecomunicaciones, d+e producción, almacenamiento, transporte y distribución de energía, hidráulicas, de calidad ambiental para gestión y tratamiento de residuos; suelos destinados a actividades productivas de incidencia supramunicipal, a viviendas de protección pública con incidencia en el mercado de vivienda; operaciones de recuperación de tramas urbanas consolidadas; equipamientos y servicios públicos supramunicipales.

5) La consecución del **desarrollo policéntrico** (o policentrismo) es objetivo central de la ordenación del territorio, como medio para la corrección de disparidades y el logro de la cohesión territorial. Supone considerar en todo caso la existencia de redes policéntricas solapadas y parcialmente coincidentes, aplicando el principio de complementariedad y una adecuada gobernanza territorial; promoviendo incluso la regionalización transfronteriza (14ª Sesión de la CEMAT Resol 1ª y 2ª -Conferencia de ministros responsables de la ordenación del territorio de países del Consejo de Europa-. Lisboa 27-10-2006).

6) La Estrategia Territorial Europea (Postdam, 1999) define como **ejes de la política territorial europea** el desarrollo policéntrico, la nueva relación campo-ciudad y acceso equivalente a infraestructuras y al conocimiento y gestión prudente de la naturaleza y patrimonio cultural.

7) Hay que tener en cuenta también la **Agenda Territorial Europea** (aprobada en Leipzig, 24 y 25-5-2007) y la Red europea de observación sobre cohesión y desarrollo territoriales.

17

Objetivos La ordenación del territorio trata de conseguir una **adecuada relación** entre población, territorio, actividades, servicios e infraestructuras (TROTARA art.2; LSCANA art.5.2; LOTURI art.2).

Pretende evitar que la **articulación del territorio** se derive de la mera yuxtaposición aleatoria de actuaciones sectoriales y locales que, aunque puedan ser coherentes en sí mismas, carezcan de un marco de referencia global (L Castilla y León 10/1998 Exp.Motivos).

Se configura como un proceso continuado de gestión coordinada de las administraciones públicas para la consecución de los siguientes fines (TROTARA art.2; LOTEBA art.1.2; LOTGA art.3; ROTUA art.8; ROUSMA art.16):

a) Definir, proteger y mejorar la estructura territorial del ámbito al que se aplica, con el fin de conseguir un **desarrollo equilibrado** de las zonas afectadas.

b) Mejorar la **calidad de vida**, facilitando a la población el acceso y disfrute a equipamientos de toda índole.

c) Promover una gestión eficaz y prudente de los **recursos naturales** que coordine las necesidades del medio socioeconómico con las obligaciones de conservación y mejora del medio ambiente y de los lugares o construcciones de interés ecológico, cultural o paisajístico.

d) Procurar la utilización racional y equilibrada del territorio bajo el principio de desarrollo sostenible (nº 20) mediante la definición de **usos admisibles** y la potenciación de los adecuados en cada parte del mismo, la creación de las apropiadas infraestructuras y la adopción de medidas incentivadoras o disuasorias de determinadas actividades, todo ello en función del objetivo indicado.

e) Identificar las **áreas o zonas** que, por su idoneidad actual o potencial para la explotación agrícola, forestal o ganadera, o por su riqueza paisajística, ecológica o cultural, deban ser objeto de especial protección y ser sometidos a gestión sectorial específica en desarrollo de la legislación agraria, de protección del medio natural o del patrimonio cultural.

f) Establecer un proceso conducente a la **recuperación del patrimonio** natural, cultural o económico deteriorado, coordinando las acciones sectoriales que se proyecten o ejecuten para ello en cada ámbito territorial.

g) Favorecer la **vertebración del territorio** y su conexión con los principales núcleos de actividad, nacionales y extranjeros, mediante la creación y el impulso de las adecuadas infraestructuras de comunicación y transporte.

h) Regular las dimensiones físicas de los **asentamientos**.

i) Ordenar espacialmente las **instalaciones productivas** de los sectores primario y secundario.

j) Identificar los **núcleos de población** que deban ser impulsores del desarrollo económico de la respectiva zona.

k) Establecer un **sistema de coordinación** de las diferentes políticas sectoriales de las administraciones públicas, asegurando su integración, así como el enfoque global y de conjunto en la resolución de problemas, mediante la aplicación de técnicas de evaluación y supervisión territoriales (TROTARA art.3.d).

l) Proteger, integrar y ordenar el **paisaje** (LOTGA art.7; L Cataluña 8/2005 art.1 s.; D Cataluña 343/2006 art.1 s.; L Galicia 7/2008 art.2, 5.2 y 6; TROTUNA disp.adic.11ª; LUVA art.6).

m) Aplicar la estrategia del policentrismo, mediante el desarrollo de un **sistema urbano** equilibrado y policéntrico y de una asociación cooperativa e integrada entre los núcleos urbanos y los espacios rurales (TROTARA art.3.a), creando un sistema de ciudades policéntrico que extienda la prestación de bienes y servicios de forma equitativa al conjunto del territorio (LUVA art.12.1).

n) Cualesquiera **otros** que tiendan a conseguir la apropiada relación entre la población, el territorio, las actividades económicas, el medio natural, el patrimonio cultural, los equipamientos y servicios y las infraestructuras. Entre ellos, eliminar la regresión y el estancamiento demográficos, así como la despoblación (LOTGA art.8; L Cataluña 23/1983 art.3). Sin olvidar el **principio de igual de trato** por razón de sexo (TS 18-5-20, EDJ 196233).

Desarrollo sostenible (LS/15 art.1.b, 3, 4 y 22) Los fines expuestos se condensan en su consecución como objetivo central que los aglutina, al que han de tender todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo y del subsuelo, junto con el de utilización de estos según el interés general.

En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas citadas deben generar el **uso racional de los recursos naturales** armonizando los requerimientos económico-sociales, de salud y seguridad, con la protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando garantizar la eficacia de las medidas de conservación de la naturaleza, del patrimonio cultural y del paisaje; la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; la prevención adecuada de riesgos y peligros para la seguridad y la salud públicas y la eliminación efectiva de las perturbaciones de ambas, así como la prevención y minimización de la contaminación, incluida la acústica, y de los residuos. Superando, en definitiva, el desarrollismo urbanístico impulsor de un **crecimiento urbano ilimitado** (TS 19-11-20, EDJ 725093; 24-6-15, EDJ 117077).

18

19

20

Asimismo, los poderes públicos han de promover la consecución de un **medio urbano suficientemente dotado**, con ocupación eficiente del suelo, y en el que se combinen los usos de forma funcional, garantizando una movilidad razonable, mediante un equilibrio entre los sistemas de transporte que otorgue preferencia al público y colectivo y potencie los desplazamientos peatonales y en bicicleta; la accesibilidad universal a los edificios, a los espacios y transportes públicos; el uso eficiente de los recursos, así como la introducción de energías renovables.

El suelo vinculado a un **uso residencial** por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

21 Para la consecución de este objetivo se imponen, entre otras, ciertas reglas de **informe ambiental imperativo** en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y, en general, urbanísticos (nº 4490 s.).

Asimismo, las administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deben elevar al órgano colegiado de gobierno que corresponda, con la periodicidad mínima que fije la legislación aplicable (p.e. LUA disp.adic.11ª, cuatrienal), un **informe de seguimiento** de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que debe considerar, al menos, la sostenibilidad ambiental (y económica) y que puede surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos (nº 3767).

Los **municipios** están sometidos a esta regla cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, si deben contar con junta de gobierno local -es decir, los sometidos al régimen especial de grandes municipios de LBRL art.121.a- (nº 3800 Memento Administraciones Locales 2020-2021).

El informe debe analizar, el **cumplimiento de las condiciones** establecidas en los informes de sostenibilidad ambiental y económica con ocasión de la aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución, poniendo de manifiesto las desviaciones producidas, en su caso, con respecto a las estimaciones de aquellos, y proponiendo medidas de reequilibrio ambiental, territorial o económico (RVS art.3.2).

Precisiones 1) Algunas **disposiciones autonómicas** han incorporado expresamente este principio y concepto (p.e. TRUARA art.3.a; LUB art.2.1; TROTAUCMA art.14 bis redacc L Castilla-La Mancha 1/2021; ROUSMA art.2 y 4; LUCL art.4.b; LOTUEX art.3; LOTUMU art.1, 4.1 y 5.11; TROTUNA art.51.1 y 52; LOTGA art.2, 4 y 5; RSGA art.8.e; LUVA art.3). También, frecuentemente, instrumentos de ordenación territorial (p.e. el Plan de Ordenación del Litoral de Galicia: D Galicia 20/2011 anexo art.2). O disposiciones sectoriales (p.e. en sede de cambio climático, L Cataluña 16/2017 art.27).

2) Como manifestación de este principio, en sede de evaluación ambiental de proyectos (y en menor medida, de planes y programas) ha de valorarse la denominada «**alternativa cero**»; es decir, la conveniencia de no ejecución del proyecto correspondiente, procurando la consecución del objetivo perseguido mediante otras alternativas. Por ejemplo, en relación con nuevas infraestructuras. En este sentido, por ejemplo, L Canarias 14/2014 art.24 (nº 3762).

3) El principio de desarrollo sostenible vincula el contenido del planeamiento urbanístico a la legislación medioambiental y a sus principios inspiradores. Por ello, la **evaluación estratégica ambiental** se configura como requisito esencial del procedimiento para su aprobación o alteración, en su caso (TS 20-3-13, EDJ 68831; 25-6-14, EDJ 100831). Al tiempo que el respeto a las exigencias de la sostenibilidad opera como elemento delimitador de la discrecionalidad del planificador (TS 20-2-15, EDJ 17288).

4) Sobre **movilidad sostenible**, ver TCo 174/2013.

5) Sobre la **dimensión municipal o supramunicipal** de las determinaciones relativas al desarrollo urbanístico sostenible (TSJ Cataluña 22-4-10, EDJ 153509; 30-12-08, EDJ 353074).

6) En relación con la sostenibilidad en el **aspecto económico-financiero**, ver nº 982 s.

22 **Competencia** La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido los siguientes **cri- terios** competenciales sobre la ordenación del territorio:

1) Se configura como un **título competencial específico** dentro del sistema constitucional, en favor de las comunidades autónomas. No se limita a la mera actividad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, la actividad que por otros títulos haya de desarrollar la administración o ente competente, sino que condiciona materialmente la actuación de estos en el territorio (TCo 149/1991; 40/1998; 148/2012; 170/2012; 143/2017).

2) Se identifica con una política o una **función pública** y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, por lo que su ejercicio ha de contemplar las competencias concurrentes de otras administraciones en los sectores en los que incide la política de ordenación del territorio, de enorme amplitud. En suma, el ejercicio de dicha competencia autonómica no puede impedir el de otras del Estado (TCo 56/1986).

3) Siempre que el Estado goce de un título competencial específico que incida en la ordenación del territorio, el **entrecruzamiento de competencias** obliga a la coordinación de las administraciones implicadas (TCo 227/1988; LRJSP art.3.1 y 140.1.e).

4) La **titularidad del dominio público** no es en sí misma un criterio de delimitación competencial y, por ello, la naturaleza demanial cuya determinación corresponde al Estado, no aísla a la porción del territorio ni la sustrae de las competencias que sobre él corresponden a otras entidades públicas (TCo 103/1989; 149/1991; 97/2002).

5) La **declaración de espacios protegidos** y la delimitación de su ámbito territorial se encuadra en la materia de espacios naturales protegidos. La declaración de que un espacio merece la protección prevista constitucionalmente, es un acto netamente ejecutivo que consiste en aplicar la legalidad, individualizándola, por lo que es un acto materialmente administrativo (TCo 195/1998).

6) La calificación de un segmento de la **zona marítimo terrestre** como espacio protegido corresponde, en principio, a la comunidad autónoma (TCo 102/1995). Ello incluye la zona periférica, salvo parques nacionales, reservas nacionales y espacios protegidos internacionalmente. Respecto de estos últimos, el acuerdo de inclusión de un paraje en la lista de espacios fijados por convenio internacional corresponde al Consejo de Ministros (TS 31-3-98, EDJ 2209).

7) Dentro del contenido de la ordenación territorial se ha de incluir el de **ordenación del litoral**. Esto supone que la competencia de ordenación del litoral debe entenderse asumida por todas las comunidades autónomas cuyos estatutos recojan el concepto ordenación del territorio. En caso contrario, solo las comunidades constituidas al amparo de la Const art.151 y disp.trans.1ª, podrían ostentar título competencial sobre el litoral (Const art.143, 151 y disp.trans.1ª).

Precisiones 1) Existe una íntima conexión entre el medio ambiente y los espacios naturales protegidos, sin embargo, las actividades públicas concernientes a una y otra materia constituyen ámbitos distintos. Concretamente, el concepto de **medio ambiente** tiene un carácter genérico, tanto en su objeto como en el tipo de protección, mientras que el de **espacios naturales protegidos** se refiere únicamente al soporte topográfico del medio ambiente (TCo 64/1982; 69/1982; 82/1982; 195/1998; 97/2002).

El concepto de medio ambiente queda referido a la **conservación y protección de la naturaleza** (TCo 64/1982; 80/1985), con un alcance mucho más restringido que la ordenación territorial o asignación razonada y planificada de los diversos usos a que se destina el territorio.

Dentro de estos títulos entra la gestión de los **parques nacionales** (TCo 194/2004; 81/2005; 331/2005; nº 3743).

2) El concepto de **litoral**, si bien se ciñe, en sentido estricto, al ámbito del dominio público próximo a la costa, a efectos de su ordenación (delimitación de usos posibles y establecimiento de reglas tendentes a asegurar el equilibrio territorial), incluye las **aguas interiores** (ribera del mar y zonas de protección e influencia), tanto al efecto del planeamiento municipal, como al efecto de la planificación territorial (TCo 149/1991; TS 24-12-98, EDJ 34414; 29-4-99, EDJ 8770; TSJ Baleares 19-7-96, EDJ 52218).

Derecho urbanístico Se puede definir como aquella rama del ordenamiento jurídico, de dimensión fundamental aunque no exclusivamente administrativa, que se ocupa de las siguientes **materias**:

- la regulación del régimen del suelo;
- la ordenación del territorio;
- la transformación del medio; y
- la protección de los derechos y deberes de los sujetos de derecho afectados, con especial relevancia de la salvaguarda del interés público.

En todo caso, sus normas tienen la consideración de **disposiciones de policía**, lo que supone que se aplican según un criterio de territorialidad.

Se caracteriza por ser una rama del ordenamiento de configuración esencialmente escrita, de forma que la **costumbre** no tiene prácticamente relevancia como fuente, salvo en aquellos aspectos en los que aparezcan implicadas figuras, derechos e instituciones de derecho civil. Sí pueden afirmarse, en cambio, **principios generales** del Derecho urbanístico; por ejemplo, en sede de ejecución urbanística, el de planeamiento suficiente previo (nº 5650).

Precisiones Las **leyes penales**, las de policía y las de seguridad pública, obligan a todos los que se hallen en territorio español (CC art.8.1).

La posesión, la propiedad y los demás **derechos reales sobre bienes inmuebles**, incluida su publicidad -registral- se rigen por la ley del lugar donde se hallen (CC art.10.1).

23

24

26

28 **Actividad urbanística** La denominada actividad urbanística tiene por objeto (en el marco de la ordenación territorial):

- a) La **definición**, fijación del contenido y alcance, y jerarquización del planeamiento urbanístico y, en su caso, territorial.
- b) La determinación del contenido, facultades, deberes y cargas de los **derechos patrimoniales** sobre bienes inmuebles, en relación con el fenómeno urbanístico.
- c) La **aprobación** del planeamiento (cuyo contenido no es susceptible de transacción), su **ejecución y tutela**.
- d) La **intervención pública** en el sector, especialmente en el mercado, uso y edificación del suelo, así como en la rehabilitación edificatoria, la regeneración y renovación urbanas. Asimismo, la intervención preventiva en los actos de transformación, utilización y conservación del suelo, vuelo y subsuelo.
- e) La **intervención privada** en la materia, a través de la ejecución del planeamiento.
- f) La determinación del **régimen sancionador**, mediante el establecimiento de un cuadro de infracciones y sanciones.

Precisiones 1) Se recoge legalmente este **concepto** en: LS/76 art.2; LUA art.2; TRUARA art.2.2; TROTUA art.2.2; ROTUA art.5; LOTSUCA art.2.3; TROTAUCMA art.2; LUCL art.2 y 4; TRUCAT art.3.2; LSGA art.3; RSGA art.3; LOTURI art.3; LSM art.2.3; LOTUMU art.2.3; TROTUNA art.5.2; LUVA art.1.

2) El proceso urbanístico descansa en un elemental principio que obliga a diferenciar la **fase de ordenación/planificación** y la de **gestión/ejecución** de lo planificado, pues una cosa es la definición de una ordenación urbanística estructural racional y pertinente, y otra la ejecución o realización de las determinaciones contenidas en tal ordenación; de manera que mientras que la planificación, como ordenación congruente, no admite fraccionamientos que menoscaben la calidad y funcionalidad de los espacios públicos y privados, la ejecución de la misma puede fraccionarse como consecuencia del gradual y secuencial proceso urbanizador (TSJ C.Valenciana 17-12-04, EDJ 252519).

3) Por otra parte, como principio que admite contadas excepciones, se precisa la culminación de la planificación para acometer la **fase ejecutiva**, sin duda para intentar evitar que pueda comenzarse un proceso urbanizador o edificatorio sin que el suelo, por ejemplo, tenga la condición necesaria de urbano o urbanizable, o que no exista programación alguna (TSJ Castilla-La Mancha 29-11-04, EDJ 229737).

4) La actividad urbanística se desarrolla en el marco de la **ordenación territorial** (ROTUA art.5.2, 9 y 12). Tiene carácter de **servicio público** (TS 18-5-20, EDJ 556117; 25-5-20, EDJ 563862).

30 **Fuentes normativas** El sistema de fuentes del Derecho urbanístico presenta particularidades y productos normativos de carácter privativo, ajenos a otras ramas del derecho, en general, y del derecho público, en particular. En concreto, las fuentes se agrupan en dos bloques:

1. El de la **legalidad**, compuesto por las normas jurídicas ajenas al planeamiento y, en general, superiores al mismo. Dentro de este grupo, existen normas propias solo de esta rama jurídica, como:

- Determinadas **ordenanzas locales** previstas en la legislación estatal o autonómica (p.e. TRUARA art.69; ROTUA art.12.1.n; LUB art.49; ROUSMA art.132 a 136; LSCANA art.153; D Canarias 181/2018 art.90 a 93; LOTSUCA art.62; LOTUEX art.55; LSM art.32; TROTUNA art.65; LUPV art. 75 y disp.final 1ª; LUVA art.35.3; L Aragón 10/2017 art.24.d).

- Ciertos **reglamentos** o normas urbanísticas de carácter técnico (p.e. TRUARA art.97 a 99; D Aragón 78/2017; ROTUA art.222.2 y 223; LSCANA art.141 y disp.adic.8ª; D Canarias 181/2018 art.67 s.; D Castilla-La Mancha 248/2004 art.1 a 5; RUCL art.78; D Cataluña 287/2003 art.78; LOTUEX art.56; LSGA art.48; RSGA art.88 y 89; LOTGA disp.adic.6ª; LSM art.31; TROTUNA art.83).

2. El del **planeamiento territorial y urbanístico**, en el que aparece, con carácter privativo, el plan o el instrumento de ordenación.

31 **Ordenanzas locales** Estas normas no son identificables, sin más, con los **instrumentos de ordenación**, lo que no supone que no puedan incidir en la ordenación urbanística.

El campo propio de las mismas en lo relativo al urbanismo (no tanto en lo que se refiere a ordenación territorial, que desborda el ámbito de lo local) es difícil de fijar, quizá porque su **naturaleza**, en relación con el planeamiento, no es clara. En ocasiones, se identifican con el mismo, considerándose por la doctrina que las normas urbanísticas insertas en los planes son, en definitiva, ordenanzas municipales, si bien contenidas en los instrumentos de ordenación y aprobadas por el procedimiento propio de estos (en este sentido LBRL art.70.2).

En cuanto a su **relación con el contenido de los planes**, pueden aplicarse las siguientes reglas:

- a) El **ámbito y capacidad** de las mismas se determinará, primero, por la legislación urbanística. De esta forma, en caso de que la legislación aplicable delimite aquellos, se debe atender a lo dispuesto por tal legislación (así ocurre en diversas normas autonómicas en relación con las ordenanzas de edificación y uso del suelo).
- b) En defecto de lo anterior o con carácter complementario, ha de atenderse a las **determinaciones del planeamiento**, que -para su integración- pueden remitir implícita o explícitamente a ordenanzas externas al plan, sin perjuicio de las normas urbanísticas del mismo. En este caso, el contenido y alcance de las citadas ordenanzas varía sustancialmente en función del tipo de planeamiento (general o de desarrollo) al que integren.
- c) En cualquier caso, **no puede suplantarse el plan**, supliendo por medio de ordenanza la ausencia de un plan urbanístico determinado.

32

[Precisiones] 1) Se define el ámbito de las **ordenanzas de urbanización y edificación** como aspectos que no son objeto de las normas de los planes urbanísticos, a los que no pueden contradecir (RUCA art.4.3).

2) La legislación sobre la ordenación territorial y urbanística debe garantizar (LS/15 art.4):

- la **dirección y control públicos** del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados;
- la **participación de la comunidad** en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos;
- el **derecho a la información** de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos; y
- la **participación ciudadana** en la ordenación y gestión urbanísticas.

Ordenación territorial y actividad urbanística En el siguiente **cuadro** se representa gráficamente la relación existente entre la ordenación territorial y la actividad urbanística, así como entre las diferentes ramas o facetas de esta; todo ello en relación con el esquema normativo superior.

34

