

LECCIÓN 7

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA (II): PLANEAMIENTO, EJECUCIÓN Y PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD¹

José Luis Peñaranda Ramos
Letrado de las Cortes Generales.- Profesor Asociado
Universidad Carlos III de Madrid

Sumario:

- 7.1. La ordenación urbanística y la potestad de planeamiento.*
- 7.2. La ejecución del planeamiento y el uso del suelo.*
- 7.3. La disciplina urbanística.*

7.1. LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA Y LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO

§ 88. La ordenación urbanística tiene por **objeto** regular la utilización y aprovechamiento del suelo (superficie, suelo y subsuelo) en lo que excede de su directa explotación a tenor de su naturaleza (usos agrícola, forestal, ganadero y cinegético). Y para ello ha de delimitar el contenido del derecho de propiedad, puesto que el disfrute y disposición del suelo (con la excepción del dominio público) son susceptibles de apropiación privada, objeto de tráfico jurídico privado².

En esa función de ordenación desempeña un papel esencial el **planeamiento**. La ordenación urbanística es un marco jurídico, pero también un ordenamiento urbanístico en acción: diseña un modelo de ciudad que exige en muchos casos de transformación y eso no puede realizarse únicamente a través de una regulación abstracta, sino que requiere de una plasmación concreta que sólo el plan y los demás instrumentos de ordenación pueden otorgarle³.

¹ Revisado en octubre 2014.

² L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo, Orden Económico y Sectores de Referencia*, Tirant lo Blanch, 2014, p. 438.

³ «La ley es solo un marco. La clave son los planes elaborados dentro de ese marco. Son ellos los que diseñan el modelo territorial (clasifican el suelo, lo zonifican, le atribuyen usos y destinos, fijan emplazamientos, viales, zonas verdes, equipamientos y servicios, concretan incluso los materiales y las características estéticas que se pretenden lograr), los que prevén el modo de su ejecución (es decir, los que contemplan cómo ha de pasarse de la situación existente a la que se pretende mediante la urbanización y, en su caso, la edificación) y los que contienen normas de mantenimiento, conservación, renovación y disciplina». L. MARTÍN REBOLLO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 189.

Pero, ese papel esencial del planeamiento, no debe llevar a identificarlo, sin más, con la ordenación urbanística. Ordenación urbanística y planeamiento urbanístico no son conceptos plenamente coincidentes. La ordenación urbanística comprende el planeamiento, pero es un **concepto más amplio**.

El sistema de ordenación urbanística requiere, en primer lugar, de un **marco legal** compuesto de leyes y reglamentos de carácter general y abstracto que definen el ámbito de los planes y condicionan su regulación. Y como el carácter general de esta ordenación legal le impide realizar una **regulación pormenorizada** de un ámbito territorial concreto, resulta necesario, en segundo término, una regulación de detalle a través del planeamiento: sólo los planes pueden particularizar la Ley respecto de ámbitos espaciales concretos.

La ordenación urbanística comprende, pues, **dos niveles**: el de la regulación legal –estatal y autonómica–, de carácter general y abstracto; y el del planeamiento que concreta el anterior y adscribe a la misma determinadas porciones del territorio, respetando siempre las directrices y criterios establecidos en la legislación urbanística.

§ 89. Como ya se expuso en la lección precedente, frente a la concepción clásica del **derecho de propiedad**, como una situación de dominio individual sobre la cosa, sometida tan sólo a unas *limitaciones* legales a su ejercicio, el derecho de propiedad urbanística, constituye uno de los mejores ejemplos de lo que se ha conocido como *delimitación administrativa de los derechos*.

Es la Ley la que define su contenido ordinario o normal, que viene integrado por un conjunto de facultades y deberes o cargas⁴. Por eso ha sido definido como un **derecho estatutario**, lo que significa que su contenido no puede fijarse a priori, de forma abstracta e intemporal, sino que «*será, en cada momento, el que derive de la ordenación urbanística*»⁵.

⁴ Así lo proclamaba el artículo 71 de la Ley del Suelo de 1956, y lo reiteraron los artículos 87.1 del Texto Refundido de 1976 y 5 del Texto Refundido de 1992.

⁵ «*El Plan es el concepto central del ordenamiento urbanístico. Con él se define el marco físico elegido para el desarrollo de la convivencia prefigurando por tanto qué transformaciones se van a introducir en la realidad de hecho. Nace, en consecuencia para ser ejecutado -art. 56, 57, 114 y siguientes del Texto Refundido de la Ley del Suelo pues en otro caso no pasaría de ser un «dibujo muerto». No puede por consecuencia el Plan desentenderse de la realidad de hecho existente a la hora de su formulación: así lo viene destacando la jurisprudencia -Sentencias de 22 de septiembre, 1 y 15 de diciembre de 1986 (RJ 1986\6078; RJ 1987\415 y RJ 1987\1052), etc.-. Por otro lado, el*

A efectos de comprender cómo define la ordenación urbanística **el régimen jurídico de la propiedad urbanística**, es preciso tomar en consideración los siguientes aspectos.

a) En primer lugar, que la delimitación del contenido del derecho de propiedad urbana se produce **de forma compleja**, al ser el resultado la regulación u ordenación urbanística y de un proceso de transformación del suelo o proceso urbanístico.

Todos los sistemas legales urbanísticos autonómicos se caracterizan por la distinción entre dos momentos, el de la ordenación y planificación del uso del suelo, y el de la ejecución de lo planeado, que se unen entre sí en un único proceso urbanístico.

b) El estatuto de la propiedad del suelo es **heterogéneo**. No es posible hablar, por tanto, de un estatuto integral del suelo aplicable a todas y cada una de las propiedades radicadas en un término municipal, sino que aquél difiere según los tipos y categorías del suelo. Hay tipos de suelo diferentes e, incluso, usos distintos dentro de cada categoría de suelo, diferencias que justifican un régimen jurídico también diverso.

c) Tanto el proceso de ordenación, como el de transformación del uso del suelo (planeamiento y ejecución) son procesos **dirigidos por los poderes públicos**. De modo que, con independencia del grado de participación de los sujetos privados en las actividades de transformación, la responsabilidad en último término es siempre pública, lo que entraña también una cierta publicación del derecho de propiedad urbanística.

Plan es una norma jurídica, precisamente de rango reglamentario, lo que implica que la Administración está habilitada para su alteración -arts. 47 y siguientes del Texto Refundido- actuando el denominado «Ius variandi». Y en ambos sentidos -trazado del marco físico de la convivencia y modificabilidad cuando el interés público lo demanda- el Plan se formula, en principio, al margen de los intereses de los propietarios de los terrenos afectados. El urbanismo es una función pública, la ciudad -más ampliamente, el territorio, en el sentido que aquí importa, art. 1.º del Texto Refundido- es de todos y por tanto las decisiones relativas a sus características corresponden a los ciudadanos en general a través de los trámites que abren una vía a su participación y de las decisiones adoptadas por sus elegidos representantes. La decisión que es el Plan se adopta pues en atención al interés público con independencia de cuáles sean las aspiraciones o expectativas de los propietarios de terrenos, aunque aquéllas hayan de ser contempladas después: si en un primer momento el «dibujo» del plan representa una desigualdad después del ordenamiento urbanístico arbitrará técnicas para su compensación". STS de 7 de noviembre de 1988 (RJ 1988\8783, Ponente Delgado Barrio).

Ello explica que el cumplimiento de los requisitos y deberes prefijados en la ordenación urbanística se convierta en *condición* del nacimiento de los respectivos derechos sobre el uso del suelo a efectos urbanísticos. Frente a la concepción clásica del derecho de propiedad como un derecho preexistente sujeto a limitaciones de uso, se pasa a condicionar el nacimiento del derecho a realizar determinados usos al previo cumplimiento de los deberes urbanísticos.

d) Precisamente por lo anterior, es tradicional distinguir entre un **estatuto objetivo** del suelo y un **estatuto subjetivo** del propietario a partir de la separación entre el terreno y su aprovechamiento urbanístico como objetos de derechos diferentes.

El suelo y su aprovechamiento son bienes jurídicos diferentes que tienen una caracterización jurídica también diversa. El aprovechamiento es, en su origen, un bien público o de procedencia pública, pero cuyo acto mismo de creación determina su condición de apropiable por los sujetos de derecho, tanto privados como públicos (a través de las correspondientes cesiones previstas en la ordenación urbanística).

El estatuto objetivo real de cada suelo se concreta en un determinado aprovechamiento que es el núcleo de la propiedad urbanística. Ello motiva la distinción clásica entre aprovechamiento susceptible de apropiación privada (como una mera expectativa de adquirir) y el aprovechamiento urbanístico real que se concreta en la correspondiente superficie cuya materialización se permite o exige un terreno dado, con independencia del aprovechamiento que tuviera derecho a llegar a adquirir el propietario⁶.

e) Dado que la adscripción de cada terreno a los diferentes tipos de suelo determina la sumisión a un régimen jurídico diferente, el contenido del derecho de propiedad urbanística es **heterogéneo**, según los distintos tipos de suelo.

⁶ La Ley del Suelo de 2007 excluyó el aprovechamiento futuro del contenido de la propiedad del suelo. Conforme al art. 11.2 del TRLS 2015 «*la previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística, por sí misma, no la integra en el contenido del derecho de propiedad del suelo. La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponda, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística*».

Para hacer compatible esa diversidad con el principio de igualdad ha regido tradicionalmente en nuestro ordenamiento un **principio de equidistribución o reparto equitativo entre beneficios y cargas urbanísticas**. Siendo su campo ordinario de aplicación el de la ejecución del planeamiento, el deseo de establecer una regulación homogénea de los derechos lo más unitaria posible llevó al legislador estatal a anticipar ese momento al de la planificación, mediante el empleo de técnicas como las del aprovechamiento medio (arts. 12 TR 1976 y 30 a 33 del Reglamento de Planeamiento de 1978) o del aprovechamiento tipo (art. 27 TR 1992). La vigente Ley del Suelo vincula el principio de distribución equitativa de beneficios y cargas con las actuaciones de transformación urbanística atendiendo al porcentaje de “edificabilidad media ponderada de la edificación” (art. 18.1 b) del TRLS 2015).

§ 90. Las técnicas de integración sucesiva del estatuto objetivo del suelo en el derecho vigente que se desarrollan a través de la actividad de planificación son la **clasificación** y la **calificación**.

Tanto la legislación urbanística autonómica –como la estatal supletoria– emplean determinadas técnicas que discriminan los tipos de suelo y pormenorizan los usos en cada uno de ellos. Éstas técnicas siguen siendo la *clasificación* y la *calificación*, que al distinguir las clases y usos del suelo y adscribir a los mismos mediante el plan concretos terrenos, permiten determinar el estatuto jurídico de la propiedad urbanística.

Se entiende por **clasificación** la decisión administrativa por medio de la cual cada parte del término municipal se encuadra en alguna de las categorías legales de suelo previstas en la legislación autonómica (tradicionalmente, suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, aunque la legislación autonómica distingue subclases dentro de cada una de ellas⁷). La clasificación supone, en consecuencia,

⁷ La legislación autonómica distingue entre el suelo urbano consolidado y no consolidado por la edificación, exigiendo sólo para este último la realización de actuaciones complementarias de urbanización. Dentro del suelo urbanizable, esto es, susceptible de transformación y urbanización futura, se distingue entre el programado o sectorizado y el que no lo está, atendiendo a si se ha programado ya un ámbito o unidad concreta de actuación para su futura urbanización. Y dentro del no urbanizable o rústico se diferencia entre el preservado o especialmente protegido atendiendo a razones agrícolas, ganaderas, forestales, paisajísticas o ambientales de cualquier orden que justifican que se excluya el suelo de la urbanización, del suelo no urbanizable común, en el que no concurren tales circunstancias.

Es el caso de la Ley 9/2001 del Suelo de la Comunidad de Madrid, cuyos artículos 13 a 16 disponen lo siguiente:

Artículo 13 Clases de suelo y categorías. *1. El planeamiento general clasifica el suelo del término municipal en todas o algunas de las siguientes clases: a) Suelo urbano. b) Suelo urbanizable. c) Suelo no urbanizable de protección. 2. Lo dispuesto en el número anterior se entiende sin perjuicio de la capacidad del planeamiento territorial para clasificar directamente terrenos, con plena y directa eficacia, cuando así esté previsto expresamente por la Ley de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Madrid. La clasificación así dispuesta vincula en todo caso al planeamiento urbanístico. 3. En las clases de suelo se distinguen categorías primarias y, en su caso, secundarias. 4. Las categorías primarias precisan el régimen propio de la clase de suelo correspondiente. 5. Las categorías secundarias complementan, cuando procedan, las primarias. 6. Reglamentariamente se establecerán las categorías secundarias en que puedan dividirse todas o alguna de las categorías primarias definidas en este artículo.*

Artículo 14 Suelo urbano *1. Tendrán la condición de suelo urbano los terrenos que, formando parte de una trama urbana, cumplan alguna de las siguientes condiciones: a) Que sean solares por ser aptos para la edificación o construcción y estar completamente urbanizados, estando pavimentadas las calzadas y soladas y encintadas las aceras de las vías urbanas municipales a que den frente y contando, 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. b) Que cuenten con urbanización idónea para la edificación o construcción a que deba otorgar soporte y realizada en grado suficiente, que proporcione, en todo caso, acceso rodado por vía urbana municipal, abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica y alumbrado público. c) 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. d) Que estén urbanizados en ejecución del planeamiento urbanístico y de conformidad con sus determinaciones. 2. El planeamiento general diferenciará en el suelo urbano, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias: a) Suelo urbano consolidado, integrado por los solares, así como las parcelas que, por su grado de urbanización efectiva y asumida por el planeamiento urbanístico, puedan adquirirla condición de solar, mediante obras accesorias y simultáneas a las de edificación o construcción. b) Suelo urbano no consolidado, integrado por la restante superficie de suelo urbano y, en todo caso, la precisada de obras de urbanización a realizar en régimen de actuaciones integradas de ejecución del planeamiento, incluidas las de reforma interior, renovación, mejora urbana u obtención de dotaciones urbanísticas, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas. 3. Reglamentariamente se concretarán los criterios para valorar adecuadamente el grado de urbanización y de consolidación de los terrenos para la clasificación como suelo urbano, así como los criterios que sean de aplicación, en su caso, para distinguir entre las dos categorías establecidas.*

Artículo 15 Suelo urbanizable *1. Tendrán la condición de suelo urbanizable los terrenos que el planeamiento general adscriba a esta clase de suelo, mediante su clasificación, por no proceder serlo a las clases de suelo urbano y no urbanizable de protección, y podrá ser objeto de transformación, mediante su urbanización o cualquiera de las otras formas previstas en la presente Ley, en las condiciones y los términos que dicho planeamiento determine, de conformidad con las Normas que reglamentariamente se establezcan. 2. El planeamiento general diferenciará en el suelo urbanizable, cuando proceda, todas o alguna de las siguientes categorías primarias: a) Suelo urbanizable sectorizado, 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. b) Suelo urbanizable no sectorizado, integrado por los restantes terrenos adscritos a la clase de suelo urbanizable.*

Artículo 16 Suelo no urbanizable de protección *1. Tendrán la condición de suelo no urbanizable de protección los terrenos en que concurren alguna de las circunstancias siguientes: a) Que deban incluirse en esta clase de suelo por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con el planeamiento regional territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. b) Que el planeamiento regional territorial y el planeamiento urbanístico consideren necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por sus valores agrícolas,*

la sujeción de una concreta superficie de suelo a un preciso régimen jurídico definido en abstracto por el bloque legal correspondiente y cuya concreta adscripción se realiza mediante el ejercicio de la potestad de planeamiento⁸. Se realiza atendiendo a los criterios materiales definidos legalmente y la discrecionalidad de la que goza el planificador para clasificar el suelo varía según la amplitud de la regulación legal de cada clase de suelo, estando fuertemente limitada en la clase de suelo urbano cuya definición legal es mucho más precisa⁹.

forestales, ganaderos o por sus riquezas naturales. 2. El planeamiento regional territorial clasificará directamente los terrenos que, en todo caso, deban pertenecer a esta clase de suelo, que será completado, en su caso, por la clasificación realizada por el planeamiento general. 3. Si como consecuencia de incendio o agresión ambiental, sean cuales fueran sus causas, quedasen dañados el suelo, la vegetación y la fauna o sus hábitats, y los terrenos perdieran el valor que dio lugar a su protección, quedarán sujetos desde el mismo momento de la producción del daño a restitución medio ambiental. En todo caso, no podrá incluirse este suelo en ninguna otra clase, dentro de los treinta años siguientes al daño sufrido, salvo su previa autorización por Ley aprobada por la Asamblea de Madrid, en la que quede justificada la imposibilidad de dicha restitución medio ambiental.

⁸ R. O. BUSTILLO BOLADO, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson-Aranzadi, 2007, p. 388.

⁹ L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo, Orden Económico y Sectores de Referencia*, Tirant lo Blanch, 2014, p. 451. Como recuerda la STSJ de Andalucía de 24 de marzo de 2003 (JUR 2003/130290) «la jurisprudencia se ha pronunciado claramente a favor de la teoría que mantiene el carácter reglado de la potestad de la Administración para clasificar el suelo urbano. Así la STS de 19 de julio de 1985 (RJ 1985, 5951) deja claro "frente a una postura convencional o de discrecionalidad técnica por parte de la Administración, en los supuestos claros de suelo urbano debe atenderse a una relación de causalidad entre la clasificación del suelo y la realidad existente de tal manera que aquella siga a ésta cuando realmente un determinado suelo disponga de los servicios urbanísticos exigidos por la ley». Este criterio ha sido mantenido con reiteración por la jurisprudencia del Tribunal Supremo (SSTS de 3 de enero y 6 de mayo de 1997; 23 de marzo de 1998, 3 de marzo y 28 de diciembre de 1999; 26 de enero, 3 de mayo, 1 de junio, 20 de noviembre y 20 de diciembre de 2000; 4 y 27 de julio y 27 de diciembre de 2001; y 17 de abril, y 25 de mayo de 2002, entre otras), que en aplicación de los artículos 78 a) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 10 a) del Texto refundido de 1992 y 10 a) de la Ley 6/1998, han sostenido siempre el mismo criterio: «que las facultades discrecionales que como regla general han de reconocerse al planificador para clasificar el suelo en la forma que estime más conveniente, tienen su límite en el suelo urbano, pues necesariamente ha de reconocerse esta categoría a los terrenos que hallándose en la malla urbana, por haber llegado a ellos la acción urbanizadora, dispongan de servicios urbanísticos...con las características adecuadas para servir a la edificación que sobre ellos exista o se haya de construir o se hallen comprendidos en áreas consolidadas por la edificación, salvo que la existencia de tales servicios hayan tenido su origen en infracciones urbanísticas...en suma, la clasificación de un suelo como urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador pues éste ha de definirlo en función de la realidad de los hechos referidos a la existencia de servicios, o a la consolidación de la edificación, a la suficiencia de aquellos y a su inserción en la malla urbana». Este criterio legal y esa doctrina jurisprudencial se han visto ratificados y reforzados por el tenor del artículo 12.3 de la vigente Ley 8/2007, de Suelo, que coloca en la situación de suelo urbanizado a aquél que responde a una determinada realidad caracterizada por su integración legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población.

La **calificación** es la decisión administrativa por medio de la cual se atribuyen usos o intensidades a suelos previamente clasificados, por lo que representa una operación lógicamente sucesiva a la primaria división del suelo en clases. Así, un suelo clasificado como urbano puede ser calificado como de uso industrial, de uso residencial intensivo, de zona verde, etc. A una y otra técnica se refiere el artículo 3 del Texto Refundido de 1976 –que constituye el derecho estatal supletorio– al disponer como funciones propias del planeamiento “*dividir* el territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable” (apartado 1 d) y “establecer *zonas distintas de utilización* según la densidad de la población que haya de habitarlas, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones uniformes para cada especie de los mismos en toda la zona” (apartado 1 e)¹⁰.

§ 91. En el Derecho español vigente corresponde a las Comunidades Autónomas establecer la **ordenación urbanística general**. Son las leyes del suelo y ordenación urbana de las Comunidades Autónomas, las que, respetando las bases establecidas en la legislación estatal, establecen el marco general de la propiedad urbanística, el régimen de la edificación y uso del suelo, las reglas del ejercicio de las potestades públicas y la participación de la iniciativa privada en la actuación de transformación urbanística. También son las leyes de las Comunidades Autónomas la que definen el sistema de planes urbanísticos que concretan dicha ordenación.

Para entender la relación entre Ley y planeamiento es necesario tener en cuenta dos aspectos.

En primer lugar, la **naturaleza normativa** de los planes. Aunque fue muy discutida en la doctrina la naturaleza jurídica de los planes urbanísticos (acto administrativo general o norma jurídica), la respuesta de la jurisprudencia ha sido contundente: los planes son normas reglamentarias, subordinadas a la Ley cuyas

¹⁰ El legislador emplea en ocasiones (vgr. art.12.2.2 TR de 1976), el término zonificación como subcategoría de la calificación, para referirse al establecimiento de destinos urbanísticos conducentes a la definición de facultades de los titulares del suelo en términos de aprovechamiento susceptible de adquisición, excluyendo los destinos finales públicos (vías, parques y demás dotaciones públicas de cesión obligatoria y gratuita) o de interés público (dotaciones y equipamientos comunitarios privados) que quedarían también incluidos en el término calificación.

previsiones deben en todo caso respetar¹¹. Son, por tanto, manifestación del ejercicio de una potestad normativa, que en tanto que potestad discrecional, tiene un amplio margen de configuración, lo que no excluye la potestad de control jurisdiccional¹².

Y, en segundo término, que al definir los planes, las leyes no se limitan, sin embargo, a establecer la tipología y función que ha de cumplir cada uno de ellos sino que condicionan también su contenido. La Ley no realiza una remisión en blanco al plan (tal y como hacía la legislación de 1956), sino que **incorporan determinadas previsiones** que, o bien resultan de *directa aplicación*, sin necesidad de que se apruebe plan alguno (vgr. artículo 20.2 del TRLS de 2015: obligación de que las construcciones se adapten en lo básico al ambiente en que estuvieren situadas), o tienen *eficacia mediata*, llamadas a ser asumidas por los distintos planes. Este es el caso de los llamados *estándares urbanísticos* que son determinaciones materiales de ordenación (vgr. previsiones que ha de contener el planeamiento sobre reservas de terrenos en las distintas clases de suelo para usos dotacionales -parques, jardines o

¹¹ “Conforme a jurisprudencia reiterada y uniforme del Tribunal Supremo, los Planes Urbanísticos, no obstante su complejidad de contenido, merecen -como institución jurídica- la calificación de acto fuente de Derecho objetivo, es decir de normas jurídicas, y más precisamente, de normas con rango formal reglamentario, constituyendo el planeamiento urbanístico en su conjunto un auténtico sistema normativo gradual y coordinado de integración y desarrollo de la Ley del Suelo, particularizándola a supuestos espaciales concretos, de forma que los Planes están subordinados a dicha Ley y no pueden rebasar los criterios mínimos inderogables de su ordenación”. STS de 20 de abril de 1990, RJ 1990\3614.

¹² La jurisprudencia ha elaborado toda una doctrina sobre el control jurisdiccional de la potestad de planeamiento que aparece resumida en la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 1991 (RJ 2226), en la que, tras examinar la doctrina del control del ejercicio de las potestades discrecionales a partir del “control de los hechos determinantes” y del enjuiciamiento de la actividad discrecional “a la luz de los principios generales del Derecho”, se afirma que «*esta doctrina es claramente aplicable a los aspectos discrecionales de la potestad de planeamiento. Por ello la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer término, a la verificación de la realidad de los hechos para, en segundo lugar, valorar si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquéllos, de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad que integra su presupuesto o una desviación injustificada de los criterios generales del plan, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -art. 9.3 de la Constitución- que, en lo que ahora importa, aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta en fuente de decisiones que no resulten justificadas*». En esta misma línea abunda la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de enero de 1997 (RJ 1997, 1865) que declara que «*la revisión jurisdiccional de la actuación administrativa se extenderá, en primer lugar, a la verificación de la realidad de los hechos, valorando si la decisión planificadora discrecional guarda coherencia lógica con aquellos de suerte que cuando se aprecie una incongruencia o discordancia de la solución elegida con la realidad, o una desviación injustificada de los criterios generales del Plan, tal decisión resultará viciada por infringir el ordenamiento jurídico y más concretamente el principio de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos -artículo 9.3 de la Constitución-, que en definitiva aspira a evitar que se traspasen los límites racionales de la discrecionalidad y se convierta ésta, en fuente de decisiones que no resulten justificadas*».

zonas deportivas-; o reservas de equipamientos y servicios de titularidad pública - centros culturales y docentes, o centros asistenciales o sanitarios-). Se trata de determinaciones *mínimas* que han de ser integradas por el plan urbanístico; de ahí su eficacia indirecta.

§ 92. Como se ha expuesto, el legislador autonómico tiene plena competencia para diseñar el sistema de planeamiento, respetando los principios establecidos en la legislación estatal. No basta con el hecho, la situación básica en que se encuentre el suelo, para definir su régimen jurídico. Es necesario conocer también el destino jurídico posible que cabe dar a esos terrenos conforme al planeamiento¹³.

La legislación autonómica ha seguido, con ligeros matices el **modelo de planeamiento** definido en la legislación estatal supletoria, integrada hoy por el Texto Refundido de 1976, a partir de la figura del plan general.

a) **El plan general** es el instrumento esencial sobre el que gira todo el sistema de planeamiento. Es un instrumento integral de ámbito municipal que contempla la ordenación completa de uno o varios términos municipales. Realiza la clasificación de todo el suelo del municipio, define los elementos que integran la

¹³ Ha de tenerse presente que la ordenación general estatal vigente (que viene del TRLS 2008) adoptó inicialmente una perspectiva sustancialmente diferente a la del legislador autonómico, abandonando el criterio tradicional de la clasificación del suelo que había seguido toda la legislación estatal anterior, por entender que pertenecía a la competencia del legislador autonómico. En su lugar, atendió a dos situaciones básicas del suelo: la del ya transformado e integrado en la malla urbana (urbanizado) y la de todo el suelo restante (rural), ya sea digno de ser preservado de la urbanización por sus cualidades, o susceptible de transformación *hasta que ésta no se ultime y se integre* de forma legal y efectiva. Sin embargo, sin abandonar formalmente esa perspectiva, la reforma del Texto Refundido de 2008 operada por la Ley 8/2013, de 26 de junio, ha introducido importantes modificaciones: se mantienen dos situaciones básicas (suelo urbanizado y rural), pero se diferencian dentro de cada una de ellas supuestos (suelo urbanizado totalmente transformado e integrado o necesitado de urbanización; suelo rural preservado o susceptible de transformación) que se vinculan con un régimen de facultades y deberes diferentes que recuerda, en muchos aspectos, la legislación estatal inmediatamente anterior (LRSV 1998). Con ello la legislación estatal de directa aplicación se ha aproximado notablemente al modo en que la legislación autonómica ha venido a regular el derecho de propiedad urbanística a partir de las diferentes clases de suelo.

En todo caso la legislación estatal no resulta excluyente de la que adopta el legislador autonómico que acude a las técnicas de la clasificación y calificación del suelo -para definir los derechos de los propietarios según cada tipo de suelo. Así lo confirma el artículo 8.1 TRLS al disponer 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, de acuerdo con la legislación aplicable por razón de las características y situación del bien”. De modo que, las situaciones básicas previstas en la legislación estatal han de interpretarse de forma integrada con el empleo por parte de las leyes de las Comunidades Autónomas de las técnicas de la clasificación del suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) y de la calificación sucesiva del mismo para pormenorizar el régimen de usos (vgr. residencial, industrial, de servicios dentro del suelo urbano), tipologías e intensidades edificatorias aplicables a cada uno de ellos.

estructura general y establece un programa de desarrollo y ejecución y, por tanto, un plazo mínimo de vigencia. Esa función central del plan general ha sido admitida por todas las legislaciones autonómicas, introduciendo eso sí niveles de mayor flexibilidad que en la legislación supletoria, especialmente en las CC.AA. en que se concibe como único instrumento de planeamiento general al excluirse las normas subsidiarias.

La estructura del plan general se basa en la distinción entre ordenación estructural –comprensiva de las determinaciones más relevantes de desarrollo del territorio–, y pormenorizada –que supone la ordenación específica de áreas concretas del territorio municipal, de forma coherente con la ordenación estructurante–¹⁴.

El plan contiene previsiones para todas las clases de suelo, cuya concreción varía según cada una de ellas. Más específicas para el suelo urbano, a fin de que no sea necesaria otra figura de planeamiento de desarrollo (salvo que sea necesario un plan especial o una ordenación de detalle) y que sean posibles las actividades de ejecución y edificación. Más genéricas en el suelo urbanizable para el que el plan general se limita a establecer una primera ordenación que ha de ser completada por planes parciales, contemplando todo lo más áreas o unidades de actuación preferente (suelo urbanizable programado o sectorizado). Y para el suelo no

¹⁴ Conforme al artículo 41 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid: “1. Los Planes Generales son los instrumentos básicos para formular las políticas urbanísticas municipales de conformidad con el planeamiento territorial. Abarcarán términos municipales completos. 2. Los Planes Generales tienen por objeto: a) La clasificación del suelo. b) Establecer las determinaciones de ordenación estructurante sobre la totalidad del suelo del Municipio, salvo aquellas que corresponden a los Planes de Sectorización en suelo urbanizable no sectorizado. c) Establecer las determinaciones de ordenación pormenorizada que, según cada clase de suelo, se señalan en el artículo siguiente. 3. Para cumplir su función y objeto, el Plan General habrá de: a) Fijar los objetivos y estrategias globales para el desarrollo sostenible del territorio municipal, de conformidad con el planeamiento de ordenación territorial y de forma concertada con el planeamiento general de los municipios colindantes. b) Preservar los suelos no urbanizables de protección de su posible transformación mediante la urbanización y de su deterioro o degradación en cualquier otra forma. c) Articular la ordenación urbanística necesaria y previsible en los espacios susceptibles de desarrollo urbanístico, indicando el esquema global de usos del suelo y de las redes públicas. d) Precisar los ámbitos territoriales y las determinaciones concretas de ordenación pormenorizada cuya definición debe ser establecida por instrumentos de planeamiento de desarrollo, estableciendo, en su caso, las instrucciones pertinentes que deben respetarse en su formulación. e) Ordenar los espacios urbanos teniendo en cuenta la complejidad de usos y actividades que caracteriza la ciudad y la estructura histórica y social de su patrimonio urbanístico, y prever las intervenciones de reforma, renovación o rehabilitación que precise el tejido urbano existente. f) Organizar y programar la gestión de su ejecución”.

urbanizable o rústico una ordenación adecuada a esta clase de suelo que garantice su preservación de la urbanización (artículo 11 del TR 1976).

La ordenación contenida en el plan general se integra en un conjunto de documentos de distinto alcance y precisión que comprenden¹⁵:

- documentos convencionales y gráficos (planos) puramente informativos;
- documentos convencionales y gráficos de análisis, justificación y fijación de objetivos (memoria y estudios e informes complementarios);
- documentos convencionales y gráficos de ordenación (planos de ordenación y normas urbanísticas de clasificación, sectorización y zonificación);
- documentos convencionales y gráficos relativos a la gestión (estudio económico financiero, programa de ejecución).

Dado que lo característico de los planes es su finalidad ordenadora, la jurisprudencia da, en caso de conflicto, preferencia a los documentos normativos o prescriptivos sobre los restantes, y dentro de los primeros, a las normas sobre los planos de ordenación¹⁶.

b) Los instrumentos de desarrollo del planeamiento general en el suelo urbanizable son los denominados **planes parciales**. Se trata de instrumentos de planeamiento derivado que presuponen la existencia del plan general al que están jerárquicamente subordinados. A veces, integran también la delimitación de los sectores de ordenación cuando no lo hubiera hecho el plan general, aunque en otros casos existen instrumentos específicos para ello (programas de actuación urbanizadora¹⁷).

El objetivo del plan parcial es culminar el proceso de ordenación a fin de que la regulación del suelo urbanizable alcance el grado de detalle que contiene el plan general para el suelo urbano y legitimar la actuación de ejecución. Por eso requieren de estudios justificativos y memoria, planos de ordenación, planos de

¹⁵ Se puede acceder a la documentación de un plan general de ordenación urbana como es el que se está elaborando para Ronda (Málaga) en la siguiente dirección: <http://www.ayuntamientoronda.es/index.php/el-ayuntamiento/obras-y-urbanismo/1221-avance-del-plan-general-de-ordenación-urbana>

¹⁶ Cfr. L. PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Administrativo, Orden Económico y Sectores de Referencia*, Tirant lo Blanch, 2014, p. 484.

¹⁷ Así en las legislaciones de Castilla La Mancha, Extremadura o Valencia. A ellos se refiere el artículo 16 del TR de 1976.

proyecto y ordenanzas necesarias para su ejecución para poder ser aprobados (artículo 13 TR 1976)¹⁸.

c) Los **planes especiales** son instrumentos de ordenación que adoptan una perspectiva diferente a la de los anteriores. Se trata de atender a necesidades concretas, específicas y a veces de carácter sectorial¹⁹. Es el caso de los planes especiales de ordenación de recintos y conjuntos artísticos, de protección del paisaje, de saneamiento o reforma interior de poblaciones (artículo 17 TR de 1976). No pueden en ningún caso sustituir los instrumentos de ordenación integral o general, ni clasificar el suelo, sin perjuicio de las limitaciones de uso que en ellos puedan establecerse²⁰.

d) La legislación autonómica, al igual que la estatal supletoria, regulan también otros instrumentos de ordenación.

En primer lugar, los **Estudios de Detalle** que tienen por objeto completar o adaptar, en suelo urbano, las determinaciones relativas a alineaciones o rasantes u ordenación de rasantes ya establecidos por el planeamiento urbanístico a escala detallada (artículo 14 TR 1976). Tienen carácter normativo²¹, aunque su alcance

¹⁸ Art. 47 LSCAM: “1. El Plan Parcial desarrolla el Plan General o el Plan de Sectorización para establecer la ordenación pormenorizada de ámbitos y sectores completos, tanto en suelo urbano no consolidado como en suelo urbanizable. 2. Cuando, en suelo urbano no consolidado, los Planes Parciales tengan por objeto operaciones de reurbanización, reforma, renovación o mejora urbanas se calificarán de reforma interior. 3. El Plan Parcial podrá modificar, para su mejora, cualesquiera determinaciones de ordenación pormenorizada establecidas por el Plan General sobre el ámbito o sector. Para que tales modificaciones sean admisibles, el Plan Parcial habrá de justificar expresamente que las mismas a) Tienen por objeto el incremento de la calidad ambiental de los espacios urbanos de uso colectivo o la mejora de las dotaciones públicas, sea mediante la ampliación de éstas o de la capacidad de servicio y funcionalidad de las ya previstas. b) Sean congruentes con la ordenación estructurante del Plan General o del Plan de Sectorización”.

¹⁹ Art. 50 LSCAM: “1. Los Planes Especiales tienen cualquiera de las siguientes funciones: a) La definición, ampliación o protección de cualesquiera elementos integrantes de las redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, así como la complementación de sus condiciones de ordenación con carácter previo para legitimar su ejecución. b) La conservación, protección y rehabilitación del patrimonio histórico-artístico, cultural, urbanístico y arquitectónico, de conformidad, en su caso, con la legislación de patrimonio histórico. c) La conservación, la protección, la rehabilitación o la mejora del medio urbano y del medio rural. d) La protección de ambientes, espacios, perspectivas y paisajes urbanos y naturales. e) Otras que se determinen reglamentariamente. 2. El Plan Especial podrá modificar o mejorar la ordenación pormenorizada previamente establecida por cualquier otra figura de planeamiento urbanístico, debiendo justificar suficientemente en cualquier caso su coherencia con la ordenación estructurante”.

²⁰ J. C. TEJEDOR BIELSA, en J. BERMEJO VERA (dir.), Derecho Administrativo, Parte Especial, Thomson-Civitas, 2009, pp. 666 y 667.

²¹ “Estamos ante una figura complementaria o derivada del planeamiento...los estudios de detalle participan de la naturaleza jurídica de los planes de ordenación urbana, aunque “sean una

innovador es muy limitado y no pueden alterar las determinaciones de la ordenación que complementen o adapten, el aprovechamiento urbanístico atribuido a los terrenos que comprenda, ni las condiciones de ordenación de los terrenos colindantes²².

También son instrumentos complementarios los **Proyectos de urbanización** cuyo objeto es concretar técnicamente las previsiones operativas de los planes a efectos de ejecución(artículo 15 TR 1976). *No son normas*, sino meros proyectos de obras y, como tales, simples actos de aplicación de los planes, necesarios para su ejecución.

Finalmente, tienen carácter también complementario los **Catálogos**, elementos auxiliares de los planes generales o especiales que persiguen asegurar la efectividad de las determinaciones de aquéllos de finalidad protectora de monumentos, jardines, parques naturales..

e) Para los supuestos de ausencia de plan general, la legislación previó la figura de las **Normas Subsidiarias y Complementarias de Planeamiento** que pueden tener alcance municipal o supramunicipal. También se ha utilizado esta figura – especialmente en su vertiente supramunicipal– como alternativa al plan general para situaciones de menor complejidad urbanística.

Conforme al artículo 71 del TR de 1976 han de delimitar los territorios y núcleos urbanos que constituyan su ámbito de aplicación, establecer normas urbanísticas mínimas de ordenación y previsiones mínimas de edificios y servicios públicos, así como una serie de determinaciones imprescindibles para la urbanización y edificación a desarrollar por los planes parciales.

Asimismo en ausencia total de cualquier planeamiento, la legislación estatal supletoria establece determinadas **disposiciones subsidiarias de planeamiento**

especie de apéndice del planeamiento, son planeamiento y, en cuanto tal, son norma' (STS de 26 de junio de 1989, Ar. 4891).

²² La funcionalidad de los Estudios de Detalle es muy limitada en la legislación urbanística. Así el artículo 28 del TRLOTAU de Castilla-La dispone que la capacidad del Estudio de Detalle para adaptar el plan que desarrolla tiene un cuádruple límite: no puede alterar la calificación del suelo; no puede alterar su aprovechamiento urbanístico; no puede incumplir las normas que para su redacción haya previsto el planeamiento aplicable; y no puede reducir la superficie de los viales y dotaciones públicas en él previstas, aunque sí crear otras nuevas. En definitiva, los ajustes que el Estudio de Detalle puede introducir en la ordenación y los derechos urbanísticos son casi exclusivamente morfológicos, de trazado, y en el único caso en que se ha dispuesto que pueden ser sustanciales o de contenido, es para la ampliación de las dotaciones públicas.

(artículo 74 TR 1976), previsiones de directa aplicación que también se contienen en la legislación autonómica (vgr. la de Madrid)

§ 93. Los planes urbanísticos son normas reglamentarias que se someten a un especial **procedimiento de elaboración**. Dada la pluralidad de regulaciones autonómicas se atenderá al procedimiento definido en el Derecho estatal supletorio (TR de 1976 y Reglamento de Planeamiento de 1978), con las precisiones introducidas con la regulación estatal básica contenida en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015.

a) **Iniciativa**. Ha de distinguirse entre la elaboración técnica de los planes y la iniciativa para su tramitación. La primera puede ser asumida por las Administraciones públicas, sujetos públicos y privados (art. 52 TR 1976), aunque algunas leyes autonómicas como las de Andalucía y Madrid exigen que la formación de los planes generales se haga siempre de oficio por una Administración Pública. La competencia para iniciar la tramitación de los planes corresponde, en todo caso, a las Administraciones públicas competentes.

b) **Tramitación y aprobación**. Cabe distinguir entre actos preparatorios y tramitación propiamente dicha.

- Actos preparatorios: Puede prepararse la elaboración de los planes mediante la formulación de *avances y anteproyectos* de plan cuya aprobación sólo tiene efectos administrativos internos (arts. 28 TR 1976 y 115 Reglamento de Planeamiento). Tienen carácter facultativo, aunque algunas leyes autonómicas (como la de Madrid) lo imponen con carácter preceptivo respecto del planeamiento general²³. También

²³ Artículo 56 LSCAM. Formación y avances del planeamiento. "1. *El planeamiento urbanístico podrá ser formulado por las Administraciones públicas y por los particulares, salvo los Planes Generales, que sólo podrán serlo por las primeras. 2. Cuando los trabajos de elaboración de un instrumento de planeamiento hayan adquirido el suficiente grado de desarrollo, podrán formalizarse con la denominación de Avance a los efectos que se regulan en este artículo, y con el contenido y la documentación que la presente Ley exige para la aprobación inicial de cada clase de instrumento urbanístico. En todo caso, será preceptiva la formalización y posterior aprobación del correspondiente Avance en el proceso de elaboración de los Planes Generales y los Planes de Sectorización, sus revisiones y las modificaciones puntuales que afecten a una superficie superior al 10 por 100 del Plan; en todos los demás casos el Avance de planeamiento será facultativo.*3. *El procedimiento de aprobación de Avances del planeamiento estará sujeto a los siguientes trámites preceptivos: 1.º Trámite de información pública por un período mínimo de treinta días. 2.º Informe previo de análisis ambiental por la Consejería competente en medio ambiente, que deberá emitirse en el plazo máximo de tres meses. 3.º Informe de Impacto Territorial, que emitirá el Consejo de Gobierno a propuesta del Consejero competente en materia de ordenación del territorio, que tiene carácter de preceptivo y vinculante para la aprobación del Avance. El Informe de Impacto*

cabe realizar un trámite de *información pública previa* dirigida a recoger sugerencias y observaciones sobre la necesidad y conveniencia de una nueva ordenación urbanística (art. 116 RP).

Con la realización de esas actuaciones preparatorias cabe adoptar el acuerdo de suspensión provisional del otorgamiento de licencias (de edificación, no de reforma, salvo que sea sustancial, artículo 118 RP) que persigue hacer inaplicable temporalmente la ordenación urbanística vigente en tanto se produce su modificación). Se trata de una *posibilidad* con las actuaciones preparatorias, y de una *previsión obligatoria en relación con los actos de tramitación formal del plan*, como enseguida se verá. Debe ser publicada en el Boletín Oficial correspondiente. Y es una suspensión temporalmente limitada al plazo de un año, quedando alzada al superarse ese plazo y, en todo caso, cuando se aprueba el plan.

- Tramitación propiamente dicha. La tramitación formal del plan se inicia con el acuerdo de *aprobación inicial* que adopta, por lo general, el municipio. Lleva aparejada la suspensión provisional del otorgamiento de licencias por periodo de dos años o el tiempo que reste hasta los dos años si se hubiera acordado la suspensión facultativa anterior. Si ésta se hubiera acordado y extinguido antes de la aprobación inicial, la suspensión ligada a este acuerdo será por un plazo de un año tan solo.

El acuerdo de aprobación inicial, y la consiguiente suspensión del otorgamiento de licencias ha de ser publicado y determina la apertura de un periodo de información pública por plazo no inferior a un mes, así como el requerimiento de los informes que hayan de emitirse por resultar legalmente preceptivos. Entre ellos los artículos 22.3 del TRLS de 2015 citan los de las Administraciones competentes en

Territorial analizará la incidencia del Avance sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte, y cualesquiera otros aspectos que afecten directa o indirectamente a la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid. Para la elaboración del Informe de Impacto Territorial, la Consejería competente en ordenación del territorio podrá solicitar informes adicionales de cualesquiera otras Consejerías, organismos y entidades de la Comunidad de Madrid. El Informe de Impacto Territorial debe emitirse en el plazo máximo de seis meses. Transcurrido dicho plazo, sin que se haya emitido el Informe, se entenderá desfavorable a la aprobación del Avance. 4. La aprobación de los Avances de planeamiento sólo tendrá efectos administrativos internos y en las relaciones entre las Administraciones públicas que hayan intervenido en su elaboración. En todo caso, el acuerdo del Ayuntamiento de aprobación del Avance deberá expresar el resultado de los trámites de información pública, incluir el informe de análisis ambiental, y el Informe de Impacto Territorial y, en particular, la incidencia de este en el contenido del Avance”.

materia hidrológica, de costas, carreteras e infraestructuras afectadas. Y, singularmente, el TRLS 2015 exige que el plan se someta a evaluación ambiental (con independencia de la evaluación de impacto a que se hayan de someter los proyectos que se dicten en su ejecución). La evaluación ambiental ha de someterse a información pública –usualmente simultánea a la urbanística- y es determinante para la tramitación subsiguiente (art 22, apartados 1 y 2, del TRLS 2015).

A la aprobación inicial sigue la ***aprobación provisional*** en su caso²⁴, que incorpora las modificaciones derivadas de las alegaciones de los particulares y de los informes emitidos y es también objeto de publicación en el Boletín Oficial. Si las modificaciones son sustanciales, el texto se somete a un nuevo periodo de información pública.

La tramitación termina con la ***aprobación definitiva***. Como regla general corresponde a la Comunidad Autónoma respecto del planeamiento general y al propio municipio en relación con el planeamiento de desarrollo²⁵.

²⁴ Así suele suceder cuando la aprobación definitiva se atribuye a la Comunidad Autónoma como sucede con los planes generales. Los planes parciales son aprobados inicial y definitivamente por el Ayuntamiento.

²⁵ Artículo 57 de la LSCAM. Procedimiento de aprobación de los Planes Generales. “*El procedimiento de aprobación de los Planes Generales y de sus modificaciones y revisiones se desarrollará conforme a las siguientes reglas: a) El procedimiento se iniciará mediante acuerdo de aprobación inicial adoptado por el Pleno del Ayuntamiento, de oficio y a iniciativa propia o en virtud de moción deducida por cualquier otra Administración pública territorial. El acuerdo de aprobación inicial deberá expresar la adecuación o no de la documentación del Plan al avance previamente aprobado, indicando, en su caso y con precisión, las variaciones introducidas. b) La aprobación inicial implicará el sometimiento de la documentación del Plan General a información pública por plazo no inferior a un mes y, simultáneamente, el requerimiento de los informes de los órganos y entidades públicas previstos legalmente como preceptivos o que, por razón de la posible afección de los intereses públicos por ellos gestionados, deban considerarse necesarios. La información pública deberá llevarse a cabo en la forma y condiciones que propicien una mayor participación efectiva de los titulares de derechos afectados y de los ciudadanos en general. Los informes deberán ser emitidos en el mismo plazo de la información al público. c) A la vista del resultado de los trámites previstos en la letra anterior, el Pleno del Ayuntamiento resolverá sobre la procedencia de introducir en el documento las correcciones pertinentes. Si tales correcciones supusieran cambios sustantivos en la ordenación, el nuevo documento volverá a ser sometido a los trámites de información pública y requerimiento de informes, tal como se regula en la letra anterior. d) Una vez superados los trámites anteriores, el Pleno del Ayuntamiento remitirá el documento técnico del Plan General a la Consejería competente en materia de medio ambiente, a efectos de que por la misma se emita en el plazo de dos meses el informe definitivo de análisis ambiental. e) Aprobado provisionalmente el Plan General, el expediente completo derivado de la instrucción del procedimiento en fase municipal será remitido a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística a los efectos de su aprobación definitiva, si procede, por el órgano competente. f) Reglamentariamente se establecerá el procedimiento de tramitación de las modificaciones puntuales del planeamiento urbanístico cuando no supongan modificaciones sustanciales, no siéndoles de aplicación el procedimiento establecido en el presente artículo. El Reglamento definirá estas modificaciones no sustanciales, que podrán incluir proyectos económicos de interés regional, a las que no serán de aplicación las limitaciones previstas en los*

El plazo máximo para adoptar el acuerdo de aprobación definitiva es de seis meses desde la entrada del expediente íntegro en las dependencias del órgano competente. El artículo 25.5 del TRLS, 2015 dispone dos efectos en caso de superación del plazo: de una parte la indemnización a los interesados por los gastos en que hayan incurrido con la presentación de sus solicitudes; y de otra, si la legislación prevé el inicio de oficio del procedimiento, la aprobación definitiva por silencio administrativo positivo.

La cuestión de la amplitud de las potestades con que cuenta la Administración competente para la aprobación definitiva cuando es diferente de la que adoptó la aprobación inicial, ha sido resuelta por la jurisprudencia en el sentido de reconocer que se trata de una potestad sustantiva –no de mero control de la legalidad urbanística- que puede, por tanto, introducir modificaciones sustanciales, además de las de estricta legalidad, si bien aquéllas están limitadas únicamente a cuestiones de dimensión supramunicipal²⁶.

artículos 68 y 69 de la presente Ley. Los informes sectoriales que deban emitirse en la tramitación de estas modificaciones deberán evacuarse en el plazo máximo de un mes. Si no se emitieran en dicho plazo se entenderán favorables a la tramitación de la modificación”.

²⁶ La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha reconocido expresamente el carácter creativo e innovador del trámite de aprobación definitiva de los planes y de sus revisiones. Y ello, porque como sostiene la Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de febrero de 1984 (RJ 1029), en la aprobación de los planes de ordenación urbana no existe en realidad «una función fiscalizadora o de tutela, sino más bien una aplicación de la técnica de las competencias compartidas, lo que permite en el momento de la aprobación definitiva el examen total del proyecto de plan en cuestión, en todos sus aspectos, pudiendo tomar, en consecuencia, la resolución más adecuada con lo que de dicho examen resulte». En el mismo sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de marzo de 1991 (RJ 1998), recuerda que «la aprobación inicial y la aprobación provisional de los instrumentos urbanísticos, al insertarse dentro de un procedimiento preparatorio de la resolución final mediante la remisión del expediente al órgano competente para la aprobación definitiva... no son más que actos de trámite, mero iter procedimental, que no vincula en general la decisión que se adopte en la aprobación definitiva» (en idénticos términos, Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de octubre y 15 de diciembre de 1987, RJ 9190 y 9498). De manera que «al emitir la Administración dicho acto aprobatorio final, no se limita a una mera labor fiscalizadora sino que, como proclama el artículo 41 de la Ley del Suelo, se examina el plan en todos sus aspectos» (Sentencia del Tribunal Supremo, de 24 de abril de 1987, RJ 4757). Además, el principio de eficacia en la actuación de la Administración, que demanda la "celeridad en la obtención de la aprobación definitiva" ampara "la introducción directa de modificaciones por parte de la Comunidad Autónoma" (Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1994). En consecuencia, resulta perfectamente posible que la Comunidad Autónoma, al aprobar de forma definitiva la revisión del plan, introduzca determinaciones que modificaran sustancialmente el texto provisionalmente aprobado por el Ayuntamiento, siempre que aquéllas respondieran a un interés supramunicipal.

§ 94. La **publicación, eficacia y vigencia de los planes** se plantea en los términos siguientes.

a) Dada la naturaleza normativa de los planes, su aprobación debe ser objeto de **publicación** en el Boletín Oficial correspondiente. Dada la heterogeneidad del contenido de los planes ha de concretarse algo más el régimen de publicidad:

- han de publicarse en el Boletín Oficial el acuerdo de aprobación definitiva (art. 25.2 TR 2015) y las normas y ordenanzas de los planes, que no entran en vigor hasta su publicación íntegra (art. 70.2 LBRL);

- además, la totalidad del contenido de los planes ha de estar a disposición de los ciudadanos y ser accesible por medios telemáticos (art. 70 ter LBRL).

b) En cuanto a la **eficacia** de los planes, la ley determina su *obligatoriedad* para los particulares y poderes públicos, lo que es consustancial a todas las normas (DDAA 8ª y 10ª del TR 2008); dispone que son *inmediatamente ejecutivos* (art. 56 TR1976), expresión más propia de los actos que de las normas, con la que se quiere dar a entender su aptitud para ser puestos en práctica; y establece también que su aprobación legitima los procedimientos expropiatorios²⁷.

Una manifestación de la inmediata vigencia de los planes es la declaración en situación de *fuera de ordenación* de los edificios e instalaciones preexistentes que contradigan la ordenación fijada en el nuevo planeamiento, lo que significa su congelación, al no poderse realizar más que pequeñas reparaciones que exijan el ornato, la higiene y conservación, pero no la consolidación, aumento de volumen o incremento de valor a efectos de expropiación (art. 60 TR 1976)²⁸.

²⁷ Su aprobación implica la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes afectados.

²⁸ Artículo 64 Efectos de la entrada en vigor de los Planes. *La entrada en vigor de los Planes de Ordenación Urbanística producirá, de conformidad con su contenido, todos o algunos de los siguientes efectos: a) La vinculación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones al destino que resulte de su clasificación y calificación y al régimen urbanístico que consecuentemente les sea de aplicación. b) La declaración en situación de fuera de ordenación de las instalaciones, construcciones y edificaciones erigidas con anterioridad que resulten disconformes con la nueva ordenación, en los términos que disponga el Plan de Ordenación Urbanística de que se trate. A los efectos de la situación de fuera de ordenación deberá distinguirse, en todo caso, entre las instalaciones, construcciones y edificaciones totalmente incompatibles con la nueva ordenación, en las que será de aplicación el régimen propio de dicha situación legal, y las que sólo parcialmente sean incompatibles con aquélla, en las que se podrán autorizar, además, las obras de mejora o reforma que se determinen. Son siempre incompatibles con la nueva ordenación, debiendo ser identificadas en el Plan de Ordenación Urbanística, las instalaciones, construcciones y edificaciones que ocupen suelo dotacional o impidan la efectividad de su destino. c) La obligatoriedad del cumplimiento de sus determinaciones por todos los sujetos, públicos y privados,*

c) En tanto que normas, los planes tienen **vigencia** indefinida, sin perjuicio de su revisión o modificación, o incluso la suspensión de su vigencia en tanto se tramita la revisión (vgr. Suspensión del otorgamiento de licencias ya vista).

- Por **revisión** se entiende la reconsideración total del plan o la introducción de cambios relevantes con incidencia en la clasificación del suelo o en la estructura general del territorio. Tiene sentido porque aunque su vigencia es indefinida, el plan contiene un programa de actuación que debe ser revisado y actualizado con el transcurso del tiempo.

- Por **modificación** se entiende la mera introducción de cambios concretos o aislados, incluso de aspectos relevantes, siempre que se acometan de forma puntual y no sistemática o general, sin alterar el modelo territorial²⁹.

7.2. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO Y EL USO DEL SUELO.

§ 95. Tras la fase de planificación viene un segundo momento al que se hizo referencia con anterioridad, el de la **ejecución del planeamiento** para la efectiva consecución del modelo territorial diseñado, de conformidad con la programación y previsiones establecidas y la necesaria transformación de la realidad. Se trata también de una función pública de responsabilidad de una Administración Pública, de común, la municipal.

Para proceder a la ejecución del planeamiento, esto es, para trasladar a la realidad física las determinaciones jurídicas establecidas en los instrumentos de planeamiento han de cumplirse una serie de **requisitos**³⁰.

siendo nulas cualesquiera reservas de dispensación. d) La ejecutividad de sus determinaciones a los efectos de la aplicación por la Administración pública de cualesquiera medios de ejecución forzosa. e) La declaración de la utilidad pública y la necesidad de ocupación de los terrenos, las instalaciones, las construcciones y las edificaciones correspondientes, cuando prevean obras públicas ordinarias o delimiten ámbitos de actuación, sectores o unidades de ejecución para cuya realización sea precisa la expropiación. Se entenderán incluidos en todo caso los precisos para las conexiones exteriores con las redes de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos. f) La publicidad de su contenido, teniendo derecho cualquier persona a consultarlo y a obtener certificaciones o cédulas urbanísticas respecto de los mismos.

²⁹ La modificación del planeamiento supone una "...mera alteración de elementos concretos del Plan" y no el "replanteamiento global y sustancial de un Plan en su conjunto" (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 1992), lo que no evita que pueda llevar consigo, como ocurre en nuestro caso, cambios aislados en la clasificación o calificación del suelo o imponer la procedencia de revisar las previsiones temporales del Plan de ordenación municipal.

El primero es la **integridad del planeamiento previo** necesario en cada caso. Tradicionalmente el ordenamiento urbanístico estatal (lo que han asumido la mayoría de las normas autonómicas), ha venido exigiendo la existencia de plan general o normas subsidiarias y complementarias en suelo urbano (o en su caso plan especial de reforma interior) y de plan parcial en el suelo urbanizable. A eso se añadía, en ocasiones la elaboración de un estudio de detalle para determinar alineaciones y rasantes. Además, siempre que se trate de realizar obras de urbanización, su ejecución material precisa de la previa aprobación del pertinente proyecto de urbanización.

En segundo término, la **determinación de la forma de gestión y el sistema de actuación o ejecución**. Lo primero alude a la forma de gestión pública (directa o indirecta) o privada –a las que se hizo referencia en la lección anterior–. Y lo segundo al concreto sistema de ejecución, cuestiones obviamente ligadas entre sí.

En tercer lugar la **delimitación de polígonos o unidades de actuación o ejecución**. Como regla general, los planes han de ejecutarse por unidades completas, que permiten el cumplimiento conjunto de los deberes de cesión, equidistribución de beneficios y cargas y urbanización, salvo que se trate de ejecutar únicamente sistemas generales o se refieran a actuaciones aisladas no sistemáticas.

La **elección del sistema de ejecución** corresponde a la Administración actuante (art. 119.2 TR 1976) aplicando las reglas que al efecto establezca la legislación

³⁰ Artículo 71 LSCAM. Actividad de ejecución: Contenido y formas de desarrollo. “1. La actividad de ejecución del planeamiento urbanístico comprende los procesos dirigidos a materializar sobre el terreno las determinaciones de los Planes de Ordenación Urbanística y, en especial, aquellos de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos efectivamente a los usos previstos o permitidos. 2. La actividad de ejecución requiere, como presupuestos legales previos de la misma, la definición de la ordenación pormenorizada, de la modalidad de gestión urbanística y de los pertinentes instrumentos de ejecución material. Verificados tales requisitos, los procesos de ejecución del planeamiento comprenden: a) La distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la ordenación urbanística entre los afectados o equidistribución. b) La obtención de terrenos, o su valor equivalente, a las Administraciones urbanísticas para redes públicas de infraestructuras, equipamientos y servicios, en la forma que corresponda a la modalidad de gestión urbanística. c) La cesión en terrenos o equivalente económico, de la parte del aprovechamiento que corresponda a la participación del Municipio en las plusvalías urbanísticas. d) La realización de las obras de urbanización necesarias para que todas las parcelas incluidas en el ámbito de que se trate alcancen la condición de solar. e) La edificación de los solares según las condiciones del planeamiento urbanístico. f) La implantación en cada solar o edificio de los usos permitidos o previstos en el planeamiento urbanístico. g) La conservación de las obras de urbanización y de la edificación. 3. La actividad de ejecución del planeamiento se llevará a cabo, atendiendo al régimen jurídico urbanístico de cada clase de suelo y, en su caso, a lo que disponga el Plan de Ordenación Urbanística, a través de actuaciones aisladas o de actuaciones integradas”.

urbanística y dando preferencia a los sistemas de compensación y cooperación, salvo cuando razones de urgencia o necesidad impongan la expropiación. Para el caso de que el plan no haya fijado el sistema de ejecución, la legislación supletoria establece determinadas reglas (art. 119.3 y 4 TR 1976). Por una parte, el respeto a la iniciativa de los propietarios: si lo solicitan en el trámite de información pública el sesenta por ciento de los propietarios el sistema de compensación ha de adoptarse; por otra, el incumplimiento de las obligaciones inherentes al sistema da lugar a sus sustitución por el sistema de expropiación.

§ 96. Los sistemas de ejecución urbanística pueden ser algunos de los siguientes³¹.

a) **Sistema de compensación.** Es el de mayor protagonismo de los propietarios incluidos en el polígono o unidad de actuación.

Mediante el mismo los propietarios ejecutan el planeamiento (aportación de terrenos de cesión y costeamiento de las obras de urbanización) en régimen de solidaridad de beneficios y cargas. Constituyen a tal efecto una Junta de Compensación, organismo jurídico publico que responde a la idea de autoadministración, que goza de personalidad jurídica y plena capacidad de obrar, que se rige por sus estatutos, y al que pertenecen los propietarios que se incorporan y aportan sus terrenos. La condición de miembro de la Junta de Compensación es

³¹ Artículo 101 LSCAM Sistemas de ejecución *1. Para cada ámbito de actuación, sector o unidad de ejecución, el planeamiento urbanístico deberá optar expresamente, para el desarrollo de la actividad de ejecución, entre los sistemas de ejecución privada y pública, especificando el sistema elegido. Si el planeamiento no hubiera expresado el sistema de ejecución elegido, se llevará a cabo por la Administración al resolver sobre la delimitación de la correspondiente unidad de ejecución. 2. La ejecución privada del planeamiento en actuaciones integradas se llevará a cabo por el sistema de Compensación. 3. La ejecución pública del planeamiento en actuaciones integradas, salvo que deba tener por objeto sólo obras públicas ordinarias, se llevará a cabo por alguno de los sistemas siguientes: a) Cooperación. b) Expropiación. c) Ejecución Forzosa. 4. Los propietarios de suelo, podrán participar en todo caso, en la gestión de los diferentes sistemas, mediante la constitución de Entidades, cuya naturaleza y funciones se determinarán reglamentariamente.*

Artículo 102. Elección del sistema: *a) La elección del sistema de actuación se efectuará por la Administración actuante entre los diferentes previstos en la presente Ley, en coherencia con su política urbanística. b) La Administración actuante para determinar el sistema que deba aplicarse para el desarrollo y la ejecución de una actuación urbanística, tendrá en cuenta la adecuada ponderación de todas las circunstancias concurrentes en el caso y, en particular, los objetivos a alcanzar con la actuación, las necesidades colectivas que ésta deba cubrir o satisfacer, los medios económicos disponibles y la capacidad de gestión de la Administración.*

real, y se transmite con la disposición de la parcela-. La negativa de los propietarios a incorporarse a la Junta determina la expropiación de la parcela a favor de aquélla.

Para la constitución de la Junta de compensación se requiere el voto favorable de los propietarios que representen al menos el 60 % del suelo integrado en el polígono o unidad de actuación. Pueden adherirse a la Junta los propietarios que no hayan aprobado la iniciativa. También pueden incorporarse las empresas urbanizadoras que deban cooperar junto con los propietarios en la gestión urbanística.

Su actuación se concreta en dos actuaciones fundamentales. De una parte, la elaboración de un proyecto de compensación mediante el que se distribuyen los beneficios y cargas entre sus miembros³². De otra, la elaboración de un proyecto de urbanización, que permite la ejecución material de las obras a cargo de la Junta.

b) **Sistema de cooperación.** Aplicable a los supuestos en que las obligaciones y cargas de los propietarios son idénticos. Es la Administración Pública la que asume la dirección y gestión de la ejecución, correspondiendo a los propietarios, la aportación del suelo objeto de cesión y el pago de las obras de urbanización (131 TR 1976).

La ejecución requiere aquí de una verdadera reparcelación mediante la que se distribuyen equitativamente los beneficios y cargas entre los propietarios y se adjudican las nuevas parcelas resultantes en proporción a su aportación. La ejecución de las obras es realizada por la Administración Pública, que distribuye los costes entre los propietarios en proporción al valor de las fincas adjudicadas.

c) El **sistema de expropiación** supone el desplazamiento de los propietarios por la AP que no solo gestiona la ejecución, sino que se convierte en propietaria de los terrenos, que puede devolver al tráfico jurídico privado.

§ 97. En cuanto a las **formas de gestión**, según se expuesto en la lección precedente, el Derecho estatal general vigente admite diferentes modalidades de participación pública y privada en la gestión urbanística

En determinadas legislaciones autonómicas, han adquirido especial importancia las modalidades de gestión indirecta, bien mediante concesión, previa la oportuna licitación conforme a bases en las que se fijan los derechos y obligaciones

³² Su aprobación requiere mayoría cualificada y produce los mismos efectos que la reparcelación, habilitando la entrega a la Administración Pública de los terrenos objeto de cesión.

del concesionario y de los terceros; bien mediante la intervención de un agente urbanizador que no tenga la condición de propietario que presente una propuesta de programa de actuación integrada, que se ejecuta a riesgo y ventura del urbanizador pudiendo asociarse los propietarios en agrupaciones de interés urbanístico (Valencia)³³.

³³ Artículos 119.3 y 120 y ss. de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística de la Generalitat Valenciana. **Artículo 119. El urbanizador.** 1. *El Urbanizador es el agente público responsable del desarrollo y ejecución de las actuaciones urbanísticas señaladas en la presente ley, que comprenderán en todo caso la de redactar los documentos técnicos que se establezcan en las bases, proponer y gestionar el correspondiente proyecto de reparcelación y contratar al empresario constructor encargado de la ejecución del proyecto de urbanización, en los supuestos y conforme a las condiciones establecidas en esta ley. El urbanizador está obligado a financiar el coste de las inversiones, obras, instalaciones y compensaciones necesarias para la ejecución del programa, que deberá ser garantizado en forma y proporción suficientes, pudiendo repercutir dicho coste en la propiedad de los solares resultantes.* 2. *La administración actuará como urbanizadora cuando, en ejercicio directo de sus competencias, asuma la responsabilidad de ejecutar las actuaciones urbanísticas, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 del artículo 117. Los municipios podrán desarrollar éstas en el ámbito comarcal.* 3. *Los particulares, sean o no propietarios del terreno, actuarán como urbanizadores mediante la gestión indirecta, cuando sean seleccionados en pública concurrencia al aprobar y adjudicar un programa de actuación integrada, de conformidad con lo que establece el presente título.* 4. *La relación entre el urbanizador y la administración actuante se rige por lo establecido en la presente Ley, aplicándose supletoriamente las disposiciones contenidas en el título IV del libro II del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.* 5. *En ningún caso se requerirá una clasificación especial para ser urbanizador.* **Artículo 120. El empresario constructor.** 1. *El empresario constructor será responsable de ejecutar el proyecto de urbanización aprobado por la administración.* 2. *El empresario constructor será seleccionado mediante concurso o subasta, de conformidad con los que disponen los artículos 82 y siguientes del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio. La capacidad del empresario constructor, incluyendo los requisitos de solvencia económica y financiera, técnica y profesional, prohibiciones de contratar y clasificación necesaria se regirán por lo que establece el mismo cuerpo legal.* 3. *Con el fin de garantizar el pleno respeto a los principios que informen la normativa europea y estatal en materia de contratación pública, en ningún caso los que hayan participado en la investigación, la experimentación, el estudio o el desarrollo de algún instrumento que afecte la ordenación del ámbito cuyas obras de urbanización se liciten, podrá participar en los correspondientes procedimientos de selección del empresario constructor.* 4. *Tampoco podrá participar en la licitación de las obras de urbanización de un concreto programa de actuación integrada su propio urbanizador o una empresa vinculada al mismo en los términos establecidos en el artículo 234 del texto refundido de la Ley de contratos de las administraciones públicas, aprobado por Real decreto legislativo 2/2000, de 16 de junio.* 5. *Cuando por aplicación de lo que disponen los dos apartados anteriores se inicie un procedimiento para la exclusión de un licitador, el ayuntamiento tendrá que dar audiencia al interesado en los plazos y forma que reglamentariamente se establezcan, concediéndole la posibilidad de demostrar que, en las circunstancias del caso concreto, la experiencia adquirida por tal licitador no ha podido falsear la competencia o infringir de otra manera los principios que informen la normativa europea y estatal en materia de contratación pública o que no es empresa vinculada al urbanizador.* 6. *No será preceptiva la aplicación de lo dispuesto en los apartados anteriores cuando el presupuesto de ejecución de las obras de urbanización, excluido el Impuesto sobre el Valor Añadido, no supere los 5.278.000 €, sin que pueda fraccionarse el contrato con objeto de disminuir su cuantía y eludir así lo dispuesto en los apartados anteriores, de conformidad con lo establecido en el artículo 68.2 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio. En tal caso, las obras serán ejecutadas por el urbanizador, por sí o a través de contratistas de su elección.* 7. *En aquellos Programas de Actuación Integrada que se desarrollen en*

En este caso, las cargas de urbanización han de tener un importe máximo, que no puede ser elevada, salvo retasación, pudiendo renunciar los propietarios a la adjudicación de la finca resultante solicitando a cambio una justa compensación de sus derechos. El urbanizador es retribuido en fincas edificables, salvo que esté expresamente previsto su retribución en dinero.

§ 98. La transformación del suelo mediante el proceso urbanístico tiene como culminación lógica la **edificación de los solares resultantes** para el ejercicio de los diferentes usos y actividades reconocidos en el planeamiento.

Dada la naturaleza estatutaria del derecho de propiedad urbanística y la formación sucesiva de las facultades que lo integran, condicionada al cumplimiento de los deberes y cargas establecidos en la ordenación urbanística, encuentra plena justificación que los actos de edificación y uso del suelo y del subsuelo estén **sujetos a intervención administrativa** en los términos que exija la legislación urbanística (art. 8.1, párrafo segundo del TRLS 2015). Ello significa tanto conforme al derecho estatal supletorio, como al derecho autonómico la necesidad de obtener **previa licencia**³⁴.

terrenos de un único propietario, o en terrenos en los que exista acuerdo unánime de la totalidad de sus propietarios, y así lo acuerden tales propietarios con el urbanizador, no será preceptiva la licitación de las obras de urbanización conforme a lo dispuesto en los apartados 1 a 5 de este artículo, cualquiera que sea el presupuesto de ejecución. En tal caso, las obras serán ejecutadas en los términos pactados entre el urbanizador y los propietarios.

³⁴ Conforme al artículo 178.1 del TR 1976 «Estarán sujetos a previa licencia, a los efectos de esta Ley, los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanas, los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los Planes. Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar por parte del ente titular del dominio público».

Conforme al artículo 151 de la LSCAM: “1. Están sujetos a licencia urbanística, en los términos de la presente Ley y sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades y, en particular, los siguientes: a) Las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación. b) Las obras de edificación, así como las de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta. c) Las obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones ya existentes, cualquiera que sea su alcance, finalidad y destino. d) Las obras y los usos que hayan de realizarse con carácter provisional. e) La demolición de las construcciones y los edificios, salvo en los casos declarados de ruina física inminente. f) La primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones en general. g) El cambio objetivo, total o parcial, del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones. h) Los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo. i) La extracción de áridos y la explotación de canteras. j) La

La regla generalizada es, pues, la de prohibición, bajo reserva de excepción, mediante el otorgamiento de la correspondiente autorización administrativa, que acredite la conformidad de los usos pretendidos con la ordenación urbanística aplicable.

Esa regla rige para cualquier tipo de suelo y con independencia del especial régimen a que estén sometidos los terrenos. Sin embargo, el deber de obtener previa licencia municipal (establecido por el artículo 180.1 del TR 1976), ha sido muy discutido en relación con los entes públicos, habiendo adoptado la legislación estatal sectorial soluciones diferentes que van desde la sustitución de la licencia por mecanismos alternativos (vgr. Informes), hasta su supresión³⁵.

La licencia urbanística es una especie del género autorización administrativa. Es un acto mediante el que la Administración comprueba el cumplimiento por parte del solicitante de los requisitos urbanísticos y legitima el ejercicio del derecho a edificar. Por esa razón quedan ajenas a su otorgamiento las consideraciones de orden jurídico civil (artículo 12.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955). La demora injustificada en su otorgamiento, su denegación improcedente o su anulación después de otorgada pueden dar lugar a

acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo. k) El cerramiento de fincas, muros y vallados. l) La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación. m) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes. n) La instalación de invernaderos o instalaciones similares. ñ) La tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente. o) La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública. p) Las instalaciones que afecten al subsuelo. q) La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones de cualquier clase. r) La construcción de presas, balsas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio. s) Los actos de construcción, edificación e intervención consistente en ampliación, mejora, reforma, modificación o rehabilitación de las instalaciones existentes, en los aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, salvo lo dispuesto por la legislación estatal. t) Los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico.

2. Están también sujetos a licencia urbanística los actos de uso del suelo, construcción y edificación que realicen los particulares en terrenos de dominio público, sin perjuicio de las autorizaciones o concesiones que deba otorgar el ente titular de dicho dominio. 3. No están sujetas a licencia urbanística las obras de urbanización previstas en los correspondientes proyectos debidamente aprobados y cuantas otras sean objeto de órdenes de ejecución. 4. Cuando los actos de uso del suelo, construcción y edificación sean promovidos por los Ayuntamientos en su propio término municipal, el acuerdo municipal que los autorice o apruebe estará sujeto a los mismos requisitos y producirá los mismos efectos que la licencia urbanística a los efectos de la presente Ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de régimen local".

³⁵ La STC 40/1998, de 19 de febrero, al examinar la concurrencia de dos o más competencias de diferentes instancias ha abogado por la integración de las mismas mediante fórmulas de cooperación, si bien cuando éstas resulten insuficientes, se pronuncia a favor de la atribución de la decisión final al titular de la competencia prevalente.

responsabilidad patrimonial por los perjuicios irrogados, salvo dolo, negligencia o culpa graves imputables al perjudicado (art. 48 d) del TRLS 2015).

Es una autorización limitada a la realización del acto de edificación o uso que se requiere (autorización por operación) y debe fijar los plazos de iniciación, interrupción máxima y finalización en que deben realizarse las obras o actuaciones que autorizan.

Es de carácter real, en cuanto se vincula a las características objetivas del actos sometido a control y resulta por ello transmisible (art. 13.1 RSCL).

Es una autorización reglada³⁶, estrictamente vinculada al cumplimiento de la legalidad urbanística (la vigente al tiempo de la solicitud), por lo que su denegación ha de ser motivada y no puede ser sometida a condición o determinaciones accesorias que no resulten compatibles con la legalidad (cabe evitar la denegación mediante el otorgamiento condicionado al cumplimiento de un requisitos posibles, pero no autorizar el uso con una condición incompatible con la legalidad urbanística).

La competencia para el otorgamiento de las licencias corresponde a los municipios, rigiendo en esta materia el régimen del silencio positivo si se supera el plazo máximo para resolver, desde la regulación contenida en el artículo 9 del RSCL. Ello dio lugar a un debate jurisprudencial sobre la primacía de los principios de legalidad y seguridad jurídica y el alcance de las facultades que podían ser adquiridas

³⁶ La licencia urbanística es uno de los prototipos de acto reglado. Así lo ha manifestado de forma constante la jurisprudencia, vgr. En relación con las licencias de primera ocupación que se otorgan cuando las obras ejecutadas se ajustan a las autorizadas en la primera licencia de obras: *«la actividad de la Administración es reglada y de pura comprobación, teniendo por objeto, en definitiva, confrontar la obra realizada con el proyecto que sirvió de soporte a la licencia de obras en su día otorgada»*. Como declara la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de noviembre de 2003 (RJ 2003\8045): *«la licencia de primera ocupación de un edificio, exigida en los artículos 178.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 y 1.10 del Reglamento de Disciplina Urbanística de 23 de julio de 1978, tiene una doble finalidad, verificar si el edificio reúne las condiciones idóneas de seguridad y salubridad y puede habilitarse para el uso a que se destina y constatar si la obra ejecutada se ajusta en realidad a la licencia de obras concedida. La jurisprudencia ha destacado la relación que existe entre la licencia de primera ocupación y la licencia de obras, de tal modo que ni puede la Administración aprovechar aquélla para la revisión de ésta, imponiendo limitaciones o condiciones no exigidas al concederse la licencia de obras, ni el administrado apartarse en la ejecución de la construcción de los términos en que la licencia de obras fue concedida, para defender, cuando la licencia de primera ocupación fuera denegada por esa desviación, que los usos a que la construcción iba a destinarse se ajustaban al planeamiento (SSTS de 14 de diciembre de 1988, RJ 1988\10102; de 10 de marzo de 1999, RJ 1999\2172 y 8 de mayo de 2002, RJ 2002\4315), entre muchas otras»*.

Conforme al artículo 152 LSCAM, la intervención municipal en el otorgamiento de licencias “se circunscribe estrictamente a la comprobación de la integridad formal y la suficiencia legal del proyecto técnico con arreglo al cual deban ser ejecutadas las obras, así como de la habilitación legal del autor o los autores de dicho proyecto y de la conformidad o no de lo proyectado o pretendido a la ordenación urbanística vigente de pertinente aplicación”.

por silencio cuando contrariaban la legislación urbanística, que hoy resuelve el artículo 11.3 del TRLS 2015 en el sentido de que sólo pueden adquirirse por silencio facultades estrictamente conformes con la ordenación urbanística aplicable.

La licencia para poder desplegar sus efectos ha de encontrarse vigente y no lo está cuando está caducada o ha sido revocada. La licencia caduca si no se emprenden las obras en el plazo establecido o se interrumpen por plazo superior del permitido. Pero la caducidad no opera de forma automática, sino que ha de ser declarada a través del procedimiento establecido que acredite el desistimiento de su titular³⁷.

La legislación de régimen local (art. 16 RSCL) contempla cuatro supuestos de revocación de las licencias muy diferentes entre sí: incumplimiento de las condiciones a que estén subordinadas las licencias (no tanto un supuesto de revocación, sino de pérdida de eficacia o caducidad de la licencia); desaparición de las circunstancias que motivaron su otorgamiento o aparición de otras que hubieran motivado su denegación (de difícil aplicación a las licencias de obras de otorgamiento reglado); error en el otorgamiento de la licencia y adopción de nuevos criterios de apreciación (verdadera revocación por razones de oportunidad), supuestos estos dos últimos que hacen nacer el deber de indemnizar.

La edificación de los suelos transformados que reúnen los requisitos que hacen nacer el ius aedificandi (solares en la terminología del TR 1976) no es sólo un derecho, sino también un **deber** que ha de ser cumplido en determinado plazo (el previsto en el planeamiento o el establecido supletoriamente en la Ley). Su incumplimiento faculta para la utilización de dos mecanismos a los que se hizo referencia en la lección precedente (expropiación y venta forzosa).

§ 99. El más importante de los deberes legales respecto de las edificaciones existentes es el de **deber de conservación**, que se aplica tanto a terrenos como a edificios. Conforme al artículo 15 TRLS 2015 el propietario de los terrenos,

³⁷ Como señala la sentencia del Tribunal Supremo de 16 de abril de 1997 (RJ 2782) “es de recordar la doctrina jurisprudencial de este Tribunal (Sentencias de 1 febrero y 15 diciembre 1994 [RJ 1994\1000] y 24 julio 1995 [RJ 1995\6095], por no citar algunas de las más recientes), que sienta que, aunque en una licencia de obras se fije un plazo de validez, éste no opera nunca automáticamente, sino que requiere una expresa declaración de caducidad, que ha de ser remate de un expediente seguido con intervención del interesado, emisión de informes y acreditación y ponderación de todas las circunstancias concurrentes, incluidas, sobre todo, las que hayan determinado la inactividad del titular de licencia; inactividad ésta que ha de revelar un claro propósito de abandonar o desistir de su intención de edificar.

instalaciones, construcciones y edificaciones, tiene el deber de «dedicarlos a usos que no sean incompatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso y, en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles; así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación».

Para asegurar el cumplimiento del deber de conservación la legislación ha regulado la técnica de las inspecciones periódicas y el ejercicio de la potestad administrativa para dictar órdenes de ejecución para obligar a los propietarios a realizar las obras de seguridad y conservación³⁸.

Ese deber de conservación constituye el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios, y deja de ser exigible en los supuestos en que

³⁸ El artículo 21 del Real Decreto-Ley 8/2011, de 1 de julio generalizó la técnica de las inspecciones periódicas de edificios, que hoy viene regulada en la **Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**. Su artículo 4, dispone lo siguiente: “1. Los propietarios de inmuebles ubicados en edificaciones con tipología residencial de vivienda colectiva podrán ser requeridos por la Administración competente, de conformidad con lo dispuesto en la disposición transitoria primera, para que acrediten la situación en la que se encuentran aquéllos, al menos en relación con el estado de conservación del edificio y con el cumplimiento de la normativa vigente sobre accesibilidad universal, así como sobre el grado de eficiencia energética de los mismos. 2. El Informe de Evaluación que determine los extremos señalados en el apartado anterior, identificará el bien inmueble, con expresión de su referencia catastral y contendrá, de manera detallada: a) La evaluación del estado de conservación del edificio. b) La evaluación de las condiciones básicas de accesibilidad universal y no discriminación de las personas con discapacidad para el acceso y utilización del edificio, de acuerdo con la normativa vigente, estableciendo si el edificio es susceptible o no de realizar ajustes razonables para satisfacerlas. c) La certificación de la eficiencia energética del edificio, con el contenido y mediante el procedimiento establecido para la misma por la normativa vigente. Cuando, de conformidad con la normativa autonómica o municipal, exista un Informe de Inspección Técnica que ya permita evaluar los extremos señalados en las letras a) y b) anteriores, se podrá complementar con la certificación referida en la letra c), y surtirá los mismos efectos que el informe regulado por esta Ley. Asimismo, cuando contenga todos los elementos requeridos de conformidad con aquella normativa, podrá surtir los efectos derivados de la misma, tanto en cuanto a la posible exigencia de la subsanación de las deficiencias observadas, como en cuanto a la posible realización de las mismas en sustitución y a costa de los obligados, con independencia de la aplicación de las medidas disciplinarias y sancionadoras que procedan, de conformidad con lo establecido en la legislación urbanística aplicable. 3. El Informe de Evaluación realizado por encargo de la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios que se refieran a la totalidad de un edificio o complejo inmobiliario extenderá su eficacia a todos y cada uno de los locales y viviendas existentes. 4. El Informe de Evaluación tendrá una periodicidad mínima de diez años, pudiendo establecer las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos una periodicidad menor. 5. El incumplimiento del deber de cumplimentar en tiempo y forma el Informe de Evaluación regulado por este artículo y la disposición transitoria primera tendrá la consideración de infracción urbanística, con el carácter y las consecuencias que atribuya la normativa urbanística aplicable al incumplimiento del deber de dotarse del informe de inspección técnica de edificios o equivalente, en el plazo expresamente establecido”.

la edificación se encuentre en estado de ruina. Conforme al artículo 183.1 del TR 1976 que “Cuando alguna construcción o parte de ella estuviere en estado ruinoso, el Ayuntamiento, de oficio o a instancia de cualquier interesado, declarará y acordará la total o parcial demolición, previa audiencia del propietario y de los moradores, salvo inminente peligro que lo impidiera”.

La declaración de ruina procede en tres supuestos (art. 183.2 TR 1976)³⁹:

- a) Cuando el daño no fuera reparable técnicamente por los medios normales;
- b) Cuando el coste de la reparación fuera superior al cincuenta por ciento del valor actual del edificio o plantas afectadas; y
- c) Cuando concurrieren circunstancias urbanísticas que aconsejaren la demolición del inmueble.

Si el propietario no cumpliera lo acordado por el Ayuntamiento, lo ejecutará éste a costa del obligado. También podrá actuar directamente el Ayuntamiento si existiere urgencia o peligro en la demora o si las deficiencias de la construcción afectaran a la salubridad⁴⁰.

7.3. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA.

§ 100. **La disciplina urbanística** integra el conjunto de actuaciones dirigidas a lograr el cumplimiento de la ordenación urbanística y a reaccionar ante los casos de incumplimiento. Pocas disposiciones contiene al respecto el Derecho estatal general en el TRLS de 2015, pero son relevantes:

- a) Nulidad de pleno derecho de los actos administrativos de intervención dictados con infracción de la ordenación de las zonas verdes y espacios libres previstos en los instrumentos de ordenación (art. 55 TRLS 2015);
- b) Obligación de poner en conocimiento del Ministerio Fiscal el contenido de los expedientes administrativos en los que aparezcan indicios de delito contra la ordenación del territorio (art. 56 TRLS 2015);

³⁹ Cfr. Arts. 171 y 172 de la LSCAM.

⁴⁰ La orden de demolición o el acuerdo de ejecución subsidiaria de demolición son actos de ejecución que presuponen la previa declaración de ruina que les sirve como título. De modo que si ésta última no se ha impugnado, no podrá revisarse su procedencia mediante la impugnación de los actos de ejecución forzosa.

- c) Atribución a los entes locales de la potestad de revisión de oficio de sus acuerdos en materia de urbanismo (art. 60 TRLS 2015);
- d) Mantenimiento del carácter público de la acción para exigir la observancia de la legalidad urbanística, tradicional en nuestro ordenamiento (art. 62 TRLS 2015).

Sin perjuicio de las regulaciones contenidas en las leyes del suelo y ordenación urbanística de las Comunidades Autónomas, el Derecho estatal supletorio contiene una completa regulación de la disciplina urbanística en el TR de 1976 y el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978. Conforme a este último, la disciplina urbanística comprende un doble ámbito:

- la protección de la legalidad urbanística;
- el derecho sancionador en materia urbanística (infracciones y sanciones urbanísticas).

§ 101. Con respecto a **la protección de la legalidad urbanística**, el Derecho estatal supletorio viene recogido en los artículos 184 a 188 del TR de 1976 y los artículos 29 a 50 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que regirán en defecto de lo que prevean las leyes autonómicas.

Dicha regulación distingue entre los actos de edificación y uso del suelo sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a los términos con que fueron concedidas o actuaciones realizadas al amparo de licencia previa. Y, en ambos casos, diferenciando si las actuaciones están concluidas o en curso de ejecución, lo que permite distinguir cuatro supuestos (a los que se añaden los de infracción de zonas verdes).

El primero es el de **realización de actos de edificación o uso del suelo sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a los términos con que fueron concedidas** (art. 184 TR 1976). En tal caso el Alcalde deberá disponer la suspensión inmediata de las actuaciones concediendo un plazo de dos meses para que el interesado solicite licencia o ajuste las obras a la licencia concedida. De no hacerlo así, o cuando la licencia sea denegada por no ajustarse las obras a la ordenación urbanística (no ser legalizables), ordenará la demolición⁴¹.

⁴¹ Artículo 193 LSCAM. Medida cautelar de suspensión de actos de edificación o uso del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución. *"1. Cuando un acto de construcción, edificación o*

El segundo es el de realización de actos de edificación sin licencia o sin ajustarse a la concedida **ya concluidos** (art. 185 TR 1976). Si no hubiesen transcurrido cuatro años desde su terminación (salvo que se trate de actos realizados en zonas verdes en cuyo caso no existe plazo), el Alcalde requerirá al promotor de las obras para que solicite en el plazo de dos meses la oportuna licencia que permita legalizar las obras.

uso del suelo sujetos a intervención municipal se realizase sin licencia u orden de ejecución conforme a esta Ley o sin ajustarse a las condiciones señaladas en una u otra, el Alcalde dispondrá la suspensión inmediata del acto, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado. 2. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento de la realización de obras o usos del suelo sin licencia u orden de ejecución se dirigirá al Alcalde requiriendo la adopción de la medida prevista en el número anterior. Si transcurridos diez días desde la recepción de este requerimiento el Alcalde no comunicara haber adoptado la medida de suspensión, ésta se acordará directamente por el Consejero competente en materia de ordenación urbanística, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización conforme al artículo siguiente. 3. Cuando por razón de las circunstancias así proceda y, en todo caso, de no cumplirse voluntariamente la orden de suspensión, el Alcalde o, en su caso, el Consejero competente en materia de ordenación urbanística deberá disponer, como medidas provisionales complementarias, el precinto de las obras o del local y la retirada de la maquinaria y los materiales que estuvieran empleándose en las obras a que se refiere el número anterior para su depósito en el lugar que todos los Ayuntamientos deberán habilitar al efecto. Los gastos que origine la retirada y el depósito deberán ser satisfechos solidariamente por el promotor, constructor y propietario. 4. El incumplimiento de la orden de suspensión podrá dar lugar, mientras persista, a la imposición de multas coercitivas por períodos de diez días y cuantía, en cada ocasión, de 150 euros o del 5 por 100 del valor de las obras, si éste fuese superior. Del incumplimiento se dará cuenta en todo caso al Ministerio Fiscal a los efectos de la exigencia de la responsabilidad penal que proceda”.

Artículo 194. Legalización de actos de edificación o uso del suelo en curso de ejecución. “1. En el plazo de dos meses, contados desde la notificación de la suspensión regulada en los números 1 y 2 del artículo anterior, el interesado deberá solicitar la legalización o, en su caso, ajustar las obras o los usos a la licencia u orden de ejecución. 2. Si transcurrido el plazo de dos meses el interesado no hubiere presentado la solicitud de legalización o, en su caso, no hubiese ajustado las obras a las condiciones señaladas en la licencia u orden de ejecución, la Comisión de Gobierno o, en los municipios en que ésta no exista, el Ayuntamiento Pleno acordará la demolición de las obras a costa del interesado y procederá a impedir definitivamente los usos a los que diera lugar. De igual manera procederá si la legalización fuera denegada por ser la autorización de las obras o los usos contraria a las prescripciones del planeamiento urbanístico o de las Ordenanzas aplicables. El acuerdo municipal deberá ser notificado a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística. 3. Cuando el acto en curso de ejecución sin licencia u orden de ejecución o contraviniendo las condiciones del existente consistiera en la demolición de una construcción o edificio, la Comisión de Gobierno o, en los municipios en que ésta no exista, el Ayuntamiento Pleno ordenará, si así procede, la reconstrucción de lo indebidamente demolido. El acuerdo municipal deberá ser notificado a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística. 4. Si se tratara de un edificio o una construcción de valor histórico-artístico o incluido en Catálogos de Planes de Ordenación Urbanística, se ordenará el cese definitivo del acto, con adopción de las medidas de seguridad procedentes a costa del interesado. La reconstrucción, en su caso, deberá someterse a las normas establecidas para conservación y restauración que le sean de aplicación. 5. En todo caso, los costes de la reconstrucción quedarán sujetos al régimen señalado en el número 2 anterior para el supuesto de demolición. 6. De no procederse a la ejecución de los acuerdos municipales a que se refieren los números 2 y 3 dentro de los dos meses siguientes a su adopción, el Consejero, previo requerimiento al Alcalde para que se proceda a la ejecución en plazo determinado, podrá proceder a disponer la demolición a costa del interesado y en los términos de este artículo. 7. El plazo máximo de notificación de la resolución del procedimiento regulado en este artículo será de diez meses”.

Si no lo hace, o las obras no son legalizables, se procede igualmente a declarar la demolición de las mismas. Transcurridos los cuatro años las edificaciones quedan en una situación asimilada a fuera de ordenación, por lo que no puede exigirse el derribo y se espera a que la edificación se extinga por lo que sólo pueden hacerse obras para garantizar la salubridad y seguridad de la misma, y no puede obtenerse licencia de primera ocupación ni de actividad⁴².

El tercero se refiere a actos de edificación o uso del suelo en ejecución que resultan **amparados por una licencia u orden de ejecución que constituya, sin embargo, una infracción urbanística grave** por contravenir en tales términos la ordenación urbanística (art. 186 TR 1976). En tal caso, el Alcalde ordenará la inmediata suspensión de los efectos de la licencia dando traslado del acuerdo de la suspensión a la jurisdicción contencioso-administrativa para proceder a la revisión jurisdiccional del otorgamiento de la licencia⁴³.

⁴² Artículo 195. Actos de edificación o uso del suelo ya finalizados, sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas. *“1. Siempre que no hubieren transcurrido más de cuatro años desde la total terminación de las obras realizadas sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en ellas, el Alcalde requerirá al promotor y al propietario de las obras o a sus causahabientes para que soliciten en el plazo de dos meses la legalización o ajusten las obras a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, practicando simultáneamente comunicación de esta medida a la Consejería competente en materia de ordenación urbanística y al interesado. 2. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento de obras realizadas sin licencia u orden de ejecución podrá dirigirse al Alcalde a los efectos de la adopción de la medida prevista en el número anterior. Si transcurridos diez días desde la recepción de este requerimiento el Alcalde no comunicara haber adoptado la medida pertinente, ésta se acordará directamente por el Consejero competente en materia de ordenación urbanística, sin perjuicio de la competencia municipal para la legalización. 3. Si el interesado no solicitara la legalización en el plazo de dos meses, o si ésta fuese denegada por ser la autorización de las obras contraria a las prescripciones del Plan de Ordenación Urbanística o de las Ordenanzas aplicables, se procederá conforme a lo dispuesto en los números 1 y 2, así como, en su caso, en el número 6 del artículo anterior 4. El plazo máximo de notificación de la resolución del procedimiento regulado en este artículo será de diez meses”.* Artículo 196 Finalización de las obras. *“A los efectos de la presente Ley se presume que unas obras realizadas sin título habilitante están totalmente terminadas a partir del momento en que estén dispuestas para servir al fin o el uso previstos, sin necesidad de ninguna actuación material posterior”.*

⁴³ Véase art. 127 LJCA.

Artículo 197 LSCAM. Suspensión de las licencias u órdenes de ejecución. *“1. El Alcalde dispondrá la suspensión de la eficacia de una licencia u orden de ejecución y, consiguientemente, la paralización o el cese inmediato de los actos de edificación o usos del suelo iniciados o desarrollados a su amparo, cuando el contenido de aquellos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave. La Consejería competente en materia de ordenación urbanística, desde que tenga conocimiento del supuesto previsto en el párrafo anterior, podrá requerir al Alcalde para la adopción de la medida de suspensión en los términos establecidos en la legislación de régimen local. 2. El Alcalde procederá a dar traslado directo de la resolución de suspensión en el plazo de 10 días al órgano competente del orden jurisdiccional contencioso-administrativo, en los términos y a los efectos previstos en la legislación reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa. 3. Las actuaciones a que se refiere este*

El cuarto supuesto se refiere a actos de edificación realizados al amparo de licencia, **ya concluidos** (art. 187 TR 1976) y siempre que no hubieren transcurridos cuatro años desde la fecha de su otorgamiento, supuesto en que deberá procederse a la revisión de la licencia u orden de ejecución mediante la declaración de lesividad (art. 103 LRJPAC)⁴⁴. En el caso de que lo ocurrido es que el cambio en la planificación del municipio haya dejado las edificaciones “fuera de ordenación” en dicho caso se tolera la existencia de la edificación hasta que se extinga, si bien se puede utilizar en plenas condiciones de legalidad. De hecho, estas edificaciones ilegales edificaciones ilegales están en el tráfico jurídico inmobiliario (se compran, se hipotecan, se transmiten por herencia, están sometidas al IBI y a otros impuestos) y pueden acceder al registro de la propiedad⁴⁵.

El artículo 188 TR 1976 contempla una regulación especial en el supuesto de licencias que supusieran infracción de la ordenación de **zonas verdes** que se aproxima a la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho⁴⁶.

artículo se entenderán sin perjuicio de las de carácter sancionador. 4. Las medidas a que se refieren los números 1 y 2 de este artículo, podrán acordarse mientras las obras o usos del suelo estén realizándose, cualquiera que sea la fecha de otorgamiento de la licencia o de la orden de ejecución”.

Artículo 198 Restablecimiento de la legalidad urbanística. “1. Si el Tribunal de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, al dictar sentencia anulase la licencia u orden de ejecución, el órgano municipal que suspendió sus efectos ordenará la incoación de expediente sancionador al objeto de imponer, si procediera, las multas correspondientes a los responsables y adoptar las demás medidas previstas en la presente Ley. 2. Hasta tanto el Tribunal no dicte sentencia, continuará, en su caso, la paralización de las obras que serán demolidas cuando la autoridad competente lo acuerde, si la sentencia anulase la licencia u orden de ejecución. 3. Tratándose de licencia u orden de ejecución que autorizase una demolición indebida, anulado el acto administrativo en vía jurisdiccional, la autoridad que suspendió sus efectos ordenará que se proceda a la reconstrucción de lo demolido”.

⁴⁴ Artículo 199 LSCAM. Revisión de licencias u órdenes de ejecución. “1. Si las obras estuvieran terminadas, las licencias u órdenes de ejecución cuyo contenido constituya o legitime alguna de las infracciones graves o muy graves definidas en la presente Ley deberán ser revisadas por el órgano municipal correspondiente en los términos y condiciones y por los procedimientos previstos al efecto en la legislación reguladora del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común. 2. Los procedimientos de revisión a que se refiere el número anterior serán independientes a todos los efectos de los de carácter sancionador”.

⁴⁵ El artículo 20 de la LS reconoce que los propietarios de los terrenos adquieren por accesión la propiedad de las edificaciones ilegales respecto de las que ya no pueden adoptarse medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística y permiten que el derecho de propiedad sobre estas edificaciones acceda al Registro de la Propiedad. Sin embargo se da la paradoja de que edificaciones ilegales no son tenidas en cuenta para la valoración del suelo en los supuestos de expropiación, responsabilidad patrimonial y en los procedimientos de distribución de beneficios y cargas (art. 22.3 LS), aunque se considera su contenido económico a efectos impositivos (IBI, etc.)

⁴⁶ Artículo 200 LSCAM. Actos de edificación y uso del suelo en zonas verdes y espacios libres. “1. Los actos de construcción, edificación o uso del suelo que se realicen sin licencia u orden de ejecución en terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zona verde o espacio libre quedarán sujetos al régimen jurídico establecido en este Capítulo sin que sea de aplicación

La referencia contenida en el artículo 187.2 TR 1976 a la “*demolición cuando proceda*” pone de manifiesto que en el supuesto de actos ilegales amparados en licencia, se requiere la previa anulación de la misma.

El protagonismo en la protección de la legalidad urbanística corresponde a los entes locales tanto respecto de los actos en curso de ejecución como respecto de los concluidos. Cuando se trate de actuaciones materiales o clandestinas (sin licencia o sin ajustarse a ella) cabrá subrogación por parte de la Administración autonómica. No así cuando exista licencia ilegal que ampare la actuación ilegal en el que la única autoridad competente para suspender la licencia será la local (salvo en el caso del artículo 67 de la LBRL).

En todo caso, en materia de protección de la legalidad acción pública rige la acción pública, de modo que cualquier sujeto, sin necesidad de justificar legitimación alguna ostenta un derecho reaccional frente a cualquier trasgresión de la ordenación urbanística⁴⁷.

§ 102. Como medida independiente de la defensa de la legalidad urbanística y complementaria con ella que no prejuzga, además, la existencia de otros tipos de responsabilidades (civiles o penales), tanto la legislación autonómica, como el Derecho estatal supletorio (TR 1976 y Reglamento de Disciplina Urbanística), contemplan el ejercicio de la **potestad sancionadora en materia urbanística**. El artículo 51 del RDU dispone, a tal efecto, que toda actuación que contradiga las normas o el planeamiento urbanístico en vigor podrá dar lugar a:

- a) Las medidas pertinentes para lograr la restauración de la legalidad urbanística;

limitación de plazo alguna para el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística. 2. Son nulas de pleno derecho, a los efectos de lo dispuesto en el número 1 del artículo 199 las licencias que legitimen y las órdenes de ejecución que impongan actos o usos que constituyan, de acuerdo con la presente Ley, infracciones urbanísticas muy graves y, en todo caso, las que afecten a zonas verdes y espacios libres”.

⁴⁷ Cfr. L. PAREJO ALFONSO, ob. cit. p. 510. El artículo 62 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 dispone que “**1. Será pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los Tribunales Contencioso-Administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística. 2. Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística**”.

- b) La iniciación de los procedimientos de suspensión y anulación de los actos administrativos en que presuntamente pudiera ampararse la actuación ilegal;
- c) La imposición de las sanciones a los responsables, previa tramitación del correspondiente procedimiento sancionador, sin perjuicio de las posibles responsabilidades de orden penal en que hubieran incurrido;
- d) y la obligación de resarcimiento de daños y perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables⁴⁸.

El Texto Refundido de 1976 contiene una regulación muy escasa (arts. 225 y 226), que completa el RDU. Dado que la potestad sancionadora es una competencia auxiliar principal por razones materiales (en este caso la urbanística), ha sido regulada por todas las leyes autonómicas.

En esta exposición, por razón de extensión, se hará únicamente referencia a las previsiones de la legislación estatal supletoria.

La regulación de las infracciones administrativas en la legislación supletoria respeta limitadamente el principio de **tipicidad**, al configurarla como la vulneración de las previsiones contenidas en la ley y los planes urbanísticos (artículo 225. 1 TR 1976). Es claro, en todo caso, que por infracción urbanística no cabe entender una mera contravención formal, sino que ha de tratarse de una actuación en materia urbanística que, además de contravenir la ley, resulte típica y culpable para ser sancionada.

El artículo 53.2 RDU agrupa tres tipos de conductas:

- a) las actuaciones que, estando sujetas a licencia u otra aprobación o autorización administrativa se realicen sin ella, con independencia de que sean materialmente conformes con la ordenación urbanística;

⁴⁸ Artículo 202 LSCAM. Consecuencias legales de las infracciones: "1. Toda acción u omisión tipificada como infracción urbanística en la presente Ley podrá dar lugar a la adopción de las medidas siguientes: a) La restauración del orden jurídico infringido y de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal, a través de las medidas reguladas en la presente Ley. b) La iniciación de los procedimientos de suspensión y revocación o anulación de los actos administrativos en los que presuntamente pudiera ampararse la actuación ilegal. c) Las que procedan para la exigencia de la responsabilidad sancionadora, así como, en su caso, penal. d) La exigencia de resarcimiento de daños e indemnización de los perjuicios a cargo de quienes sean declarados responsables. 2. En ningún caso podrá la Administración dejar de adoptar las medidas tendentes a reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal".

- b) las actuaciones que pese a contar con licencia o acto de autorización, se realicen sin ajustarse a ella;
- c) las actuaciones consistentes en la vulneración de la ordenación urbanística al otorgar la licencia u orden de ejecución⁴⁹.

Las infracciones se **clasifican** en graves y leves atendiendo a la importancia del daño social producido, considerándose en todo caso graves las infracciones que constituyan incumplimiento de las normas sobre parcelaciones, uso del suelo, altura, volumen y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de la parcela (art. 54.3 RDU)⁵⁰.

Son **responsables** (siempre que se acredite la culpabilidad) en las obras ejecutadas sin licencia o con inobservancia de la otorgada, el empresario de las obras y el director de las mismas. En las obras realizadas al amparo de licencia, además de los anteriores, el facultativo que haya informado el proyecto técnico y los miembros de la Corporación municipal que hayan votado el acuerdo de otorgamiento, sin contar

⁴⁹ Estas clases se pormenorizan en los supuestos tipificados en los artículos 66 a 75 del RDU.

⁵⁰ El artículo 204 de la LSCAM las clasifica en muy graves, graves y leves. Conforme al mismo: "2. Son infracciones muy graves: a) *La tipificadas como graves, cuando afecten a terrenos clasificados como suelo no urbanizable de protección o calificados como elementos de las redes supramunicipales o municipales de infraestructuras, equipamientos y servicios públicos y a los que tengan la consideración de dominio público por estar comprendidos en zonas de protección o servidumbre, por declaración urbanística o sectorial.* b) *El incumplimiento total o parcial de las obligaciones impuestas por medidas provisionales o cautelares adoptadas con motivo del ejercicio de la potestad de protección de la legalidad y de restablecimiento del orden jurídico perturbado.* c) *La destrucción o el deterioro de bienes catalogados por la ordenación urbanística o declarados de interés cultural conforme a la legislación sobre el patrimonio histórico, cultural y artístico, así como las parcelaciones en suelo no urbanizable de protección.* 3. Son infracciones graves: a) *La realización de actos y actividades de transformación del suelo mediante la realización de obras, construcciones, edificaciones o instalaciones sin la cobertura formal de las aprobaciones, calificaciones, autorizaciones, licencias u órdenes de ejecución preceptivas o contraviniendo las condiciones de las otorgadas, salvo que se trate de obras menores, no precisadas legalmente de proyecto técnico alguno y con escasa repercusión en el ambiente urbano, rural o natural. De darse esta última salvedad, la infracción tendrá carácter de leve. Tendrán en todo caso la condición de infracciones graves los actos consistentes en movimientos de tierras y extracciones de minerales.* b) *La implantación y el desarrollo de usos incompatibles con la ordenación urbanística aplicable.* c) *Los incumplimientos, con ocasión de la ejecución del planeamiento urbanístico, de deberes y obligaciones impuestos por esta Ley y, en virtud de la misma, por los instrumentos de planeamiento, gestión y ejecución o asumidos voluntariamente mediante convenio, salvo que se subsanen voluntariamente tras el primer requerimiento formulado al efecto por la Administración, en cuyo caso tendrán la consideración de leves.* d) *La negativa u obstrucción de la labor inspectora.* 4. Son infracciones leves *las acciones u omisiones no comprendidas en los números anteriores*".

con informe municipal favorable y concurriendo la advertencia de ilegalidad formulada por el Secretario de la Corporación⁵¹.

La responsabilidad es extensible a las personas físicas y a las jurídicas, graduándose en función de la concurrencia de circunstancias atenuantes y agravantes (art. 55 RDU).

La **sanción** típica es la multa en cuya imposición ha de atenderse al principio de proporcionalidad (art. 228.5 TR 1976). Como criterio que avanza una tendencia desarrollada después en otros ámbitos sancionadores regulados en la legislación administrativa sectorial, el artículo 228.7 TR 1976 establece el principio general de *confiscación del beneficio* obtenido por la comisión de la infracción administrativa⁵².

En materia de **prescripción** la regla general es la de la prescripción de las infracciones al año, salvo cuando la ley establezca un plazo superior (art. 230 TR 1976)⁵³.

NORMATIVA DE REFERENCIA:

- Constitución Española.
- Estatuto de Autonomía (Comunidad de Madrid).
- Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.

LECTURAS COMPLEMENTARIAS:

- PAREJO ALFONSO, Luciano: *Lecciones de Derecho Administrativo. Orden económico y sectores de referencia*, 5ª ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2014.

⁵¹ Cfr. Art. 205 LSCAM.

⁵² Artículo 212 LSCAM. Exclusión de beneficio económico. *1. En ningún caso la infracción urbanística puede suponer un beneficio económico para el infractor. Cuando la suma de la multa impuesta y del coste de las actuaciones de reposición de los bienes y situaciones a su primitivo estado arroja una cifra inferior a dicho beneficio, se incrementará la cuantía de la multa hasta alcanzar el montante del mismo. 2. En los casos en que la restauración del orden urbanístico infringido no exigiere actuación material alguna ni existan terceros perjudicados, la multa que se imponga al infractor no podrá ser inferior al beneficio obtenido con la actividad ilegal.*

⁵³ Conforme al artículo 94 RDU las infracciones consistentes en la realización de actos de transformación o uso del suelo en zonas verdes o espacios libres, no prescriben. Esta extensión de la imprescriptibilidad de la defensa de la legalidad urbanística en tal supuesto al plano sancionador, carecía de sentido y fue expresamente derogada por el artículo 132 de la LRJPAC.

- R. PARADA VÁZQUEZ, *Derecho Administrativo, Tomo III, Bienes Públicos. Derecho Urbanístico*. 14ª edición. Open Ediciones Universitarias. Madrid 2013.
- VVAA. *Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente: evolución, distribución de competencias y regulación actual*, en Lecciones y materiales para el estudio del Derecho Administrativo, Coord. Tomás Cano Campos, Tomo VI, iustel, 1ª ed., Madrid, 2005.