

LA PROBLEMÁTICA DE LOS USOS DEL SUELO NO URBANIZABLE

Anna Capell Fabri

Per citar o enllaçar aquest document:
Para citar o enlazar este documento:
Use this url to cite or link to this publication:
<http://hdl.handle.net/10803/673515>



<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.ca>

Aquesta obra està subjecta a una llicència Creative Commons Reconeixement-
NoComercial-SenseObraDerivada

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-
SinObraDerivada

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-
NoDerivatives licence



TESIS DOCTORAL

LA PROBLEMÀTICA DE LOS USOS DEL SUELO NO
URBANIZABLE

Anna Capell Fabri

2020



Tesis Doctoral

**LA PROBLEMÁTICA DE LOS USOS DEL SUELO
NO URBANIZABLE**

Anna Capell Fabri

2020

Programa de Doctorado Interuniversitario en Derecho, Economía y Empresa

Dirigida por

Dr. Joan M. Trayter Jiménez

Memoria presentada para optar al título de Doctora por la Universidad de Girona

INDICE

AGRADECIMIENTOS	8
INTRODUCCIÓN	10
CAPÍTULO I: EL DERECHO URBANÍSTICO	13
1. Evolución histórica del derecho urbanístico	13
1.1. La regulación del suelo a partir del año 1956	17
1.2. La regulación del suelo a partir del año 1976	20
1.3. La regulación del suelo a partir del año 1992	22
1.4. La nueva regulación del suelo a partir del año 1998.....	22
1.5. La regulación del suelo a partir del año 2008	24
1.6. La nueva regulación del suelo a partir del año 2015 y hasta la actualidad	27
2. La regulación legal del urbanismo en España.....	30
2.1. La Constitución urbanística.....	30
2.1.1 La Constitución Española de 1978	30
2.1.1.1. Las competencias previstas en la Constitución.....	32
2.1.1.1.1. Las competencias exclusivas del estado.....	33
2.1.1.1.2. Las competencias compartidas estado y autonomías	37
2.1.1.1.3. Las competencias locales.....	39
2.1.2. La regulación específica del urbanismo de ámbito estatal.....	40
3. La regulación urbanística en Catalunya.....	41
3.1. El Estatuto de Autonomía de Catalunya.....	42
3.1.1. El Estatuto de 1979	42
3.1.1.1. La regulación del territorio en el Estatuto de 1979	43
3.1.2. El Estatuto de 2006	45
3.1.2.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 31/2010	47
3.2. La regulación urbanística en Catalunya posterior al Estatuto de 1979	48
4. Comentario a las controversias acontecidas con los títulos competenciales..	59
4.1. Determinación de las competencias en caso de conflicto.....	59
4.2. La Jurisprudencia relevante en la materia.....	60
4.2.1. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo y la 164/2001 de 11 de julio, acerca de las leyes del suelo de 1992 y 1998.....	60
4.2.1.1. La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo	60
4.2.1.2. La Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de julio	62
4.2.2. La Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de julio.....	64
4.2.3. La Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990.....	65
5. La regulación comunitaria e internacional del urbanismo	67

5.1.	Ámbito Europeo	67
5.1.1.	La Carta Europea de Autonomía Local	67
5.1.2.	La Carta Europea de Ordenación del Territorio.....	68
5.1.2.1.	El Informe Auken.....	69
5.1.2.2.	La Directiva 92/43/CEE del Consejo de 21 de mayo.....	69
5.2.	Ámbito Internacional	71
CAPÍTULO II: EL SUELO Y SUS TIPOLOGÍAS		73
1. Las diferentes tipologías de suelo existentes en España y su calificación.....		73
1.1.	Tipologías de suelo	73
1.1.1.	El Suelo Urbano.....	73
1.1.2.	El Suelo Urbanizable.....	75
1.1.3.	El Suelo No Urbanizable.....	76
1.2.	La calificación del suelo	77
1.2.1.	Los usos permitidos en cada suelo y sus posibilidades edificatorias	78
1.2.1.1.	Actuaciones permitidas en el suelo urbano y posibilidades de edificación	79
1.2.1.2.	Actuaciones en el suelo urbanizable y posibilidades de edificación	80
1.2.1.3.	Las actuaciones permitidas en suelo no urbanizable y posibilidades de edificación	81
2. La Clasificación del suelo en España según su regulación.....		84
2.1.	La regulación del suelo anterior a la Ley de 1956	84
2.2.	La clasificación del suelo con la Ley del Suelo de 1956.....	85
2.2.1.	Clasificación del suelo	85
2.2.1.1.	El Suelo Urbano	85
2.2.1.2.	El Suelo de Reserva Urbana	86
2.2.1.3.	El Suelo Rústico	87
2.2.2.	Las Actuaciones permitidas en los diferentes tipos de suelo en la ley de 1956.....	87
2.2.2.1.	El Suelo Urbano.....	88
2.2.2.2.	En el Suelo de Reserva Urbana.....	88
2.2.2.3.	En el Suelo Rustico.....	89
2.3.	La clasificación del suelo con la Ley del Suelo de 1975 y su posterior modificación de 1976.	90
2.3.1.	Las diferentes clasificaciones del suelo.....	91
2.3.1.1.	El Suelo Urbano	91
2.3.1.2.	El Suelo Urbanizable	91
2.3.1.2.1.	Programado.....	92
2.3.1.2.2.	No Programado.....	93
2.3.1.3.	El Suelo No Urbanizable	93
2.3.2.	Las diferentes actuaciones permitidas por esta ley.....	93

2.3.2.1.	En suelo Urbano	94
2.3.2.1.1.	El Plan Especial	95
2.3.2.2.	En suelo Urbanizable	95
2.3.2.2.1.	Introducción, Plan Parcial y Plan Especial.....	95
2.3.2.2.2.	El Programa de Actuación Urbanística.....	96
2.3.2.3.	El Suelo no urbanizable	96
2.3.2.4.	El Estudio de Detalle	97
2.4.	La clasificación del suelo con la Ley del Suelo de 1992	98
2.4.1.	Municipios con planeamiento.....	98
2.4.1.1.	El Suelo Urbano	98
2.4.1.2.	El Suelo Urbanizable	99
2.4.1.2.1.	El Suelo Programado	99
2.4.1.2.2.	El Suelo No Programado	100
2.4.1.3.	El Suelo No Urbanizable	100
2.4.2.	Municipios sin planeamiento.....	100
2.5.	La clasificación del suelo con la Ley del Suelo de 1998.....	101
2.5.1.	Municipios con PGOU	101
2.5.1.1.	El Suelo Urbano	101
2.5.1.2.	El Suelo Urbanizable	101
2.5.1.3.	El Suelo No Urbanizable	102
2.5.2.	Municipios sin PGOU	103
2.6.	La clasificación del suelo con la Ley del Suelo de 2008.....	103
2.6.1.	El Suelo Rural.....	103
2.6.2.	El Suelo Urbanizado.....	103
2.7.	La clasificación del suelo con la Ley del Suelo de 2015.....	104
2.7.1.	Situaciones básicas del suelo	104
2.7.1.1.	El Suelo Rural.....	104
2.7.1.2.	El Suelo Urbanizado	105
3.	La clasificación del suelo en Catalunya	105
3.1.	El Decreto Legislativo 1/1990 que aprobó el Texto Refundido de la Legislación Urbanística en Catalunya	106
3.1.1.	La Clasificación del suelo	106
3.1.1.1.	El Suelo Urbano	106
3.1.1.2.	El Suelo Urbanizable	107
3.1.1.3.	El Suelo No Urbanizable	108
3.1.2.	Actuaciones permitidas.....	110
3.2.	La Ley de Urbanismo de Catalunya de 2002 y su posterior modificación de 2004	115
3.2.1.	La Ley de Urbanismo de 2002.....	116

3.2.1.1.	Clasificación del suelo.....	116
3.2.1.1.1.	Suelo Urbano.....	116
3.2.1.1.2.	Suelo No Urbanizable.....	118
3.2.1.1.3.	Suelo Urbanizable.....	118
3.2.1.2.	Actuaciones permitidas.....	119
3.3.	El Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya de 2005	124
3.3.1.	Clasificación del suelo.....	125
3.3.1.1.	Suelo Urbano.....	125
3.3.1.2.	Suelo Urbanizable.....	126
3.3.1.3.	Suelo No Urbanizable.....	127
3.3.2.	Actuaciones y planificación del territorio.....	129
3.4.	El texto refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya de 2010 y modificado posteriormente en 2012.....	132
3.4.1.	Clasificación del Suelo.....	132
3.4.1.1.	El suelo Urbano.....	132
3.4.1.2.	El suelo Urbanizable.....	133
3.4.1.3.	El Suelo No Urbanizable.....	134
3.5.	Breve referencia al Área Metropolitana de Barcelona.....	135
3.6.	Breve referencia al Anteproyecto de la Ley de Territorio.....	139
4.	Breve referencia a los derechos y obligaciones de los propietarios del suelo no urbanizable en Catalunya.....	144
CAPÍTULO III: LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL URBANISMO ACTUAL Y DEL SUELO NO URBANIZABLE.....		149
1.	La cuestión de la clasificación del suelo no urbanizable, así como sus usos	153
1.1	Otros problemas del Suelo No Urbanizable.....	159
1.2	Breve referencia al Suelo No Urbanizable costero en Catalunya.....	162
2.	La problemática de las licencias administrativas, las autorizaciones autonómicas y el silencio administrativo.....	169
2.1.	Las licencias municipales y las autorizaciones autonómicas.....	169
2.2.	El silencio administrativo de las licencias municipales y autorizaciones autonómicas.....	173
3.	La problemática del urbanismo en sede judicial y en especial ante el Tribunal Supremo.....	177
3.1.	la limitación de los recursos de casación y no acumulación de procedimientos contenciosos.....	185
3.2.	la demora de los plazos de resolución y la tendencia insana de no adoptar medidas cautelares en vía contencioso-administrativa.....	191

3.2.1. Medidas atípicas del ámbito urbanístico: anotación registral y posibilidad de suspensión de la ejecución.....	199
4. Las obras públicas y emplazamientos de otras instalaciones en suelo no urbanizable.....	202
4.1. Infraestructuras	205
4.2. Instalaciones.....	213
4.2.1. Instalaciones de telecomunicaciones.....	213
4.2.2. Instalación de redes de alta tensión	218
4.2.2.1. Energías renovables, concretamente la energía eólica y los paneles fotovoltaicos.....	220
4.2.3. Instalaciones hidráulicas	227
4.2.4. Instalaciones de gestión y recuperación de residuos	234
4.3. Industrias.....	240
5. Otras edificaciones permitidas sobre Suelo no urbanizable.....	243
5.1. Catálogo de masías.....	244
5.1.1. Breve referencia a las masías.....	245
5.2. Instalaciones deportivas.....	250
6. Actividades autorizadas sobre suelo no urbanizable	252
6.1. Casas rurales y usos hoteleros	253
6.2. Hípicas.....	257
6.3. Granjas	258
6.4. Campings.....	259
6.5. Canteras.....	262
6.6. Centros recreativos turísticos	263
CONCLUSIONES.....	266
BIBLIOGRAFIA	277
Revistas	281
Normativa.....	285
Jurisprudencia.....	300
Dictámenes, Informes y Resoluciones de otros Órganos Consultivos	305
Páginas Web	305
ABREVIATURAS.....	307

AGRADECIMIENTOS

*Te gusta el esfuerzo, el dejarse llevar,
las cosas que no pueden ser y te hacen temblar.*

Y ya sabes hay cosas que nunca se olvidan.

Personas que siempre son especiales.

De esas que intentan ser cada día mejores”.

Defreds

Una vez acabada mi Tesis Doctoral es imposible no pararse un momento a mirar hacia atrás, recapitular y pensar cómo he llegado hasta aquí, y dar las gracias a todas las personas que han hecho posible, de una manera u otra, haber logrado culminar este importante proyecto.

A la primera persona a la que quiero y debo dar las gracias, es a una persona determinante y al mismo tiempo al verdadero promotor de mi Tesis Doctoral, mi director y tutor; el Dr. Juan Manuel Trayter Jiménez. Él fue la persona que me animó nada más finalizar mi trabajo de final de grado a que siguiera, que me especializara y que realizara un doctorado. Después de dejar unas oposiciones – lo que significó un momento personal muy difícil para mí – él fue y ha sido el faro de mi Tesis Doctoral a lo largo de estos cuatro años. Gracias Juan, que esta Tesis Doctoral sea una realidad, es gracias a ti.

Por supuesto, también quiero dar las gracias a mis padres, Flora y Santi a quien sólo puedo expresar un agradecimiento infinito hacia la inagotable generosidad y bondad, hacia su respeto y apoyo incondicional (en todos los sentidos) en todas las decisiones que he tomado siempre. Ellos creyeron en mí incluso cuando ni yo misma lo hacía, y han dedicado su vida a darme lo mejor, a sacrificarse por mí para que tuviera todo lo necesario para ser feliz. Gracias de todo corazón, nunca podré devolveros todo lo que me habéis dado, sin vosotros nada de esto hubiera sido posible.

Y junto a ellos, también debo agradecer su amor y apoyo, su compañía, su empatía y su generosidad a mi marido, Marc, quien, además, ha “soportado” a mi lado todos los años de investigación y los meses de redacción de la Tesis, ha sabido hacerme sonreír y alentarme en los momentos en los que flaqueaban las fuerzas. Gracias por ser como eres

y por regalarme tu luz y tu energía cada día, y por ser mi fuente inagotable de ideas, sugerencias, confrontaciones, conversaciones profundas... Quien me ha acompañado siempre, incluso en los momentos más difíciles e importantes de este camino y ha sabido despertar en mí sosiego y sonrisas, incluso cuando ésta era una tarea casi imposible de acometer.

Además, también quisiera dar las gracias a mi abuelo Ricardo, quien ha confiado siempre en mí, ha compartido mis ilusiones y mis inquietudes, y me ha apoyado en los momentos más duros y difíciles de este proceso. Sus conversaciones, sus palabras de ánimo, su tiempo, sus abrazos y sonrisas me han alentado en no pocas ocasiones durante estos meses difíciles y solitarios de redacción de la Tesis.

Por último, me gustaría dar las gracias a mis compañeros de área de la universidad por sus inestimables consejos durante el proceso de redacción de esta Tesis. Poder trabajar con ellos es una de las cosas más bonitas que me han pasado a lo largo de esta Tesis.

Ni en mis mejores sueños llegué a imaginar poder alcanzar este punto: tener esta Tesis Doctoral entre mis manos. Y, lo más importante, haber recorrido este fascinante camino, en el que he crecido tanto —personal y profesionalmente— que hoy al mirarme al espejo no me reconozco, pues me devuelve una imagen mucho mejor de la que nunca pude imaginar. Gracias a todos y cada uno de vosotros, sin los que hubiera sido imposible llegar a este momento, al final de esta etapa de profundo aprendizaje en todos los sentidos. Espero seguir contando con vosotros para siempre.

GRACIAS.

INTRODUCCIÓN

Como anuncia el título del presente trabajo, el mismo tiene por objeto el análisis, estudio y valoración de los distintos problemas que surgen a raíz de los usos permitidos en suelo no urbanizable, derivado de la normativa urbanística que nos precede como por la vigente a día de hoy. Todo ello, siempre teniendo en consideración el tratamiento que estos procesos otorgan al suelo no urbanizable en general, pero tomando como centro de atención principal el sistema por los que se identifican los diferentes ámbitos de suelo especialmente protegido y el modo por el que se establece su régimen jurídico singularizado.

Como es bien sabido, a día de hoy existe una problemática latente en el derecho urbanístico, derivada de múltiples factores. Entre ellos influyen el hecho de la corta vida de la mayoría de leyes como planes que se aprueban en esta materia; en segundo lugar, al estar ante una disciplina jurídica en constante cambio (que también es necesario porque un urbanismo estático tampoco nos llevaría a ninguna solución) y que debe amoldarse a todos los contextos sociales; y, en tercer lugar, porque el urbanismo se crea de la ética y la política, y es también uno de sus mayores inconvenientes.

Por otro lado, de este urbanismo que citaba, nos encontraríamos con los problemas propios del suelo no urbanizable, objeto de estudio de la presente tesis. En este caso si se analiza la evolución de estos terrenos a lo largo de la historia hasta la actualidad, se puede observar como el legislador/planificador o demás personas que intervinieran en este proceso han desembocado en que nos encontremos frente a unos modelos de urbanismo insostenibles.

Cuando se menciona esta problemática se está haciendo una referencia sobre todo a los procesos urbanísticos incontrolados que han existido en el Estado español como en la comunidad autónoma de Catalunya durante toda su historia. Además toda esta problemática también puede conllevar distintas crisis; entre ellas una primera que sería la más clara, sería la económica, por cuanto se produce un desequilibrio latente de la sociedad; en un segundo lugar, una crisis sociopolítica que impide poder llegar a los acuerdos oportunos y legislar para hallar una salida a todos estos problemas – algunos

autores lo mencionan como la ingobernabilidad –; y en un tercer lugar y no menos importante, una crisis ambiental, derivada de la mala previsión y ejecución de los planes y del territorio y de la salvaguarda de los recursos no renovables.

A todo ello, cabe añadirle el otro principal problema vinculado con estos modelos urbanísticos insostenibles, que sería el crecimiento desmedido de las ciudades y su mala planificación, por cuanto a día de hoy ha quedado obsoleto el concepto que se tenía de las mismas y lo que resulta a la realidad. Un ejemplo de ello se puede observar dentro de esta memoria, donde se expone el Plan Cerdà y el Plan Castro, y las medidas que están adoptado a día de hoy ambas ciudades para garantizar una calidad de vida dentro de ellas.

Aun así, todas las personas siempre se han preocupado por el medio que les rodea o medio ambiente, y como garantía de ello es preciso hacer una correcta protección del suelo no urbanizable como de todos los espacios protegidos.

En la línea de lo expuesto, y haciendo una breve ojeada a las múltiples normativas aprobadas desde 1950 – debemos tener presente que el urbanismo es una disciplina de nueva creación – hasta la actualidad en el Estado español (como expresamente en la comunidad autónoma de Catalunya), en todas ellas se puede observar una breve evolución hacia lo que se conoce como el “*efecto territorio*”. Cuando se cita este “*efecto territorio*” se refiere a que desde sus inicios el estado se encargará propiamente de la planificación de nuevas estrategias territoriales de cambio a gran escala, como por ejemplo en todo lo que afecte a transporte, telecomunicaciones y nuevas energías. Mientras que todo lo demás se delega a las comunidades a fin de que sean ellas mismas las encargadas de determinar el contenido de su normativa urbanística, atendiendo a las necesidades de cada territorio, y de la sociedad que reside en el mismo.

En mi caso, vivo en Catalunya, concretamente en la provincia de Girona, y a lo largo de los años he desarrollado la necesidad de estudiar, analizar y entender sus alrededores, como también las actuaciones desarrolladas en determinados espacios. Por ello, el desarrollo de esta tesis ha sido todo un reto para poder entender porque es como es a día de hoy y en que puede desembocar el día de mañana. También la aplicación de la legislación es imprescindible para poder preservar todos estos espacios y realizar un urbanismo adecuado y adaptado a las necesidades de cada territorio, entendiendo siempre

el contexto de cada uno y los recursos de los que se dispone. Por ello, considero que hemos de ser cuidadosos con la interpretación de la normativa y en su análisis, pudiendo así llegar a interpretar de forma adecuada aquellas lagunas normativas o puntos oscuros que tenga la misma.

Mis objetivos a lo largo de esta tesis, tal y como se ha expuesto previamente, son los de analizar, estudiar y poder realizar una valoración de los distintos problemas que surgen a raíz de los usos permitidos en suelo no urbanizable, derivado de la normativa urbanística que nos precede como por la vigente a día de hoy; y la razón de sus incansables modificaciones sin haber alcanzado los objetivos establecidos en el preámbulo de cada una de estas normativas. Una vez analizado todo ello, la presente tesis se centrará en comentar la problemática existente que afecta a esos usos, tanto desde el ámbito judicial hasta la ejecución de estos planes, y donde se manifiesta las opiniones alcanzadas o principales problemas observados para cada uno de ellos.

Asimismo, cabe informar al lector que se encuentra ante una tesis doctoral de tres capítulos, uno dedicado de forma exclusiva a la evolución legal del derecho urbanístico; un segundo capítulo de análisis de todas las normativas urbanísticas y como se ha regulado dentro de cada una de ellas las distintas clasificaciones como calificaciones de suelos; y un tercer capítulo de análisis de los diferentes problemas del derecho urbanístico, desde el ámbito de tramitación administrativa, sede judicial y aplicabilidad de las normas.

El motivo por el cuál he decidido realizar mi tesis doctoral sobre este aspecto, es a fin de analizar si existe algún otro tipo de modelo urbanístico que permita garantizar la salvaguarda de estos espacios a lo largo de los años, permitiendo que las futuras generaciones puedan disfrutar de todos estos espacios igual que nosotros hemos podido disfrutar de ellos.

CAPÍTULO I: EL DERECHO URBANÍSTICO

Previamente a entrar a valorar la evolución del derecho urbanístico, es preciso advertir al lector que en vistas a las múltiples reformas que se han realizado de la normativa urbanística, no todas ellas han tenido siempre la misma intensidad, como tampoco han tenido las mismas finalidades u objetivos. Todo ello es debido a que el derecho urbanístico es una tipología de derecho que surgió hace relativamente poco tiempo y conlleva que la materia que lo regula también lo sea.

1. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL DERECHO URBANÍSTICO

Cuando hablamos de la historia del derecho urbanístico, nos tenemos que remontar al año 1478 en adelante, momento en el cual ya se determinaba como se distribuirían las ciudades atendiendo a los vientos que les afectarían, así como tendrían que ser las calles y las plazas, entre muchos otros aspectos y elementos. Ahora bien, aunque siempre se ha entendido la palabra “urbanizar” como una tarea propiamente del ámbito privado dirigida de forma exclusiva a articular relaciones de vecindad y alienaciones o distribución de un núcleo urbano, en la práctica este concepto también se ha aplicado a muchas otras funciones.

Por esta razón cuando hablamos de los orígenes del derecho urbanístico, nos tenemos que remitir al inicio del S. XIX, cuando nos encontrábamos frente a una sociedad rural y donde las poblaciones estaban limitadas o integradas dentro de las murallas del municipio o la ciudad en cuestión¹. No obstante, ante este escenario entendemos que sería preciso realizar determinados cambios en el territorio, cambios que se empezaron a producir alrededor del año 1846 cuando se realizaron determinadas instrucciones en los planes de alienación de los territorios, los cuales serían los encargados de determinar los planes y terrenos que serían cedidos para ser destinados a viales, así como también otras directrices

¹ Dentro de este periodo es preciso destacar que en el año 1812 se aprobó la Constitución de Cádiz de 19 de marzo, o mejor dicho la constitución conocida como “La Pepa”. Asimismo, es relevante tener presente que posteriormente el año 1835 se produjo un cambio muy relevante dentro del Estado a causa de la desamortización de los bienes eclesiásticos conocida como “la Reforma Mendizábal”; la cual tenía por objeto entrar en el mercado determinados bienes o terrenos que hasta aquel momento no habían podido acceder y que lo lograron por medio de las subastas y expropiaciones que se realizaron sobre los bienes que hasta aquel momento habían estado en manos de la iglesia.

con el fin de establecer la ordenación de los viales y su regulación mediante las correspondientes ordenanzas municipales.

Por todo ello, no fue hasta la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, cuando se produjo un cambio en la sociedad, la cual empezó a movilizarse y a trasladarse hasta las colonias o ciudades más industrializadas, hecho que conllevó la necesidad de adaptar el territorio a los diferentes cambios demográficos que se estaban produciendo.

A partir de este momento, los municipios o ciudades se hallaban ante una controversia al haber de determinar la redistribución de sus núcleos urbanos a fin de poder seguir expandiéndose, como también al haber de responder de las necesidades ciudadanas que surgieron y que no se habían producido hasta ese momento. Por ello, los municipios se encontraron que habían de responder ante determinadas necesidades sanitarias e incluso defensivas que estaban afectando a la población, lo que conllevó que se produjera la aparición de los ensanches; así como de las reformas interiores de los municipios, donde a partir de ese mismo momento se desvinculaban del casco antiguo y se creaban nuevos barrios y avenidas que a día de hoy todavía son algunas de las principales arterias de las ciudades del estado.

Cuando nos referimos a los ensanches, es preciso destacar que, aunque aparecieron en múltiples ciudades, los ensanches de Madrid y Barcelona no fueron los pioneros, sino que previamente ya habían aparecido otros como el de Vigo o San Sebastián.

Tal y como se ha comentado, aunque no fueran los pioneros, los ensanches de Madrid y Barcelona han sido los más relevantes o significativos hasta la fecha. En este sentido, si observamos los orígenes de ambos ensanches, el ensanche de Madrid deriva del Plan Castro, mientras que el de Barcelona surgió gracias al famoso Pla Cerdà, ambos de 1860. Estos ensanches conllevaron un cambio muy significativo para las dos ciudades, dado que fue y es el instrumento esencial para determinar el desarrollo del tejido urbano que conforma a día de hoy ambas ciudades. Además, es preciso recordar que los dos planes se caracterizaron porque pretendieron estructurar con mucha cautela y de forma muy precisa la sociedad del momento, que con la aplicación de ambos planes se pudo diferenciar por barrios, en función de la clase social de sus residentes.

En primer lugar, haciendo una breve referencia al Plan Castro, este plan fue realizado por el ingeniero Carlos María de Castro el año 1857 y que fue aprobado tres años después. Este plan se caracterizó por realizar una ampliación de la ciudad, la cual mantendría una

trama en forma de cuadrícula y donde su principal objetivo era potenciar las zonas verdes. Asimismo, dentro del citado plan encontrábamos otras reformas como por ejemplo la creación de una de las principales arterias de Madrid, como era la Gran Vía, la ampliación del parque del Retiro, y también realizaron determinadas limitaciones acerca de la altura de las edificaciones, entre otras novedades como la aparición de algunos barrios fuera del recinto amurallado como fue el caso del barrio de Salamanca, el cuál aunque a día de hoy es uno de los barrios de referencia de esa ciudad, en sus inicios fue considerado como un fracaso estrepitoso.

Por otro lado, si observamos el ensanche de Barcelona, el mismo fue creado por medio del Pla Cerdà que fue realizado por el ingeniero Ildefons Cerdà y que se caracterizó en primer lugar por determinar los límites de la ciudad (que serían el río Besòs y Montjuic), y manteniendo un entramado de las calles de la ciudad en forma de cuadrícula (todos ellos rodeados de vegetación) y con la generalización de los chaflanes que vendrían a definir los cruces entre calles como si fueran pequeñas plazas; las cuales únicamente podrían ser modificadas en aquellos puntos donde intercedieran en alguna de las grandes arterias de la ciudad. Además, de este plan es preciso destacar la disposición que se realizó de todos los servicios y comunicaciones a fin y efecto que desde cualquier punto de la ciudad se pudiera disponer de todos los servicios mínimos.

Fig. 29.
Disposición, dimensiones y nomenclatura de las calles, manzanas y encrucijadas.

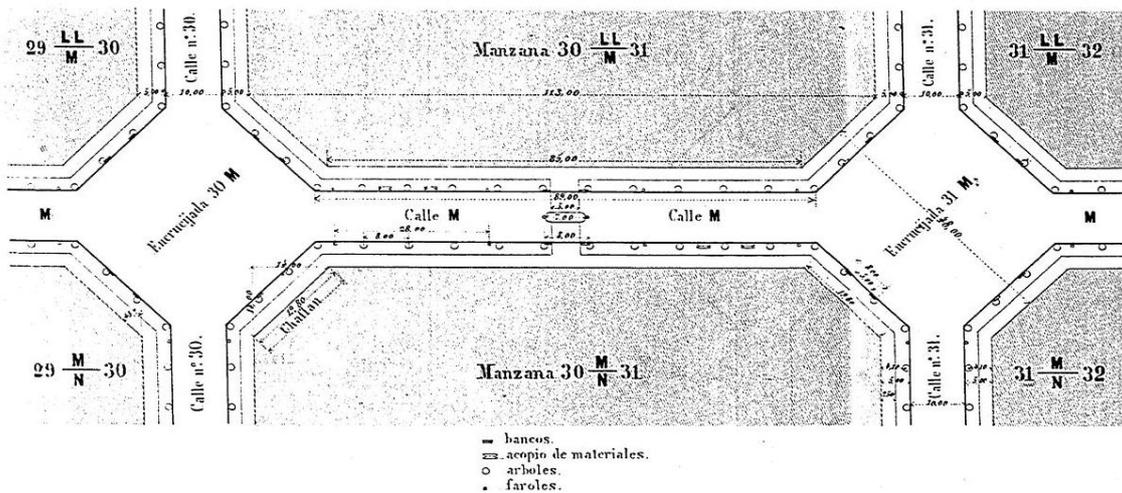


Imagen extraída del proyecto del Plan Cerdà donde determina como habían de ser los chaflanes y los cruces de las calles del ensanche de Barcelona².

² Del Plan Cerdà es preciso destacar la Real Orden de 9 de diciembre de 1958 que posteriormente fue aprobada por el Decreto de 7 de agosto de 1859 y por una posterior, que fue el 31 de mayo de 1860. Por otro lado, el Plan Castro fue aprobado el 19 de julio de 1860 por el Real Decreto que aprobó el anteproyecto del ensanche de Madrid, elaborado por Carlos María de Castro.

No obstante, lo expuesto, la aparición de estos ensanches no conllevó su regulación inmediata, sino que fue unos años más tarde cuando ante las necesidades que surgían en múltiples ciudades se procedió a crear un cuerpo jurídico el cuál se pronunciara acerca de estos espacios.

La primera ley que encontrábamos era la de 29 de junio de 1864, la cuál era una ley que resultó ser una ley donde había múltiples deficiencias debido a que no se pronunció acerca de determinadas condiciones que requerían estos espacios como tampoco acerca del sistema o procedimiento que debería hacer frente a los gastos que se derivaran de la creación de los mismos.

Años más tarde y ante las múltiples lagunas normativas que tenía la regulación del momento se procedió a realizar una modificación de la misma por medio del Real Decreto de 25 de abril de 1867³, que incluía como novedades la regulación del planeamiento urbanístico, el concepto que tendrían los ensanches, la atribución que se realizaría a favor de la administración acerca las cesiones de determinados terrenos, entre otros. Sin embargo, la consagración formal de la misma no se produjo hasta la publicación de su propio reglamento.

También con el transcurso del tiempo se vieron en la necesidad de ir realizando varias modificaciones transitorias que en ningún caso conllevarían modificaciones de los elementos esenciales. Por ello, se podía hablar de Leyes de ensanche de poblaciones para referirse a la Ley de 29 de junio de 1864 y 22 de diciembre de 1876, así como también acerca la primera Ley de expropiación Forzosa de 10 de enero de 1879⁴, ley que conllevó un cambio relevante de la reforma interior de los municipios y de la que surgió la edición de la Ley de Reforma Interior de 18 de marzo de 1895⁵.

³ El Real Decreto de 25 de abril de 1867 fue el reglamento que preveía la ejecución de la Ley de 1864, y donde se establecían los diferentes proyectos de ensanche y la documentación que los mismos deberían contener.

⁴ La Ley de Expropiación Forzosa conllevó una nueva perspectiva ajena a la de los ensanches, atendiendo a que determinaba un mecanismo de recaudación de las plusvalías derivadas de las obras de urbanización, al autorizar la expropiación de determinados terrenos que iban destinados a nuevos viales públicos y que podían llegar hasta los 20 metros.

⁵ La Ley de Reforma Interior como de saneamiento de 1895, conllevó la separación en dos de las operaciones urbanísticas, como podían ser la reforma interior y los ensanches; los cuales también disponían de dos regímenes distintos. Así la Ley de ensanche del 1892, como posteriormente la reforma interior de 1895 que vinieron a configurar el ámbito normativo urbanístico hasta la promulgación de la Ley del Suelo de 1956.

A grandes rasgos, este fue el esqueleto del derecho urbanístico que perduró hasta el año 1956, año en el cual se aprobó la primera Ley del Suelo⁶, que conllevó, tal y como afirmaron García de Enterría y Parejo, y posteriormente Fernández Rodríguez⁷,

“el verdadero acto de nacimiento de un Derecho Urbanístico Español por fin maduro, orgánico y omnicompreensivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo”.

En último lugar, es preciso mencionar que desde 1895 hasta la aprobación de la Ley del Suelo de 1956, la regulación del derecho urbanístico no sufrió ninguna otra modificación, salvo para la aprobación de las dos normativas que, aunque no tenían una incidencia directa en materia urbanística, sí que tuvieron una relevancia al pronunciarse acerca de cuáles serían las administraciones competentes conecedoras de esa materia. La normativa a la que hacemos referencia sería en primer lugar el Estatuto Municipal de 1924 de Calvo Sotelo y, en segundo lugar, la Ley de Bases del Régimen Local de 1946.⁸

1.1. LA REGULACIÓN DEL SUELO A PARTIR DEL AÑO 1956

Todas las leyes que hemos venido citando hasta el momento constituyeron el eje vertebrador del derecho urbanístico hasta la aprobación de la Ley del suelo de 1956⁹, ley que conllevó lo que se podría considerar el nacimiento del derecho urbanístico.

Mediante la ley de 1956, nos encontrábamos ante una ley avanzada a sus tiempos y muy técnica, con una estructura innovadora tanto a nivel institucional como conceptual, acerca de la regulación que se debería realizar del derecho urbanístico existente hasta ese momento.

⁶ La Ley de 12 de mayo de 1956 por la que se aprobaba el régimen del suelo y ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 14 de mayo de 1956, núm. 135, p. 3106-3134. (De ahora en adelante, LS de 1956). / Las dos únicas normativas que desarrollaron de forma directa la LS de 1956, fueron el Reglamento de Edificación Forzosa y el Registro Municipal de Solares de 1964, así como también el Reglamento de Reparcelación del Suelo que se vio afectado por determinados PGOU.

⁷ Fernández Rodríguez, T.-R. (2016). *Manual de Derecho Urbanístico*. Pamplona: Editorial Aranzadi, p. 25.

⁸ Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924. *Gaceta de Madrid*, de 9 de marzo de 1924, núm. 69, p. 1223. / Texto articulado de la Ley de Régimen Local de 17 de junio de 1945. *Boletín Oficial del Estado* de 29 de diciembre de 1949.

⁹ Previamente a la publicación de la LS de 1956, se aprobaron diferentes normativas las cuales tuvieron una gran trascendencia, y que a día de hoy todavía siguen vigentes. Entre estas encontrábamos la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, Texto Refundido de la Ley del Régimen Local de 1955 y la Ley de Jurisdicción Contenciosa Administrativa de 1956. Posteriormente también se aprobaron dentro del plazo de vigencia establecido otras normativas como la Ley del Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 1957, la Ley del Procedimiento Administrativo de 1958, entre muchas otras. Acerca de la LS de 1956, es preciso citar que la misma ha sido una ley objeto de múltiples modificaciones a lo largo de los años, como serían las realizadas en 1975, 1990, 1992, 1998, 2007, 2008, 2013 y 2015.

Por ello, esta ley también introdujo otras novedades acerca de la regulación anterior, como fue la nueva configuración del nuevo estatuto jurídico del suelo, y que se caracterizó por equiparar el urbanismo a una función pública, la cual tendría como finalidad modificar el régimen dominical existente hasta ese momento y que previamente ya se había regulado en el artículo 350 del Código Civil (relativo al *ius aedificandi*)¹⁰; así como por unos planes que tenían como función configurar el planeamiento urbanístico del territorio y determinarían las actividades como también los usos, para cada tipo de espacio. Al filo de lo expuesto, el urbanismo como función pública tenía como requisito su adaptación al planeamiento, pero esta premisa quedó obsoleta dado que su finalidad no era otra que realizar un control exhaustivo y limitativo del urbanismo actual y futuro. Como consecuencia de ello, se produjeron una serie de actuaciones paralelas como violaciones del planeamiento vigente, que conllevaron la imperativa necesidad de realizar una reforma de la ley, dado que previamente era la propia administración la encargada de la aplicación de la misma, que asimismo fue quien fomentó la paralización o no aplicabilidad de esta ley.

Por otro lado, otro aspecto sobre el que también se pronunció fue en relación a los patrimonios públicos del suelo, los cuales eran un mecanismo dirigido a condicionar el mercado, con el objetivo de poder garantizar una igualdad entre las valoraciones y el precio de los terrenos, como también de la inversión que se hiciera de los beneficios derivados de la gestión urbanística y de las políticas públicas que se adoptasen.

En último lugar, durante la vigencia de la ley hasta la aprobación de la posterior Ley del suelo de 1975, se aprobaron múltiples normativas como la Ley de 21 de julio de 1962¹¹; que facultaba a la administración a realizar expropiaciones con el fin de poder facilitar la aplicabilidad del “*Plan Nacional de la Vivienda*”, al margen de lo previsto por el

¹⁰ Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se aprueba el Código Civil. *Boletín Oficial del Estado de 25 de Julio de 1889, núm. 206*. En este sentido en relación con el “*ius aedificandi*” que era el elemento principal de esta norma, se consideró como una atribución expresa del planeamiento, lo que conlleva una obligación de contribuir a los gastos de urbanización, como también edificar en la forma prevista y dentro de los plazos fijados al efecto. Esta actividad planificadora se fue desarrollando por no al ritmo previsto, dado que, hasta pasados veinte años de la entrada en vigor de la ley, gran parte del territorio del estado no se había planificado. Esta falta de planificación conlleva que se produjera un conflicto entre lo establecido en la ley y la realidad ante la que nos hallábamos, dado que dicha norma no cumplía con la finalidad por la que fue realizada.

¹¹ Ley 52/1962 de 21 de Julio, por la que se aprueba la valoración de los terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. *Boletín Oficial del Estado de 23 de Julio de 1962, núm. 175, p. 10281-10282*.

planeamiento anterior. Añadir que también se aprobó el Decreto Ley de 27 de junio de 1970 de actuaciones urbanísticas urgentes¹², cuya finalidad no era otra que modificar el urbanismo para adaptarlo a las necesidades del momento y que conllevo la renuncia de determinados poderes que disponían del control de la política del suelo, junto con la posterior entrega a sus titulares.

Por lo expuesto, se puede extrapolar que, en el supuesto de la LS de 1956, nos encontrábamos ante el primer código de derecho urbanístico español, el cual permitió la creación de determinados instrumentos dirigidos a establecer la regulación urbana y el desarrollo de la normativa urbanística vigente hasta el momento; la cual facultaba la realización de los primeros planos donde se establecía como deberían ser las calles, plazas, zonas verdes, así como otras zonas edificables y rurales¹³. Al filo de lo expuesto, la LS de 1956 resolvió los conflictos existentes acerca de los límites que encontrábamos previamente, que eran algunos como las murallas, que pasaban a integrarse como una parte más del municipio, de tal forma que permitían garantizar la continuidad de expansión del municipio, así como de sus habitantes, y al mismo tiempo venían a resolver los problemas de crecimiento y expansión del mismo. En relación con el crecimiento del municipio, también se realizaron otras modificaciones al no incluir los proyectos de reparcelación y reparcelación por compensación, los cuales permitían la redistribución del municipio y realizaban un repartimiento equitativo de las cargas y beneficios obtenidos.

Un tercer elemento que también se añadió a esta ley fue el instrumento de expropiación, que permitía mantener y distribuir las zonas antiguas de los municipios, atendiendo a que estaban ubicadas dentro de las murallas por lo que era necesario adaptarlos a los servicios o medios oportunos, a fin de que dispusieran de todos los servicios mínimos.¹⁴

¹² Decreto Ley 7/1970 de 27 de junio, que versa sobre las actuaciones urbanísticas urgentes. *Boletín Oficial del Estado*, de 30 de junio de 1970, núm. 155, p. 10244-10246.

¹³ Este planeamiento de alineaciones permitió determinar el dominio público, a partir de las cesiones obligatorias de determinados terrenos, que se destinarían a viales entre otros. Además, el año 56 los suelos eran considerados como edificables o rurales, y con el TRLS de 1976 se modificaron pasando el suelo rural a suelo no urbanizable. Acerca del dominio público y privado para más conocimiento, véase el artículo publicado por FRANCH SAGUES, M. (1996). *Imbricación del dominio público y privado*. Revista de Administración Pública.

¹⁴ De la expropiación, se introdujo *la causa expropriandi* como interés público urbanístico a fin de poder realizar actuaciones como permitir actividades urbanísticas.

Finalmente, esta ley también refundió lo que previamente había expuesto el Estatuto Municipal de 1924 y posteriormente la Ley de Bases del Régimen Local de 1946, en relación a cuál sería el órgano competente para conocer de esta materia.

1.2. LA REGULACIÓN DEL SUELO A PARTIR DEL AÑO 1976

A lo largo de los años 70 se instaron distintas reformas de la LS de 1956 que finalmente, fue realizada por parte de la Ley del Suelo de 1975¹⁵. De esta ley cabe destacar las múltiples reformas que se han llevado a cabo, entre ellas algunas como la modificación y flexibilización de los instrumentos de planeamiento, así como las cesiones obligatorias como el sistema de distribución de los beneficios y cargas, entre otros.

En este sentido, ante los múltiples cambios sociales y económicos que se estaban produciendo, consideraron que era preciso incorporaron cambios a la LS de 1975, la cual fue modificada por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976¹⁶; que conllevó la transformación del paradigma que había hasta ese momento. Así, por medio del nuevo texto refundido, se realizó un texto mucho más preciso que la regulación anterior, y por ello la nueva regulación tuvo que hacer frente a determinados problemas, haciendo uso de los reglamentos aprobados posteriormente, entre los que encontrábamos el Reglamento de Planeamiento Urbanístico¹⁷, el Reglamento de Disciplina Urbanística¹⁸ y el Reglamento de Gestión Urbanística¹⁹ (este último fue parcialmente derogado por el Reglamento Hipotecario donde también encontrábamos determinadas normas complementarias). Por ello, cabe tener presente que el TRLS de 1976 introdujo numerosas mejoras, al mismo tiempo que frenaba el crecimiento urbano, impulso para que se apostara por la recuperación y mejora de los núcleos históricos mediante nuevas

¹⁵ Ley 19/1975 de 2 de mayo, por la que se aprueba la reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 5 de mayo de 1975, núm. 107, p. 9427-9448. (De ahora en adelante LS de 1975).

¹⁶ Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, de 16 de junio de 1976, núm. 144, p. 11755-11769. (De ahora en adelante TRLS de 1976).

¹⁷ Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de septiembre de 1978, núm. 221, p. 21592-21606.

¹⁸ Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 18 de septiembre de 1978, núm. 223, p. 21767-21776.

¹⁹ Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por la que se aprueba el Reglamento de Gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de enero de 1979, núm. 27, p. 2451-2464.

técnicas que hasta ese momento no habían sido previstas legalmente. Además, cabe citar que durante la vigencia de esta normativa se dieron cambios relevantes tanto a nivel estatal como autonómico, como fue la aprobación de la Constitución Española de 1978²⁰; y posteriormente a nivel autonómico mediante la aprobación de los diferentes Estatutos de Autonomía²¹. Ambos textos legales se pronunciaron acerca de las competencias legislativas de las que disponían y entre las que hallábamos las competencias en materia urbanística.

Posteriormente y hasta la aprobación del TRLS de 1992, también se produjeron determinadas modificaciones relevantes. Entre ellos, cabe recordar que durante la década de los años 80 se llevaron a cabo múltiples modificaciones, como por ejemplo la relativa a la creación del suelo y la agilización de la gestión urbanística, así como también la adaptación y adecuación de los PGOU²².

En esta misma línea, a principios de la década de los 90, se produjo un hecho muy relevante que fue el punto de inflexión en el que el estado considero que era el momento oportuno para realizar una reforma del TRLS de 1976. Esta reforma, conllevó la aprobación de la Ley 8/1990 de 25 de julio, por la que se aprobaba la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo²³, y que con parte del TRLS del 1976, modificando la ley de la cuál surgió el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992²⁴.

²⁰ Constitución Española. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de diciembre de 1978, núm. 311, p. 29313-29424. (De ahora en adelante CE).

²¹ Ley Orgánica 4/1979 de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de diciembre de 1979, núm. 306, p. 29363-29370.

²² En referencia al Real Decreto 3/1980 de 14 de marzo, de creación del suelo i agilización de la gestión urbanística. *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de marzo de 1980, núm. 65, p. 5893-5894. / Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de octubre, de adaptación a los planes generales de ordenación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de octubre de 1981, núm. 253, p. 24766-24768.

²³ Ley 8/1990, de 25 de Julio, que aprobaba la Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de julio de 1990, núm. 179, p. 22060-22073. De esta ley, se generó un gran debate, dado que se discutía acerca del título competencial de la misma, porque el título utilizado para aprobarla fue el estatal cuando el título competencial en materia urbanística se tenía que haber ejercitado por parte de las autonomías.

²⁴ Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín oficial del Estado*, de 30 de junio de 1992, No. 156, p. 22238-22274. (en adelante TRLS de 1992).

1.3. LA REGULACIÓN DEL SUELO A PARTIR DEL AÑO 1992

El año 1992 fue un año de cambios para la regulación urbanística, debido a la aprobación del TRLS de 1992. Esta nueva regulación, conllevó una novedad frente a las normativas urbanísticas precedentes hasta la fecha, dado que el TRLS de 1992 preveía una nueva forma de estructurar esta normativa, la cual estaría dividida en títulos que integraban toda una serie de artículos y por sus respectivas disposiciones. Asimismo, cabe destacar que esta fue la primera vez que se procedió a incluir una disposición dirigida a diferenciar el articulado atendiendo a su aplicabilidad, que bien podría ser total, básica o supletoria; y todo ello debido al marco competencial que nos encontrábamos con la aprobación de la CE y de los diferentes EEAA²⁵.

En efecto, aunque nos hallábamos ante una regulación aparentemente novedosa, el TRLS de 1992 fue impugnado por múltiples autonomías, entre ellas Catalunya, Asturias, Navarra; las cuáles consideraban que esta regulación no se adaptaba al marco competencial que habían de tener, motivo por el cuál alegaron la invasión competencial producida por el estado en la regulación del suelo²⁶.

Simultáneamente, en el plano normativo, también se produjeron otras modificaciones como el Real Decreto Ley 5/1996 de 7 de junio, de Medidas Liberalizadoras en materia del Suelo y de los Colegios Profesionales²⁷.

1.4. LA NUEVA REGULACIÓN DEL SUELO A PARTIR DEL AÑO 1998

En este apartado nos remontamos sobre finales de los años 90, momento en el que se produjo un cambio de paradigma el cuál derivó de la STC 61/1997, la cual vino a resolver los diferentes recursos interpuestos por las comunidades autónomas contra la regulación

²⁵ Los preceptos que disponían de una aplicación plena eran los que derivaban de lo establecido en el art. 149.1 apartado 8 y 18 de la CE; mientras que los básicos derivaban del mismo artículo pero concretamente de los apartados 13 y 23; y acerca de los artículos de aplicación supletoria que determinaron las disposiciones en cuestión, serían aquellos preceptos que se aplicarían en defecto de normas específicas propias de la comunidad autónoma en cuestión y sin embargo se aplicarían de diferente manera en función del supuesto, del autonomía, entre muchos otros factores.

²⁶ Estas impugnaciones derivaron de la STC 61/1997, de 20 de marzo (RTC 1997\61), la que consideraba que eran las autonomías las que deberían determinar cuáles serían los instrumentos que se aplicarían en sus respectivos ámbitos territoriales. Esta sentencia se encuentra comentada en más profundidad en el punto cuarto, apartado segundo de este capítulo.

²⁷ Este Decreto Ley se convirtió posteriormente en la Ley 7/1997, de 14 de abril, de Medidas Liberalizadoras en materia de Suelo y de los Colegios Profesionales. *Boletín Oficial del Estado, de 15 de abril de 1997, núm. 90, p. 11773-11775*. La ley 7/1997 supuso la supresión del suelo urbanizable no programado, así como una modificación respecto a los plazos que regían para la aprobación de determinados planeamientos, como también por las cesiones. Véase la STC 178/2004, de 21 de octubre (RTC 2.004\178).

del suelo de 1992. Ante este hecho y derivado del pronunciamiento de la sentencia, se produjo un cambio sobre la titularidad del título competencial en cuestión y las facultades de las que disfrutaban las autonomías. Por este motivo, a nivel estatal se realizó una modificación de la Ley del suelo vigente hasta el momento, y que se convirtió en la Ley del Suelo de 1998²⁸. Cabe destacar que a tenor de lo que preveía esta sentencia, la misma determinó de forma precisa que el estado no podría incidir en materia urbanística.

Por otro lado, esta regulación también conllevó un cambio de enfoque, que derivó en las modificaciones siguientes;

- En primer lugar, se modificó el régimen de las valoraciones sobre todo a efectos de expropiación, donde se produjo un cambio significativo en comparación con las regulaciones anteriores. Aquí la voluntad del legislador fue la de resolver la dualidad entre los valores de los terrenos (valor inicial del suelo y valor final una vez urbanizado) mediante un mecanismo que permitiera determinar el valor para cada tipo de suelo, atendiendo a la calificación del mismo. Además, este mecanismo en ningún caso conllevaría que se viera afectada la voluntad de los titulares para poder realizar las transacciones u operaciones que considerasen pertinentes respecto a estos terrenos.
- En segundo lugar, otra modificación que hay que destacar de esta ley fue la regulación legal que se llevó a cabo de los diferentes tipos de suelo. Ciertamente, la ley consideró que todo el suelo que no se hubiese incorporado previamente al proceso urbanístico y no se hubiese visto afectado por razones que afectasen a su preservación, sería susceptible de poder ser urbanizado. De esta forma, esta modificación facultó para incluir determinados contenidos urbanísticos en todos los tipos de suelo, aunque no hubiesen estado protegidos de forma expresa²⁹.

²⁸ Ley 6/1998, de 13 de abril, del Suelo. *Boletín Oficial del Estado, de 14 de abril de 1998, núm. 89, p. 12296-12304*. (De ahora en adelante LS de 1998). Esta Ley permitió a las autonomías completar el vacío legal que se había producido, mediante sus propias normativas en la materia.

²⁹ Así con esta ley el suelo no urbanizable o rústico dejaba de ser considerado como suelo residual. Hasta el momento, este suelo había sido considerado como suelo no urbanizable o rústico, visto que se había considerado que el suelo no urbanizable era aquel que no se podía considerar como urbano y tampoco como urbanizable. A partir de este momento el objetivo de la ley fue que el suelo residual fuera asimilado al suelo urbanizable, para poder determinar posteriormente y con más detalle cuál sería el suelo considerado como rústico; atendiendo que el resto sería suelo urbanizable. En consecuencia, se puede observar cómo el objetivo primordial de la ley fue en todo momento determinar o impulsar el crecimiento del suelo urbanizable.

Como contrapunto, la ley exigió que el resto del suelo que fuese considerado como suelo no urbanizable, el plan debería determinar las razones por las cuáles se clasificaba como tal.

- En tercer lugar, otro aspecto a tener en cuenta de esta Ley fueron las derogaciones que la LS de 1998 realizó del TRLS del 1992, derogaciones que en ningún caso fueron en su totalidad sino parciales. Asimismo, esta derogación conllevó la supresión de determinados aspectos urbanísticos que previamente ya habían sido previstos por el TRLS del 1992 como también en la Ley 7/1997.

- Y en último lugar, otro elemento que cabe tener presente fue la vigencia de la LS 1998. Esta ley no tuvo una vigencia muy extensa, sino más bien al contrario, ya que fue derogada por la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo³⁰. No obstante, a pesar de lo expuesto previamente ya se había declarado la inconstitucionalidad de determinados preceptos de esta ley por medio de lo establecido en la STC 164/2001³¹; que, a pesar de no establecer una doctrina novedosa, vino a confirmar lo ya resuelto previamente por la STC 61/1997, donde se destacó que las comunidades autónomas serían las titulares exclusivas de las competencias en materia urbanística. Posteriormente la LS de 2007 fue substituida por el TRLS de 2008.

1.5. LA REGULACIÓN DEL SUELO A PARTIR DEL AÑO 2008

Para poder comentar la regulación del suelo del año 2008, nos tenemos que situar ante una regulación de derivaba del TRLS de 1992 y que había estado recientemente modificada por la LS de 2007. No obstante, la LS de 2007 vino a ser substituida justo un año después, por el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008³².

³⁰ Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de mayo 2007, núm. 128, p. 23266-23284. (De ahora en adelante LS de 2007).

³¹ STC 164/2001, de 11 de julio (RTC 2001\164). Paralelamente a las previsiones legales que se realizaban por parte del Estado, las diferentes CCAA fueron impulsando sus propias normativas urbanísticas, las cuales derivaban del título competencial establecido en la CE, y que habían sido asumidas por los diferentes estatutos de autonomía.

³² Esta reforma se realizó a través del Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio, mediante el cual se aprobó el Texto refundido de la Ley estatal del Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, de 26 de junio de 2008, núm. 154. (De ahora en adelante TRLS de 2008).

En primer lugar, a diferencia de lo que supuso la LS 1998 como consecuencia derivada de la STC 61/1997 (la cuál limitó la competencia estatal y ampliaba la autonómica en esta materia) como también a tenor de lo establecido a la LS de 2007, el TRLS de 2008 no vino derivado de ningún motivo externo, sino todo el contrario. En este caso no nos encontrábamos ante una ley urbanística con una vocación reguladora, sino que estábamos ante una ley que se centraba únicamente en la regulación del régimen del suelo. Recordar que este TRLS de 2008, derivó de la voluntad política y de una finalidad destinada a resolver únicamente algunas de las preocupaciones de la sociedad del momento, como podían ser el precio del suelo y de las viviendas que derivaban de la burbuja inmobiliaria, la corrupción a nivel urbanístico entre otros muchos aspectos.³³

Como rasgos característicos de este TRLS de 2008, hay que hacer énfasis en que esta reforma modificó algunas de las materias que se comentan a continuación;

- Primeramente, hubo un cambio significativo versus la normativa anterior en lo relativo a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos. En este caso, derivado del nuevo marco que estableció la CE, y concretamente en sus artículos 45 a 47, se pretendió por parte del legislador realizar una regulación dirigida a proteger el medio ambiente, como el patrimonio cultural y aun así el derecho a la vivienda. En esta línea, a pesar de que la materia de urbanismo era y es una competencia autonómica, el Estado estaba facultado para ejercitar determinadas materias que incidían en la misma; pero, no obstante, serían las autonomías las encargadas de diseñar y desarrollarlas todo lo relativo con el urbanismo.
- Un segundo aspecto al que también hizo referencia esta reforma fue el relacionado con los derechos que se podían ver afectados por el urbanismo; como podrían ser el derecho a la libre empresa, participación ciudadana, derecho a un medio ambiente adecuado, pero que entre todos ellos se consideraba idóneo destacar, el derecho previsto en el art. 47 de la CE, regulador del derecho a la vivienda. En

³³ Hay que decir, que muchas de las preocupaciones o problemas sociales que se encontraban no se podían resolver simplemente con una ley estatal, sino que era necesaria la colaboración autonómica y local; en el sentido de que se tenía que realizar una correcta regulación en estos ámbitos, como también un correcto control por parte de todos los poderes públicos; así como también por la vía o la jurisdicción penal.

relación con el derecho a la vivienda³⁴, este derecho va a apelar al título competencial, a fin de regular todas las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de este derecho; y, aun así, por parte del TRLS de 2008 se estableció que sería necesario por parte de todos los poderes públicos, que se buscara un equilibrio entre las diferentes medidas de ordenación urbanística y territorial, a fin de garantizar y proteger el suelo de los distintos procesos que se puedan realizar de ocupación y transformación del mismo.

- Otro aspecto que también citó esta reforma fue el relativo a la perspectiva medioambiental, la cual determinó que siempre tendría que ir justificada por un crecimiento urbano, y que este siempre fuera necesario. Como novedad en esta materia, se va a eludir a determinados requerimientos del desarrollo sostenible donde se tenía que garantizar el mínimo impacte medioambiental. Así el suelo no urbanizable o rústico, pasaría a tener un valor ambiental que para convertirse en urbano tendría que responder a unas necesidades sociales y económicas contrastadas; mientras que el suelo urbano, cuando se quisiera realizar alguna modificación, esta tendría que ir dirigida a favorecer la rehabilitación como a fomentar su uso³⁵.
- Por el contrario, esta normativa también incluyó otras novedades, como era la sustitución o modificación de la forma de clasificación del suelo (la cuál dejaba de clasificarse en suelo urbano, consolidado, no consolidado, urbanizable y no urbanizable) para pasar a una forma de clasificación mucho más sencilla, como

³⁴ El artículo 47 relativo al derecho a la vivienda tiene que ser analizado de forma conjunta con el artículo 33 relativo a la propiedad privada, ambos de la CE. Acerca el derecho a la vivienda, véase, por ejemplo, AGUADO I CUDOLÀ, V. (2008). La función inspectora y el régimen sancionador en materia de vivienda. Garantizar el buen funcionamiento de la legalidad. PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (2008). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Editorial Marcial Pons.

³⁵ En relación con el medio ambiente, hay que distinguir sus competencias, en cuanto algunas CCAA habían asumido la competencia del desarrollo legislativo y ejecución según las bases que venían previstas por el Estado; y concretamente en el caso de Catalunya, lo encontramos regulado en el art. 10.1.6 del EAC, y en materia medioambiental, en relación con los vertidos que se pudieran realizar como también respecto los vertidos contaminantes a las aguas, el EAC también lo previó concretamente al art. 11. Otra materia que también iba vinculada con el medioambiente y que también está prevista en el EAC y que fue asumida de forma exclusiva por Catalunya, fueron los espacios naturales protegidos, los cuales los encontramos establecidos en el art. 9 y 10 del EAC; y en último lugar y en relación con los aprovechamientos forestales y vías pecuarias como de pastos, también se realizó una previsión de los mismos, en los artículos citados previamente.

era dividir el suelo en función de si era considerado suelo urbano o rural³⁶; y de lo contrario, la consecuencia de esta nueva clasificación conllevaba que se realizara una valoración posterior del valor de los terrenos que no se incluirían al aprovechamiento urbanístico determinado por el planeamiento

- De entre muchas otras novedades que introdujo esta ley, también cabe destacar lo relativo a las valoraciones del suelo, así como la responsabilidad patrimonial de la administración. Aunque entro a pronunciarse acerca de alguna de las materias expresadas, prescindió de regular otros aspectos que eran también relevantes como, por ejemplo, lo relativo a las técnicas urbanísticas.³⁷
- Y, por último, pero no menos importante, cabe destacar que tanto en la LS de 2007 como al TRLS de 2008, se podía observar en el preámbulo de ambas que el objeto primordial del legislador era cohesionar de forma precisa todos los elementos citados hasta el momento, y el objetivo del cuál era tener un modelo de ciudad mucho más compactas, y destinadas a garantizar la rehabilitación como regeneración del tejido urbano de la ciudad actual.

1.6. LA NUEVA REGULACIÓN DEL SUELO A PARTIR DEL AÑO 2015 Y HASTA LA ACTUALIDAD

Como ya se ha se mencionado previamente y a modo de resumen, de la evolución legislativa y el punto en el que estábamos en 1979, se aprobaron la CE y posteriormente se realizaron pequeñas reformas a principios de los años 80, momento en el que el Estado procedió a llevar a cabo una reforma importante del régimen del suelo que finalmente se aprobó en 1990. De esta ley surgieron varias reformas, las cuales autorizaron al Gobierno a emitir un texto refundido que debería incluir de forma sistemática e integrada parte del texto del 76, así como las disposiciones de la nueva legislación y las modificaciones que se habían hecho anteriormente.

³⁶ Se pasa a considerar como suelo rural, aquellos terrenos los cuales, previamente eran urbanizables, pero que no habían estado ejecutados urbanísticamente.

³⁷ Cuando nos referimos a aspectos de los cuales han prescindiado, nos referimos a determinadas técnicas urbanísticas que no se vieron integradas con la reforma de la ley. Concretamente, acerca de las distintas tipologías de suelo que preveía la normativa anterior, con la nueva ley muchas de ellas se vieron excluidas de la misma.

De esta labor surgió la LS de 1992, el cual tuvo una duración corta derivada del pronunciamiento de la STC 61/1997. A raíz de esta sentencia, el Estado entendió que era el momento ideal para llevar a cabo una nueva regulación adaptada a la resolución de la sentencia, y eso fue lo que produjo la aprobación de la LS de 1998; texto muy novedoso, pero, sin embargo, nueve años más tarde fue derogado por la LS de 2007, la cual fue sustituida poco después por el TRLS de 2008. Aunque el TRLS de 2008 llegó a adaptar la normativa a la situación del momento, años más tarde, concretamente en 2013 este texto fue modificado de nuevo por la Ley 8/2013³⁸. La Ley 8/2013 se caracterizó porque entre sus principales objetivos nos encontrábamos algunos como, impulsar la regeneración urbana y la renovación, como la rehabilitación de los edificios; por ello establecieron un marco normativo para facilitar la reconversión y reactivación del sector de la construcción; mejorando la calidad, sostenibilidad y compatibilidad de edificios y suelos. Sin embargo, dos años más tarde esta ley se sustituyó por el Texto refundido de la Ley del Suelo de 2015³⁹, que se caracterizó porque su principal objetivo era aclarar, armonizar y regular el contenido y la terminología utilizada por la ley, así como el contenido de la normativa en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbana.

De lo anterior podemos extrapolar que, a pesar de la reforma realizada en el año 2015, desde la STC 61/1997 se alteró el urbanismo tal y como lo conocíamos hasta entonces, convirtiéndose en una competencia exclusiva de las autonomías, y que en algunos casos condujo al debilitamiento del contenido de lo establecido en la LS de 1998, así como el de la LS de 2007 y posteriores.

Por último, haciendo referencia al TRLSRU de 2015, el objetivo principal de la misma fue el de evitar la duplicidad o diversidad que existía en la normativa del suelo a nivel estatal, y por esta razón el objetivo no fue otro que crear una regla que regularizara todos los aspectos en esta materia. Uno de los ámbitos relevantes a los que hace referencia el TRLSRU de 2015 y que anteriormente ya se había otorgado a otros reglamentos previos, fue el respecto de los derechos o condiciones básicas para la igualdad en su ejercicio,

³⁸ Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de junio de 2013, núm. 153, p. 47964-48023.

³⁹ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 2015, núm. 261, p. 103232-103290. (De ahora en adelante TRLSRU de 2015).

donde determinaban que estarían vinculados al suelo y al medio ambiente y donde tenían por objeto fomentar aquellas acciones encaminadas a ejercer la rehabilitación, regeneración y renovación de edificios y tejidos urbanos.

De las bases de este texto, se consideró responsable determinar las cualificaciones, actividades y usos permitidos, la evaluación y la sostenibilidad, como la viabilidad de los proyectos desde el punto técnico como económico; mientras que desde el punto de vista del derecho privado o de la regulación civil, está vinculado a los derechos reales y específicamente a los derechos e inmuebles. Como novedad significativa en lo que se refiere a edificios, en el TRLSRU de 2015 se ha hecho un reglamento acerca de los informes de evaluación de los edificios, ya que él ha devenido en la normativa de referencia en esta materia⁴⁰. Además, también se incluyeron como novedad algunas disposiciones que se pronunciaron acerca del régimen de expropiación forzosa de ordenación territorial y urbana, como el régimen de venta y sustitución forzosa destinados a los bienes públicos de los terrenos que podían adquirir la administración, así como las diversas acciones que podían emprenderse en el derecho de superficie.

Por último, como novedades, actualmente encontramos el Estatuto Básico del Ciudadano, junto con el Estatuto Básico de Iniciativa y la Participación Pública y Privada de la Actividad Urbanística, el Estatuto Jurídico de la Propiedad, que está expresamente vinculado a la Ley de la Propiedad, y finalmente con el Estatuto Básico de Promoción de Acciones Urbanísticas que determinarán los derechos a ejercer en aquellas acciones de transformación y construcción en el suelo. Además, también podemos encontrar algunos temas que, a pesar de no ser una novedad, han sido previstos y en algunos casos modificados por este cuerpo legal. Entre ellos encontramos el relativo al desarrollo del sistema de valoración del suelo y edificios, junto con los derechos que podrían llevar acompañados y que determinarían el alcance como los criterios a utilizar para obtener el valor de los diferentes tipos de suelo. Otra cuestión es la regulación de la cooperación y colaboración entre las diferentes administraciones públicas, así como el régimen de infracciones y sanciones, como los actos nulos, donde se establecerán los actos nulos de pleno derecho, los cuales deben estar inscritos en el Registro de la Propiedad y

⁴⁰ El informe de evaluación de los edificios es el documento que acredita la situación en la que se encuentra un edificio, así como su estado de conservación, el cumplimiento a la normativa correspondiente como el grado de eficiencia energética del mismo.

específicamente, en relación con los asentamientos y el acceso al expediente específico, que se determinará en función de la última inscripción del dominio.

En resumen, de lo anterior podemos extraer que el urbanismo a nivel estatal se ha conceptualizado como una materia novedosa que se va regulando de forma transitoria y coyuntural, ya que sólo se modifica para adaptar la normativa a las necesidades que a priori surgen, lo que impide la estabilidad legislativa y que las autonomías pueden elaborar sus propias normas utilizando su título de competencia, teniendo que adaptarlas constantemente a las bases establecidas por las diferentes leyes estatales.

2. LA REGULACIÓN LEGAL DEL URBANISMO EN ESPAÑA

El presente apartado se centra a comentar y a realizar un análisis y estudio de los preceptos establecidos en la Constitución Española acerca de los diferentes títulos competenciales, y haciendo mención expresamente a la materia urbanística, partiendo del momento o contexto histórico en el que nos encontramos.

2.1. LA CONSTITUCIÓN URBANÍSTICA

2.1.1 LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

Para poder realizar un análisis de la Constitución Española nos tendríamos que remontar al año 1978, cuando el estado se encontraba en un momento político de cambio, recientemente se había modificado el modelo de estado existente, pasando de una dictadura a un estado democrático y de derecho. Con la aprobación de la CE se pudo garantizar la regulación de muchos derechos que hasta el momento no habían sido reconocidos, como también el reparto de competencias entre el estado y las diferentes comunidades autónomas, las cuales podían disponer desde ese momento de sus propios EEAA⁴¹. Sin embargo, con la promulgación de la CE se produjo un hecho excepcional, que tuvo consecuencias en todos los sectores del ordenamiento. Concretamente, nos

⁴¹ Con la promulgación de la CE, se produjeron cambios muy relevantes a nivel nacional como fue la reorganización de la administración del Estado a partir del Real Decreto 1558/1977, de 4 de Julio, que reestructura determinados órganos de la Administración Central del Estado. *Boletín Oficial del Estado, de 5 de julio de 1977, núm. 159, p. 15035-15037*; y la descentralización política y restablecimiento de la Generalitat de Catalunya que se produjo gracias al Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 5 de julio de 1977, núm. 238, p.22047-22048*.

referimos a la regulación urbanística, la cual se vio afectada por la CE, según la cual se introdujo un nuevo concepto de lo que se entendería por derecho de propiedad, asimismo este derecho se vería limitado y sujeto a las limitaciones impuestas por los poderes públicos.

Asimismo, esta regulación también conllevó que el legislador fuese tomando conciencia de la transcendencia de algunas competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio. En este sentido, y concretamente en el momento en que se promulgó la CE, la regulación del suelo a nivel estatal, estaba regulado mediante el TRLS del 76, que modificó las leyes que regían previamente, como eran las LS de 1975 y de 1956. Además, hay que citar que, aunque no se definió propiamente el concepto de ordenación del territorio, sí que fueron regulando las bases, las cuales irían orientadas de forma finalista al cumplimiento de unos valores superiores comunes que se recogían a la CE. Por esta razón, en materia de ordenación del territorio hay que tener muy presente determinados principios como el principio a una vivienda digna, a disfrutar de un medio ambiente adecuado, a la participación de las plusvalías y a subordinar la riqueza del país al interés general⁴².

De lo expuesto, se puede extrapolar que, en materia de ordenación del territorio, la Constitución, a pesar de no determinar de forma exhaustiva una definición de este concepto, sí que consideró que la ordenación del territorio se configuraba tal y como recogió el artículo 148 de la CE, relativo a las competencias compartidas, y las cuales podían ser asumidas por las comunidades autónomas. Concretamente, cabe destacar del art. 148, su apartado 1º donde su punto 3º determina que la ordenación del territorio se reconoció como una función pública, independiente y autónoma, sobre la cuál las autonomías podrían asumir competencias en materia de territorio.

⁴² A parte de los principios expuestos, hay que tener presentes también los siguientes principios y derechos, como son el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, el del derecho a la igualdad, del derecho a la propiedad privada, la obligación de los poderes públicos de garantizar y promover la conservación y enriquecimiento del patrimonio histórico cultural y artístico, el principio de solidaridad, del derecho a la libertad de empresa, de la calidad de vida como valor jurídico constitucionalmente reconocido, del principio de uniformidad de las condiciones de vida, del principio de unidad del estado, y la obligación de los poderes públicos de promover las condiciones favorables para el progreso social y económico y para la equitativa distribución de la renta.

A modo de conclusión, también podemos citar el artículo 9 de la CE el cuál estableció que determinados principios constitucionales, que encontrábamos establecidos concretamente en el apartado 1º, como era el principio de vinculación a la Constitución, que conllevó la vigencia directa y general de la CE, empleada como mecanismo para confrontar la legislación ordinaria y en determinados casos las normas de aplicación inmediata, sin que fuera necesaria ninguna norma de desarrollo; lo que representaba el cumplimiento del deber de lealtad por parte de todos los poderes públicos en el ejercicio de sus competencias⁴³. Y, por otra parte, encontramos el apartado 3º del artículo 9, que reguló toda una serie de principios que garantizaban la Constitución, entre los que encontramos el principio de legalidad, jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad, seguridad jurídica, responsabilidad y finalmente interdicción de la arbitrariedad⁴⁴.

2.1.1.1. LAS COMPETENCIAS PREVISTAS EN LA CONSTITUCIÓN

Como se ha comentado en el apartado anterior con la promulgación de la CE se produjo un cambio a nivel urbanístico. A partir de este momento la CE pasó a regular también toda una serie de derechos y materias de las cuales se determinaban las bases, y que en algunos supuestos tendrían que desarrollarse y ejecutarse por las autonomías. Del mismo modo, el legislador consideró que era idóneo realizar una enumeración de las competencias exclusivas del estado como de las compartidas, y que podían ser asumidas progresivamente por las autonomías, concretamente en los arts. 148 i 149 de la CE.

⁴³ Véase la STC 101/1983 de 18 de noviembre (RTC 1983\101), y la STC 122/1983, de 16 de diciembre (RTC 1983\122).

⁴⁴ En relación con los principios recogidos en el art. 9.3 de la CE, y sin hacer una devaluación de ninguno de ellos, se ha considerado que habría que destacar el principio de legalidad (según este principio que permitía la materialización jurídica del valor de la ley con carácter general, tal y como dispone el art. 103, relativo a la obligación de la administración a servir los intereses generales con objetividad, y como también sucede en el art. 106 de la CE, que previno el control judicial de la legalidad de la actuación administrativa); el principio de seguridad jurídica (como estableció el TC en la sentencia 36/1991 de 14 de febrero, la administración tenía que garantizar la seguridad jurídica, que se entendía como la expectativa razonablemente fundamentada del ciudadano sobre cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho); el principio de responsabilidad (que se recogió concretamente en el art. 106.3 relativo a la responsabilidad de la administración para el funcionamiento de los servicios públicos, como también en el art. 121 respecto al deber de indemnización por error judicial y como también en el art. 102, relativo a la responsabilidad criminal del presidente y otros miembros del gobierno) y en último lugar, el principio de interdicción de la arbitrariedad (principio vinculado al de legalidad, que supuso la prohibición de los poderes públicos a que actuaran al margen del ordenamiento, considerando que el objetivo era evitar que traspasaran los límites racionales de la discrecionalidad y se convirtieran en una causa de decisiones no justificadas).

2.1.1.1.1. LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS DEL ESTADO

Para poder proceder a comentar las diferentes competencias exclusivas de las que disponía y dispone el Estado en materia de ordenación del territorio, urbanismo, medio ambiente y vivienda, hay que citar lo establecido en el art. 149 de la CE, como otros preceptos de la CE, por ejemplo, el art. 33 en relación con el art. 47 y el 45 del mismo cuerpo legal.

El art. 149 de la CE, es uno de los preceptos que se deben tomar como punto de partida para poder observar el margen de actuación que tendrán las autonomías, respecto a las materias que el legislador ha considerado que han de ser competencia exclusiva del Estado, y que en la mayoría de los casos, serán las materias de las que el Estado dictara las bases, mientras que, en determinadas actuaciones de ejecución restaran sobre las autonomías o que asimismo podrán ser asumidas por ellas, como dispone el apartado 3º de este precepto⁴⁵. En este sentido el art. 149 de la CE, cita literalmente,

Artículo 149 – Competencias exclusivas

“1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.

18.ª Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

21.ª Ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma; régimen general de comunicaciones; tráfico y circulación de vehículos a motor; correos y telecomunicaciones; cables aéreos, submarinos y radiocomunicación.

22.ª La legislación, ordenación y concesión de recursos y aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una Comunidad Autónoma, y la autorización de las instalaciones eléctricas cuando su aprovechamiento afecte a otra Comunidad o el transporte de energía salga de su ámbito territorial.

23.ª Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias”.

(...)

⁴⁵ Para poder analizar la incidencia del estado sobre el urbanismo, nos debemos remitir al art. 149.1 CE, concretamente a su apartado 1), acerca de la igualdad básica para poder disfrutar del derecho de propiedad, así como el planeamiento y clasificación del suelo como mecanismos de configuración de la propiedad; y en su apartado 18), se hace una previsión a la legislación expropiatoria, la legislación básica de contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad patrimonial de las administraciones públicas.

3. Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas.

A nivel estatal, en relación a las competencias exclusivas, el Estado dispone de una serie de materias que, con exclusión de cualquier otro ente, es el único facultado para desarrollarlas y realizar su ejecución. No obstante, una vez observado el artículo anterior, se puede comprobar como el art. 149 en su apartado 3º, establece una cláusula de prevalencia del derecho estatal frente a la regulación autonómica, que asimismo esta cláusula viene a determinar, en caso de conflicto, la prevalencia del derecho estatal sobre el autonómico. Por contra y como se comentará en el apartado siguiente, también se deja un margen de maniobra las autonomías, ya que las mismas están facultadas para asumir determinadas competencias que previamente habían sido incluidas dentro de las competencias exclusivas del Estado, y que en aquellos casos en que este no les haya asumido o ejercitado las autonomías las podrán asumir; el que comportará que no estemos propiamente ante unas competencias exclusivas, sino un híbrido ya que en ningún caso serán consideradas como compartidas. Por otra parte, también hay que hacer referencia a lo establecido en el art. 47 en relación con el 33 de la CE, que citan textualmente,

Artículo 47 - Derecho a la vivienda

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

Artículo 33 – Derecho a la propiedad privada

1. “Se reconoce el derecho a la propiedad privada y a la herencia.

2. La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes.

3. Nadie podrá ser privado de sus bienes y derechos sino por causa justificada de utilidad pública o interés social, mediante la correspondiente indemnización y de conformidad con lo dispuesto por las leyes”.

De los preceptos anteriores cabe destacar que el artículo 33 una vez reconocida la propiedad privada y la herencia, corrobora en su apartado segundo, que la función social de los derechos será el elemento que determinara el contenido, en base a lo que disponen las leyes en la materia.

Siguiendo con lo expuesto acerca del art. 33 de la CE, este artículo reconoció el derecho a la propiedad privada, pero sin prever un concepto concreto de lo que se entendería por propiedad. Por este motivo, del art. 33 se puede observar como de la referencia a la función social de este derecho, se pone de manifiesto que no se equiparará en ningún caso a la concepción que se puede tener si se observa en base a lo previsto en el art. 348 del CC⁴⁶. En relación con el art. 348 del CC cabe destacar que el derecho de propiedad vendrá determinado en cada momento histórico por las limitaciones que se establecen en las leyes del momento, lo que permitirá que el artículo se vaya adaptando a las necesidades que vaya surgiendo sin necesidad de reformarlo.

Considerando por otra parte lo establecido en el Código Civil, ya disponían de otros textos legales que preveían la función social de este derecho como se puede ver en la Ley de Expropiación Forzosa de 1954, la LS de 1956 o la Ley de Reforma y desarrollo agrario de 1973, pero aún y así su consagración máxima no llegó hasta el 1978 con la CE, y concretamente con lo previsto en el art. 33 de la CE, una vez reconocido el derecho a la propiedad privada y a la herencia, dispuso que *“la función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”*.

Por lo tanto, se puede observar cómo serán las leyes las que determinaran la función social de este derecho, como también establecen las facultades naturales del dominio o los límites de su extensión como también la intensidad, cargas, deberes y otras obligaciones que el propietario deba realizar por razones de la titularidad que ostenta y del bien común.

Por contra, el art. 47 que reconoce el derecho a una vivienda digna, regulaba que todos los ciudadanos tendrían derecho a vivienda y que lo mismo debía ser digno y apropiado. Además, en el mismo punto determinó en primer lugar que era obligación de las autoridades públicas tener que promover las condiciones ideales y que, sin embargo, determinaría la normativa para poder hacer efectiva la aplicación de ese derecho,

⁴⁶ El art. 33 de la CE, se ha configurado por la función social que ha de cumplir y que dependerá según la clase de bien ante la que nos encontremos. Por esta razón, este derecho se caracteriza porque su contenido esencial radica en las facultades de disfrutar y disponer del bien en cuestión, según el estatuto jurídico de la propiedad sólo se podrá determinar atendiendo a la naturaleza de su objeto. En conclusión, respecto a la expropiación forzosa, esta no será la cara opuesta del derecho de propiedad, sino su garantía constitucional, dado que únicamente se limita la prohibición forzosa de la propiedad que pueda generar una causa justificada de utilidad pública o interés social y que posteriormente motivará el pago de una indemnización.

regulando el uso de los terrenos para garantizar el interés general, además de evitar especulaciones sobre el mismo.

Y, por último, acerca de los preceptos invocados, concluye el legislador diciendo que sería la comunidad la que tendría que participar en las ganancias que se derivaron debido a la acción urbana generada por las diferentes entidades públicas. Por otra parte, también es necesario hacer referencia al ámbito del medio ambiente, que se encuentra recogido en el art. 45 de las CE⁴⁷, que cita,

Artículo 45 - Derecho al medio ambiente

1. “Todos tienen el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, así como el deber de conservarlo.

2. Los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva.

3. Para quienes violen lo dispuesto en el apartado anterior, en los términos que la ley fije se establecerán sanciones penales o, en su caso, administrativas, así como la obligación de reparar el daño causado”.

De este precepto, es importante aclarar que nos enfrentamos a un precepto muy cuestionado, dado que antes de la promulgación de las CE, se argumentó si era más adecuado crear un cuerpo jurídico ambiental, o de lo contrario sería más adecuado regular el derecho a su disfrute. Finalmente optó por recoger ambas posibilidades y hacer una síntesis de las dos ideas. Por esta razón, vale la pena mencionar el arte. 45 de las CE, dado que es la primera vez que la CE regula un derecho constitucional garantizando la calidad de vida junto con el deber de conservación. Sin embargo, este derecho suscitó una serie de dudas sobre su alcance y medios de protección que en ningún caso fue resuelta por el legislador, debido a que el art. 45 se constituyó cada vez más como un órgano jurídico autónomo llamado, como Derecho medioambiental.

En conclusión, del art. 45 podemos extraer que es un derecho autónomo que ha llegado a regular el derecho a disfrutar del medio ambiente como su preservación para hacerlo adecuado para las personas; y en su sección dos ha establecido una serie de obligaciones encaminadas a promover y rehabilitar el medio ambiente y garantizar el uso que se puede hacer de los recursos naturales. Y, por último, también se realizó una mención al

⁴⁷ Para más aplicación véase, PONT CASTEJÓN, I. (1989). *Medio ambiente y Constitución Española de 1978. La Empresa en la Constitución Española*. Editorial Aranzadi.

cumplimiento de las sanciones que podían imponerse en los medios administrativos como penalmente, así como el deber de todos los ciudadanos a la conservación de las mismas.

2.1.1.1.2. LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS ESTADO Y AUTONOMÍAS.

En cuanto a la ordenación territorial, esta competencia está regulada en el art. 148 de la CE, y destaca porque distribuye las autonomías en función de si tenían competencias plenas o graduales. En primer lugar, el art. 148 de la CE cita textualmente,

Artículo 148 – Competencias compartidas

“Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

- 1.ª Organización de sus instituciones de autogobierno.*
- 3.ª Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.*
- 4.ª Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.*
- 5.ª Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma y, en los mismos términos, el transporte desarrollado por estos medios o por cable.*
- 6.ª Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.*
- 7.ª La agricultura y ganadería, de acuerdo con la ordenación general de la economía.*
- 8.ª Los montes y aprovechamientos forestales.*
- 9.ª La gestión en materia de protección del medio ambiente.*
- 10.ª Los proyectos, construcción y explotación de los aprovechamientos hidráulicos, canales y regadíos de interés de la Comunidad Autónoma; las aguas minerales y termales.*
- 11.ª La pesca en aguas interiores, el marisqueo y la acuicultura, la caza y la pesca fluvial”.*

Del artículo anterior, cabe señalar que ha estado ofreciendo un catálogo de competencias, que en algunos casos se han considerado "mínimas", y donde las autonomías podrían estar asumiendo las diferentes competencias previstas. Sin embargo, hay que recordar que, como se mencionó anteriormente, las autonomías podrían ser plenas o graduales, lo que variaría dependiendo de la comunidad en la que estuviéramos.

Cuando hablamos de **comunidades de plena autonomía**, nos referimos a aquellas autonomías constituidas por la segunda disposición transitoria de la CE, que serán específicamente aquellas comunidades históricas que habían elaborado sus propios estatutos de la misma manera que lo hacían Catalunya, País Vasco y Galicia. Dentro de

estas autonomías también nos encontramos con el caso de las comunidades que accedieron a la autonomía a través del art. 151 de las CE, como era el caso de Andalucía, que asumió las competencias directamente sin tener que agotar el plazo de 5 años, y que estarían sujetas a la aprobación de la legislación de base. Hay que tener en cuenta que la plena autonomía de sus competencias serán las establecidas en el art. 148 de las CE, a lo largo de sus 22 apartados, que enumera las competencias que pueden asumir sus EEAA, y cuando en su apartado 2 cita que se podrá ampliar sucesivamente las competencias una vez transcurridos los 5 años y mediante una reforma de sus estatutos, que les permitirá asumir sus competencias en el marco de lo establecido en la materia del art. 149 la CE.

Acerca del art. 149 de la CE también deben mencionarse como el art. 148.1 en relación con el 149.1, que a priori, parecía claro que la comunidad de plena autonomía estaría constituida por las responsabilidades que determinaron el art. 148.1 (cuando habían asumido sus estatutos). Sin embargo, este artículo no obligaba a asumir las 22 competencias establecidas en este precepto, sino que la asunción de esta era opcional. Esto significaba que a pesar del art. 149 en su punto 1, el Estado tendría la competencia exclusiva en determinadas cuestiones; concretamente en la sección 3 de este artículo, incluyó que los sujetos que no habían sido expresamente atribuidos al Estado podían corresponder a las autonomías en virtud de sus propios estatutos (como se mencionó anteriormente en la sección de las competencias exclusivas del Estado). Por lo tanto, se puede ver claramente cómo las autonomías en determinados casos podrían asumir las competencias previstas en el artículo 148, así como las del art. 149 de las CE⁴⁸.

Por último, acerca de las comunidades de plena autonomía, es necesario recordar que también el art. 150.2 de la CE, que permitió al Estado ampliar la competencia de las autonomías por delegación o transferencia de determinadas competencias específicas del Estado, sobre la base de una ley orgánica.

⁴⁸ Aquí debemos hacer una referencia atendiendo concretamente al art. 149 “competencias exclusivas del estado”. Lo cierto es que no nos hallamos propiamente ante una exclusividad absoluta, debido a que, si observamos los 32 apartados del artículo, en cierta manera se afirma que las comunidades podrán asumir también competencias de estas materias. Por lo tanto, de las competencias previstas, cabe destacar la reserva estatal de determinadas materias, como del ejercicio de algunas funciones, como es el caso de la reserva a la legislación básica permitiendo a las autonomías dictar la legislación de desarrollo.

Por el contrario, podríamos encontrarnos el caso de las **autonomías graduales**, como eran las autonomías que se adentraban por el camino del artículo 143, las cuales asumían competencias de forma progresiva y transcurridos 5 años de su constitución podrían ampliar algunas de sus competencias realizando una reforma de sus estatutos, y eso les permitiría asumir otras competencias de las que ya tenían las autonomías plenas desde su constitución. Estas autonomías se caracterizaron porque sólo podían tener las competencias previstas en el art. 148, considerando que en ningún caso podían asumir las del art. 149, ni en el caso de que hubieran transcurrido los años legalmente establecidos. Lo que si se les permitió fue ampliar sus competencias por medio de la vía del art. 150.2, sobre la base de las leyes orgánicas de transferencia o delegación, y sobre la base de las disposiciones de la Ley Orgánica 9/1992.

La diferencia entre ambos se observa única y exclusivamente en la medida en que las autonomías plenas cuando se constituyeran ya tenían un número principal de competencias frente a los que podían asumir las autonomías graduales en el momento de la Constitución⁴⁹.

2.1.1.1.3. LAS COMPETENCIAS LOCALES

Esta sección se refiere a las competencias o garantías constitucionales que podemos encontrar establecidas en la Constitución con el fin de garantizar la autonomía local.

Esta garantía constitucional se establece específicamente en el art. 137 y 140 de las CE, que citan textualmente,

Artículo 137

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses”.

Artículo 140

“La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena. Su gobierno y administración corresponde a sus respectivos Ayuntamientos, integrados por los alcaldes y los concejales. Los concejales serán elegidos por los vecinos del municipio mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto, en la forma establecida por la ley. Los alcaldes serán elegidos por los concejales o por los vecinos. La ley regulará las condiciones en las que proceda el régimen del concejo abierto”.

⁴⁹ Las diferencias se han visto reducidas gracias a la Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la CE. *Boletín Oficial del Estado de 24 de diciembre de 1992, núm. 308, p. 43863-43867.*

En relación con ambos preceptos, se puede ver cómo en el momento en que se promulgó la CE, el legislador quería introducir la organización territorial de una nueva entidad diferenciada de la provincia y del municipio, que era la comunidad autónoma, al cual dedicó el siguiente capítulo del título⁵⁰. Sin embargo, en relación con los municipios, aunque las Autonomías tenían una autonomía política y poder legislativo originado, los municipios sólo tenían una autonomía administrativa dentro del municipio y podían producir normas con rango inferior a la ley dentro de los límites establecidos por las leyes estatales y autonómicas⁵¹.

Por esta razón, la CE ha llegado a recoger una garantía constitucional por parte de las autoridades locales de que se puede extraer una doble dimensión; la primera que sería la relativa a la existencia jurídica de la misma sin que en ningún caso pudiera desaparecer por la mala gestión o regulación que se realizan por medio de las autoridades públicas encargadas de regularlas; y en segundo lugar, habría un requisito constitucional que, independientemente de la regulación de las autoridades locales, siempre se respetara dentro de un ámbito de autonomía, tanto desde su punto de vista funcional como organizativo⁵². Asimismo, sobre la base de las disposiciones de la Carta Europea de Autonomía Local⁵³, las CE no procedieron a enumerar las competencias de las autoridades locales, pero consideraron que esta tarea debía llevarse a cabo mediante una ley específica, que tendría como funciones para garantizar la autonomía local según el criterio de interés y que se ejerzan de conformidad con lo dispuesto en la ley.

2.1.2. LA REGULACIÓN ESPECÍFICA DEL URBANISMO DE ÁMBITO ESTATAL

Acerca del último punto de este epígrafe, y previamente a comentar las regulaciones urbanísticas a escala estatal, es necesario tener en cuenta que la normativa urbanística local debe ser una legislación que determine las comunidades autónomas por su propio

⁵⁰ Anteriormente, del art. 2 de la CE ya se había previsto el reconocimiento del derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones.

⁵¹ Véase la STC 32/1981, de 28 de Julio (RTC 1981\32), que declaró la inconstitucionalidad de la Ley 6/1980.

⁵² En relación con la autonomía limitada a la que se ha hecho referencia anteriormente, ya se había pronunciado el art.3 de la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985 que preveía lo que se entendía por autonomía local, como derecho y capacidad de estos para ordenar y gestionar gran parte de los asuntos públicos, mediante una ley y siempre bajo su responsabilidad. Por otro lado, siguiendo los principios de supremacía y unidad, el estado se garantizaba su posición de superioridad frente el resto de organismos del estado.

⁵³ Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1988. *Boletín Oficial del Estado de 24 de febrero de 1989, núm. 47, p. 5396-5398.* (De ahora en adelante CEAL).

ámbito territorial, lo que ha llevado a que se produzca una dispersión jurisprudencial en esta materia, y al mismo tiempo ha provocado una dispersión doctrinal debido a los pronunciamientos de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia⁵⁴. Sin embargo, toda esta regulación autonómica estará condicionada por la legislación estatal, específicamente por las diversas leyes del suelo y valoraciones que, aprobadas a lo largo de la historia, y comentadas previamente, así como por otras leyes como la Ley de la Ordenación de la Edificación y el Reglamento de Inscripciones urbanísticas de 1997⁵⁵.

También debemos tener en cuenta que, en algunos casos al estar en posesión de normas estatales con carácter sectorial, entre las que se encuentran las diferentes leyes de aguas, costas, telecomunicaciones, patrimonio del Estado, así como medio ambiente⁵⁶. Por este motivo, en la siguiente sección procedemos a comentar la regulación del urbanismo a partir de las autonomías, y en concreto en el caso de Catalunya.

3. LA REGULACIÓN URBANÍSTICA EN CATALUNYA

A continuación, se procede a comentar la evolución de la regulación de las competencias autonómicas y haciendo un inciso en materia de ordenación del territorio. Aun así, para poder comentar la regulación urbanística en Catalunya, previamente hay que tener presente que, durante la fase preconstitucional, ya se habían aprobado varias leyes del suelo a nivel estatal, como fueron la LS de 1956 y de 1975 y posteriormente en 1976 se aprobó el TRLS del 1975, como también el Real Decreto 1385/1978 que recogió el traspaso de competencias de la administración del Estado.

⁵⁴ Del derecho urbanístico cabe destacar que se trata de un derecho exclusivo de cada autonomía. Cada autonomía tendrá esta exclusividad, lo que conlleva la exclusión del derecho urbanístico frente al supremo a través del recurso de casación.

⁵⁵ Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. *Boletín Oficial del Estado*, de 6 de noviembre de 1999, núm. 266, p. 38925-38934.

⁵⁶ Las leyes citadas en el apartado anterior son las siguientes; Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de julio, núm. 176. / Ley 22/1988, de 28 de Julio de Costas. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de Julio, núm. 181. / Ley 9/2014, de 9 de mayo, general de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial del Estado*, de 10 de mayo, núm. 114. / Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Publicas. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de noviembre, núm. 264, p. 38924-38967. / Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de junio, núm. 155, p. 20342-20352. / Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *Boletín Oficial del Estado*, de 11 de diciembre, núm. 296, p. 98151-98227.

Asimismo, si nos centramos en Catalunya, nos tenemos que ubicar a lo largo del año 1979, justo un año después de la aprobación de la CE, que permitió ceder determinadas competencias a las autonomías. No obstante, algunas de ellas se vieron limitadas por determinados títulos competenciales del estado que no permitían o limitaban el ejercicio de las mismas. En este sentido, ya se había previsto en el art. 149.1 de la CE, las competencias que corresponderían al estado (comentadas anteriormente). Aun así, el art. 148 preveía determinadas competencias que podían asumir las autonomías en sus estatutos, pero siempre en el marco de lo establecido en la constitución, tal y como citaba el art. 147.1.d de la CE.

Además, dentro de las competencias exclusivas de las que disponía el Estado, también encontrábamos que en el art. 149.3 que preveía la cláusula de cierre, que sería el mecanismo que determinaría la titularidad de una competencia en caso de conflicto e incluso, en los supuestos en que no hubiera sido prevista previamente por la misma CE. Por esta razón se facultó a los diferentes estatutos para asumir estas competencias, pero que en el supuesto de que no hubieran sido asumidas por los mismos, volverían a ser de competencia estatal. Así, la CE determinaba que las competencias de las que disponían tanto las autonomías como el Estado, y que en todo caso se tendría que atender en función de la autonomía ante la que nos encontráramos, dado que se diferenciaban atendiendo al régimen con el que se hubieran constituido.

3.1. EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUNYA

En este epígrafe de la presente tesis, se comenta lo que supuso la aprobación del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979, como los cambios que se produjeron derivados de la aprobación del Estatuto, como de las modificaciones posteriores que se produjeron y que conllevó la aprobación del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006, junto con el pronunciamiento de la STC 31/2010⁵⁷.

3.1.1. EL ESTATUTO DE 1979

Justo un año después de la promulgación de la CE, en 1979, se aprobó el Estatuto de Autonomía de Catalunya⁵⁸, el cual se dedicó a completar competencialmente todos los

⁵⁷ STC 31/2010, de 28 de junio (RTC 2010\31).

⁵⁸ Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de diciembre de 1979, n.º 306, p. 29363-29370. (De ahora en adelante EAC).

márgenes que no había limitado la CE en el art. 149 CE, y donde asumía todas aquellas materias que no se habían reservado de forma expresa al Estado.

A partir de las competencias previstas en el art. 148 de la CE, también vino a determinar cuáles serían las competencias compartidas que podrían asumir las CCAA, y concretamente en su punto 3º, igual que sucedía en lo establecido por el art. 9.9 del EAC, reguló la competencia de las autonomías respecto la ordenación del territorio, que englobaría concretamente toda la materia urbanística, como también las materias relativas a vivienda y al litoral catalán. Por este motivo, se puede observar como el EAC del 1979 hizo una enumeración de las diferentes tipologías de competencias de las que disponían las autonomías, entre las que encontrábamos las del artículo 9, relativo a las competencias exclusivas, las del artículo 10 que se referían al desarrollo legislativo y ejecutivo de la legislación estatal, y en último lugar las del artículo 11 que hacían mención a las competencias de ejecución de la legislación del Estado.

No obstante, esta ordenación competencial se vio afectada, dado que a pesar de que el art. 9 del EAC ya había determinado algunas competencias que se reconocían como exclusivas por Catalunya, muchas de ellas se vieron limitadas por algún título competencial de los que disponía el estado, y que afectaban a las materias previstas en el mismo, ya fuera por el título competencial o bien porque el estado consideraba que tenía que confluir con otros títulos competenciales horizontales; como por ejemplo, en el caso de determinadas materias del art. 149, como la relativa a la igualdad de todos los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos y deberes.

Todas estas limitaciones conllevaron que con el tiempo se fuera desvirtuando la exclusividad de los títulos competenciales de los que disponían las autonomías, y supuso la exclusión de determinados sujetos o órganos en la regulación de diferentes ámbitos.

3.1.1.1. LA REGULACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTATUTO DE 1979

El territorio lo encontrábamos constituido en municipios, comarcas, provincias, autonomías y finalmente en el Estado. Esta clasificación ya la encontrábamos prevista en el art. 137 de la CE⁵⁹, donde se podía observar como todas ellas, excepto las comarcas

⁵⁹ Este precepto, permitió observar con precisión que en todo caso la autonomía política de la nacionalidad tendría una mayor protección constitucional que la autonomía administrativa de los municipios y provincias; dado que por parte de la jurisprudencia ya se había contrapuesto la autonómica política de las

(que no se habían incluido), habían sido consideradas como órganos del estado “*sensu lato*”. Ahora bien, si hubieran sido consideradas en sentido estricto, las autonomías se encontrarían en una posición diferenciada y contrapuesta a las otras, dado que dispondrían de competencias exclusivas que se podrían ejercitar frente al estado. Aun así, según los pronunciamientos del TC, las autonomías se caracterizaban por su diversidad y homogeneidad, tal y como afirmó entre otras, la STC 76/1983, de 5 de agosto⁶⁰, donde realizó un análisis con gran precisión que consideró que a pesar de que las autonomías dispusieran de una homogeneidad y diversidad, este hecho las facultaba porque no tuvieran que ser todas idénticas entre sí. Además, en materia territorial y en base al previsto en el art. 147.2.b) de la CE, se reguló el contenido necesario que tenían que contener los estatutos de las diferentes autonomías, así como la delimitación del ámbito territorial de la misma.

En cuanto al territorio, ha sido conceptualizado como el ámbito que componía la autonomía y que determinaría los límites hasta donde se aplicaría el propio Estatuto de autonomía; como también, cuál sería el criterio de distribución competencial respecto a determinadas materias. Todo ello conllevó, que las autonomías únicamente podrían ejercitar aquellas actuaciones, las cuales se encontraran englobadas dentro los títulos competenciales de los que disponían y por las actuaciones que se hubieran producido dentro de su propio ámbito territorial, produciendo efectos dentro del mismo; dado que en caso de producirse en una autonomía diferente los efectos serían dentro la comunidad en cuestión y la actuación no sería factible, al tener que ejercitarse las actuaciones pertinentes en base a las competencias que se hubieran asumido por la comunidad del ámbito territorial en cuestión⁶¹.

autonomías frente a la autonomía administrativa de los entes locales; hecho que ha comportado que se haya tenido que reconocer tanto el carácter político como la autonomía de los diferentes entes locales.

⁶⁰ STC 76/1983, de 5 de Agosto (RTC 1983\76), donde en su FJ 2º, apartado a), citó textualmente que las autonomías debían de ser consideradas de la forma siguiente: : “*son iguales en cuanto a su subordinación al orden constitucional; en cuanto a los principios de su representación en el Senado; en cuanto a su legitimación ante el Tribunal Constitucional o en cuanto que las diferencias entre los distintos Estatutos no podrán implicar privilegios económicos o sociales; en cambio, pueden ser desiguales en lo que respecta al procedimiento de acceso a la autonomía y a la determinación concreta del contenido autonómico de su Estatuto y, por tanto, en cuanto a su complejo competencial. El régimen autonómico se caracteriza por un equilibrio entre la homogeneidad y diversidad del status jurídico-público de las Entidades territoriales que lo integran. Sin la primera, no habría unidad ni integración en el conjunto estatal; sin la segunda, no existiría verdadera pluralidad ni capacidad de autogobierno*”. Esta mención fue muy comentada en torno al aspecto de la diversidad al considerar que tenía unos límites, que serían el art. 2 de la CE, relativo al autogobierno y que lo encontrábamos vinculado en el art. 1 del EAC, como también con el art. 147.1 de la CE, que establecía que los Estatutos serían la norma institucional básica de las autonomías.

⁶¹ STC, 154/1985 de 12 de noviembre (RTC 1985\154) y la STC 44/1984 de 27 de marzo (RTC 1985\154)

En relación con el territorio, también hay que tener en cuenta que el Tribunal Constitucional ya se pronunció en múltiples ocasiones respecto los efectos de los actos que se produjeran dentro la comunidad pero que pudieran afectar a otras autonomías o incluso en el estado. Por este motivo, el TC en varias sentencias como la STC 44/1984 o la STC 64/1990⁶², se pronunció sobre este aspecto, considerando que todos los actos de las comunidades tendrían efectos dentro del ámbito territorial de la misma; pero aun así admitieron determinados supuestos de extraterritorialidad por aquellos supuestos donde el acto que se produjera dentro del ámbito territorial de la comunidad en cuestión, pero dónde también se pudieran producir efectos externos hacia el estado u otras autonomías.

De lo expuesto podemos extraer que Catalunya como autonomía, disponía de una diversidad de límites que le permitieron disfrutar y ejercitar determinadas competencias propias, compartidas y otras transferidas o delegadas por parte del estado, que la facultaron para realizar o llevar a cabo las actuaciones pertinentes dentro de su ámbito competencial, el cuál fue determinado por el territorio; pero que con el transcurso del tiempo, estas competencias también se vieron menguadas por las múltiples limitaciones o restricciones de los títulos competenciales de los que dispone el estado⁶³.

3.1.2. EL ESTATUTO DE 2006

A diferencia de lo previsto en el EAC del 1979, en el año 2006 derivado de la Ley 6/2006 de 19 de julio, es aprobó la modificación del Estatuto de Catalunya de 2006⁶⁴, que previó

⁶² En relación con las competencias citadas en su punto 55 de este pie, como también la STC 64/1990 de 5 de abril (RTC 1990\64).

⁶³ El TC también determinó a la STC 147/1991 de 4 julio (RTC 1991\147), que las bases de ordenación no tenían que ir estipuladas necesariamente por una ley, sino que podían estar previstas bien por reglamentos o por medio de otros tipos de actos ejecutivos los cuales establecieran o regularan la incorporación de forma excepcional de estas bases. Y también hay que tener presente de la STC 149/1991, de 4 de julio (RTC 1991\149) en relación con la Ley de Costas y al Reglamento de Costas, donde se confirmó la tesis del legislador al considerar que este no se había excedido en la determinación del dominio público marítimo-terrestre, y donde conformes con la Constitución en los preceptos definidores del dominio público.

⁶⁴ Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 20 de julio, n.º 172*. No obstante, y frente a los límites de los que podían disponer las autonomías, la jurisprudencia se pronunció al respecto, considerando que tendríamos que atender aquello previsto por el principio de autonomía – y concretamente, el art. 1 del EAC y 2 de la CE, donde la comunidad autónoma podría disponer de autonomía, y ejercería su autogobierno de acuerdo con el establecido a la CE y la EAC, y siempre según el previsto por los preceptos de la CE que determinaban los ámbitos competenciales y títulos competenciales que podrían asumir. De lo contrario, y atendiendo al previsto al EAC en su art. 5, consideró que el autogobierno se fundamentaba en los derechos históricos del pueblo y sus instituciones y costumbres, los cuales fueron admitidos únicamente en los fundamentos jurídicos 8 y 10 de la STC 31/2010, en la medida que entendieron que según el previsto en el art. 2 de la CE se tenía que reconocer el derecho de las nacionalidades y regiones que conformarían el estado, y por

toda una nueva distribución de las competencias que asumiría la Generalitat, como también de los diferentes regímenes y las facultades de cada una de ellas. En cuanto a estas competencias las encontrábamos reguladas en los arts. 110, 111 y 112 del EAC, donde se determinaban las competencias exclusivas, compartidas y finalmente, las ejecutivas. Cabe decir al respecto que las competencias exclusivas facultaban a la Generalitat para que se pudiera ejercitar la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva; que permitiera su libre ejercicio sin ninguna intervención por parte del Estado.

Por otro lado, acerca de las competencias compartidas, la Generalitat disponía de la competencia para ejercitar la potestad legislativa y reglamentaria, así como la función ejecutiva que la facultaba para ejercitar las bases que determinara el estado, así como también para realizar las políticas públicas, a excepción de aquellos supuestos que vinieran establecidos por la CE y el EAC.

Y en último lugar, las competencias exclusivas únicamente podían hacer uso de la potestad reglamentaria y la función ejecutiva según lo establecido en el art. 112 del EAC. Entrando a analizar las competencias exclusivas de la Generalitat, hay que hacer una especial mención a los arts. 144 y 149 del EAC, los cuales previamente ya habían previsto las diferentes materias que serían objeto, como por ejemplo en materia de medio ambiente, ordenación del territorio, urbanismo, paisaje, entre otras muchas, y que preveía para cada ámbito territorial, cuál sería su ámbito de planificación. Por esta razón, cuando hablamos de la planificación, no nos referimos únicamente a la planificación y ordenación del territorio, sino también a la planificación de los hidrantes o planificación en materia de aguas (arte. 117 EAC), así como de la vivienda (art. 137 EAC), como de redes viarias y de telecomunicaciones (art. 140 EAC), entre otros muchos, como los que encontramos establecidos dentro del articulado de la EAC; y que conlleva que todas estas materias se encuentren reservadas para la Generalitat en todos sus ámbitos y sectores.

Asimismo, y haciendo hincapié en materia de medio ambiente, en relación con los espacios naturales y el paisaje, se encuentran regulados en los arts. 144 y 149 del EAC, donde se consideró que respecto a los espacios naturales y del paisaje sería una

esta razón consideraban que los derechos históricos no serían equiparables a los que preveía la D.A. 1ª de la CE, y tampoco consideraron que fueran un fundamento propio del autogobierno de Catalunya.

competencia exclusiva de la Generalitat, mientras que el medio ambiente sería una competencia compartida entre la Generalitat y el estado, de las previstas en el art. 111 del EAC, donde la normativa reguladora se caracteriza porque sus bases vendrán establecidas en todo caso por la legislación estatal, mientras que su desarrollo y ejecución dependerá de la autonomía al ser una competencia autonómica.

Una novedad que también hay que tener presente del EAC de 2006 frente al del 1979, es que se introdujo una competencia que permitía la participación de la Generalitat junto con el Estado en determinadas competencias que a priori eran de titularidad estatal, pero que por sus especialidades podían ser asumidas por ambos de forma conjunta⁶⁵.

De forma paralela otra novedad que se incluyó con el EAC de 2006 fueron los diferentes mecanismos que permitían matizar la rigidez del reparto de estas competencias y que, al mismo tiempo, garantizaba así una participación real de la Generalitat. Todos estos mecanismos los podemos encontrar en diferentes ámbitos como por ejemplo, los espacios naturales – donde la función principal era la de promover los diferentes mecanismos de colaboración entre autonomías, para garantizar la competencia autonómica y que no se viera limitada o cedida de forma total al Estado – las infraestructuras – respecto estas tenía como finalidad garantizar el criterio territorial dado que consideraban que la función radicaba en poder garantizar que cada autonomía respondiera de la red sobre la que era competente territorialmente –, las aguas, etc.

A modo de resumen, del EAC de 2006 podemos destacar que introdujo toda una serie de mecanismos de distribución de competencias que en determinados casos podían afectar al territorio y que habían sido determinados por las competencias de la Generalitat y en base a las diferentes técnicas de participación empleadas por el ejercicio de estas competencias frente al Estado.

3.1.2.1. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 31/2010

En este punto, y prosiguiendo con lo expuesto en este apartado del temario, en 2006 se aprobó la reforma del EAC, el cuál conllevó la modificación de determinados elementos

⁶⁵ En relación con la red viaria o de telecomunicaciones, cuando una obra tenga un aspecto o interés general que pueda afectar a más de una autonomía, la competencia sería considerada como una competencia estatal, independientemente de las consecuencias que puedan tener a nivel autonómico, lo que conlleva un agravio para las autonomías en los supuestos en que se pase este límite.

que regían hasta el momento con el EAC de 1979. De esta reforma derivó un procedimiento judicial, donde 99 diputados del Congreso interpusieron un recurso de inconstitucional frente a la mayoría de las disposiciones de la reforma, lo que derivó en que se iniciara la vía jurisdiccional y que la misma finalizara con la STC 31/2010 de 28 de junio; sentencia que ha sido una de las resoluciones más relevantes de las dictadas hasta el momento por parte del TC, acerca de lo que conocemos como “Constitución Territorial”.

A grandes rasgos la STC 31/2010, cabe destacar que su objetivo primordial fue pronunciarse en torno a las competencias exclusivas, dado que el Estado se había excedido haciendo uso de las mismas, y por esta razón tal y como lo consideró el TC era necesario realizar una reinterpretación a la baja de las mismas, a pesar de que el precepto hubiera determinado que la administración encargada de ejercer las funciones de manera exclusiva fuera la Generalitat. Aun así, esto no conllevó que el Estado se pudiera ver limitado en el momento de disponer de alguna de ellas.

En relación con las competencias compartidas, el TC también se pronunció al respecto declarando la inconstitucionalidad en referencia a las bases y el mínimo común normativo de las normas con rango de ley; al considerar que tenía que regularse mediante normas englobadas en el marco de la CE, y por el caso que el TC hubiera intervenido, se tendría que determinar si el estado se había excedido o no al determinar sus bases. Y, aun así, acerca de estas bases, aún a día de hoy serán las que vengan determinadas por el estado, dado que es inviable que se produzca a través del EAC.

En último lugar, y en relación con las competencias ejecutivas, el TC realizó una interpretación restrictiva, en la línea del previsto en el art. 110 del EAC; donde se entendió que el ámbito de las competencias de la Generalitat correspondería únicamente a la función reglamentaria de auto organización de sus instituciones, pero en ningún caso, sería aplicable a los reglamentos ejecutivos.

3.2.LA REGULACIÓN URBANÍSTICA EN CATALUNYA POSTERIOR AL ESTATUTO DE 1979

Previamente a comentar la regulación en materia urbanística catalana, hay que tener presente que, en 1979, ya se había aprobado la CE, y posteriormente por parte del estado ya se había aprobado el Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, que traspasaba en la

Generalitat de Catalunya competencias en materia urbanística. Asimismo, y derivado de este traspaso, la Generalitat procedió a dictar el Decreto de 11 de octubre de 1978, que determinó el ejercicio de las competencias urbanísticas por parte de los diferentes órganos de Catalunya. Meses después y con el fin de poder dotar de las competencias y capacidades pertinentes para ejercitarlas, se aprobó el Decreto de 29 de noviembre de 1978, que previó la estructuración de las diferentes Direcciones Generales de Urbanismo y Política Territorial en Catalunya, como también de la Secretaría General Técnica del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas. Aun así, y previamente a la aprobación de la EAC de 1979, por parte de la Generalitat se emitió la Orden de 15 de octubre de 1979, que regulaba todos los aspectos de organización y funcionamiento del Registro de Entidades Urbanísticas Colaboradoras.

A tenor de lo expuesto hasta el momento, en diciembre del 1979, se aprobó el EAC, el cuál procedió a regular entre otros aspectos, las competencias de las que disponía la Generalitat, que han sido comentadas en los epígrafes anteriores de este capítulo. No obstante, con el objeto de poder seguir regulando la materia urbanística en Catalunya, con el transcurso de los años se fueron aprobando diferentes normativas para poder seguir regulando y realizando un control del urbanismo en este territorio. Al poco tiempo, concretamente a mediados de junio del año 1980, se aprobó el Real Decreto 1503/1980, el cuál transfería a la Generalitat determinadas actuaciones y que anteriormente ya habían sido realizadas por parte del Instituto Nacional de Urbanización; que fue publicado en Catalunya a partir de la Orden de 24 de julio del mismo año, que comunicaba la transferencia a favor de la Generalitat de Catalunya de determinados servicios y patrimonios, que previamente eran realizados por parte del Instituto Nacional de Urbanismo; y que finalmente quedaron transferidas por el Decreto 141/1980 de 8 de agosto, sobre asignación de las competencias de la INU hacia la Generalitat.

A causa de los múltiples cambios que se habían realizado a las diferentes instituciones o órganos, que habían sido dotados de las competencias urbanísticas pertinentes, se aprobó el Decreto 258/1980 de 28 de noviembre, que establecía la reestructuración de la Dirección General de Urbanismo; y que posteriormente fue modificada por el Decreto 475/1982, de 2 diciembre como también por la Orden de 15 de enero de 1983, reguló el

despliegue de la estructura que compondría la Dirección General⁶⁶. Con la finalidad de poder proceder a regular la legalidad urbanística, y dotarla de los mecanismos necesarios para garantizar el cumplimiento del ordenamiento, se aprobó en 1981, la Ley 9/1981, de protección de la legalidad urbanística, y que fue desarrollada por el Decreto 308/1982 de 26 de agosto, que aprobó el Reglamento de despliegue y aplicación de esta ley.⁶⁷

Posteriormente y con el objetivo de regular y adaptar el ordenamiento urbanístico a las modificaciones que se habían ido produciendo, es aprobó la Ley 3/1984 de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Catalunya, que fue desarrollado por el Decreto 146/1984, de 10 de abril, que aprobó el Reglamento que desarrollaba la Ley 3/1984. Durante estos años, es fueron aprobando y publicando diferentes órdenes y decretos que declaraban la urgencia de la realización de los diferentes planes urbanísticos como también, las modificaciones de los determinados planes generales metropolitanos, para adecuarlos a las necesidades y realidades del momento. Por este motivo, como se ha observado a lo largo de lo expuesto acerca de los años 80, se fueron aprobando diferentes modificaciones puntales tanto de planes generales municipales como de determinados planes urbanísticos, así como también se procedió al otorgamiento de subvenciones para la financiación de varios planes parciales como también de proyectos de compensación y reparcelación, entre otros. Sin embargo, no fue hasta los años 90, cuando se aprobó el Decreto Ley 1/1990, que vino a refundir todos los textos legales vigentes en materia urbanística en Catalunya, y que permitió a Catalunya disponer de su propia regulación en esta materia, sin tener que estar sometida a lo establecido por la regulación estatal, y concretamente a la Ley 8/1990, de reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Hay que tener presente que esta Ley 8/1990, junto con la TRLS de 1992 fueron impugnadas ante el TC, impugnación que

⁶⁶ Posteriormente a lo largo del año 1985, y derivado de las múltiples modificaciones y novedades introducidas en materia urbanística, es aprobó el Decreto 109/1985 de 21 de marzo, relativo a la reorganización que se realizaría por parte de la Dirección General de Urbanismo; así como también por el Decreto 170/2013, de 28 de mayo, de modificación del Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad; que posteriormente ha sido modificado por el Decreto 226/2016 de 15 de marzo, como el Decreto 277/2016 d 2 de agosto, de modificación del decreto anterior, de reestructuración del departamento de territorio y sostenibilidad.

⁶⁷ Hay que recordar, que justamente un año después, concretamente el 21 de noviembre de 1983, es aprobó la Ley 23/1983, que aprobó la ley de política territorial de Catalunya, y que fue modificada posteriormente por las leyes 1/1995 de 16 de marzo que aprobaba el Plan territorial General de Catalunya (modificada por la Ley 24/2001 de 31 de diciembre, la ley 8/2005 de ordenación, gestión y protección del paisaje, y finalmente por el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio que aprobó el Texto refundido de la ley de urbanismo de Catalunya), la Ley 15/2000 de 29 de diciembre y la ley 31/2002 de 30 de diciembre.

derivó en la STC 61/1997, y que comportó la reforma de la ley del suelo a nivel estatal, pasando a regularse por la LS de 1998.⁶⁸

A nivel de la comunidad autónoma de Catalunya, posteriormente al pronunciamiento de la STC 61/1997, junto con la STC 164/2001, que se pronunció respecto las diferentes leyes del suelo del año 1990 y 1992, tal impugnación derivó en la aprobación de la Ley 6/1998 a nivel estatal, que permitió posteriormente determinar el contenido y estructura que integraría la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de Urbanismo de Catalunya, que fue desarrollada por el Decreto 287/2003 que aprobó el Reglamento parcial de la Ley de 2002; la cual también fue modificada por la Ley 10/2004, de 24 de diciembre.⁶⁹

En base a lo expuesto, cabe tener presente que previamente a la aprobación de la ley que refundiría la normativa anterior, se aprobó la Ley 8/2005, que regulaba la Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje, que fue desarrollada por el Decreto 343/2006, de 19 de septiembre, y que previó la realización de determinados estudios e informes de impacto ambiental e integración paisajística. Por esta razón, y con el objetivo de obtener una regulación uniforme del urbanismo en Catalunya, se refundieron las dos normativas anteriores (la Ley 2/2002 y la Ley 10/2004) en una de sola, que resultó en el Decreto Legislativo 1/2005, de 26 de julio, que aprobaba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya, y que posteriormente fue desarrollado por el Decreto 305/2006 de 18 de julio, que aprobaba el Reglamento de la Ley de Urbanismo de Catalunya.

Breve referencia a la Ley 8/2005, de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje⁷⁰.

Haciendo un breve inciso a la Ley 8/2005 (previamente a proseguir con el marco temporal y la publicación de nueva normativa en la materia), de esta ley cabe destacar, y que en comparativa con la Ley 4/2004 de 30 de junio, de Ordenación del Territorio

⁶⁸ La STC 61/1997, destacó porque limitó las competencias estatales en materia del suelo, expropiaciones y valoraciones, atendiendo a la competencia exclusiva de la que disponían las comunidades autónomas. Paralelamente, a lo largo de los 90 en Catalunya se fueron aprobando varios decretos como por ejemplo el 303/1997, que aprobaba el Reglamento de Medidas para facilitar la ejecución urbanística.

⁶⁹ Ley 2/2002 de 14 de marzo, de Urbanismo de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 17 de abril, n.º 92, p. 14509*; y ver la Ley 10/2004, 24 diciembre, de modificación de la Ley de Urbanismo, por el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad y de la autonomía local. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 30 de diciembre, n.º 4291, p. 26612.*

⁷⁰ Ley 8/2005, de 8 de junio de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 16 de junio de 2005, n.º 4407.*

y Protección del Paisaje de la Comunidad Valenciana⁷¹, hasta ese momento ambas son las dos únicas leyes de todas las autonomías del Estado donde se daba una relevancia al paisaje y una necesidad de protegerlo.

En este sentido, ambas leyes se caracterizaron por la elaboración de directrices o planes paisajísticos concretos de ámbito territorial, creados con el único objetivo de que se destinaran a su integración en los instrumentos de planeamiento. Observando los pilares de ambas normas, encontrábamos;

- En primer lugar, que el contenido de ambas normativas se podía ver claramente como apostaban por la elaboración de unas directrices o planes territoriales específicos de paisaje, llamados “*Directrices de Paisaje*”, y que en el ámbito de Catalunya se encontraba recogido en el art. 12 de la norma.
- Y, en segundo lugar, ambas realizaron una previsión de estudios y análisis de carácter paisajístico. En el caso de Catalunya, se preveía la elaboración de los conocidos “*Catálogos de Paisaje*” que según establecía la norma debían ser aprobados en ámbitos territoriales coincidentes con el de los planes territoriales parciales existentes, con el fin de velar para que todos los espacios limítrofes entre ambos, se mantuviera una coherencia y estabilidad de las unidades de paisaje.⁷²

Sin embargo, aunque estábamos ante unas precisiones acertadas, bien es cierto, que también existían otras perspectivas para abordar la gestión del paisaje. Quizás con la introducción de los proyectos paisajísticos directamente en los instrumentos de ordenación territorial, sin necesidad de prever ni planes sectoriales, ni instrumentos específicamente paisajísticos hubiera sido más efectivo, e incluso hubiera permitido realizar un control de las actuaciones que provocaban la pérdida del carácter y calidad del paisaje (urbanización difusa, densidad, diseño de la red viaria...), aparte de legitimar la intervención en aspectos más superficiales. Lo que, si se considera preciso

⁷¹ Ley 4/2004, de 30 de junio de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana. *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana*, de 2 de julio de 2004, nº 4788. Destacar que, aunque el marco legal de la Comunidad Autónoma de Valencia no es el objeto de esta Tesis, se ha considerado idóneo introducir esta ley a modo de comparativa junto con la Ley 8/2005, citada en el pie anterior, para dar visibilidad a la regulación autonómica o puntos en común de ambas normas.

⁷² Véase el art. 10 de la Ley 8/2005 de 8 de junio, de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje.

aclarar, es que, de las directrices o catálogos de paisaje desarrollados por ambas normas, los mismos no son planes independientes como tal, sino que constituyen determinaciones que pueden formar parte de los planes territoriales sin perjuicio de que su eficacia pueda implicar también su integración mediata en los planes urbanísticos. En este sentido, en el caso de Catalunya, la ley sí que distinguía una eficacia variable que iba desde la eficacia impositiva típica de las normas jurídicas, a la eficacia orientativa o recomendatoria (Directrices de aplicación directa; Directrices de incorporación obligatoria en los planes urbanísticos, que deberá producirse cuando se proceda a la modificación o revisión del planeamiento urbanístico; Directrices que condicionan la ejecución o aprobación de ciertas actuaciones a la emisión de un informe preceptivo del órgano competente en materia de paisaje; o Directrices que son recomendaciones para el planeamiento urbanístico, para las cartas del paisaje y para otros planes o programas derivados de las políticas sectoriales que afecten al paisaje).

Además, como otra de las previsiones que se hacía en esta ley era la incorporación de “*las Cartas del Paisaje*”, cuyo contenido también podía ser reflejado en los catálogos de paisaje. Estas cartas eran instrumentos de participación para la concertación de estrategias entre los agentes públicos y los privados para cumplir actuaciones de protección, gestión y ordenación del paisaje que tenían por objetivo mantener sus valores. La trascendencia de las cartas del paisaje se caracterizó por su interrelación cronológica con los catálogos del paisaje. Así, las cartas de paisaje debían tener en cuenta lo establecido por los catálogos del paisaje (art. 14.3), del mismo modo que el contenido de las cartas del paisaje formalizadas en ausencia de catálogos del paisaje, deberían tener en cuenta los catálogos del paisaje que se elaborasen posteriormente. Por último, en todo caso, las cartas del paisaje debían tener en cuenta los catálogos del patrimonio cultural, artístico y natural de ámbito municipal aprobados (art. 14.5).

Paralelamente en Catalunya se fueron aprobando diferentes normativas durante la aprobación de las normas citadas hasta el momento, hasta el punto de que, entre ellas, se aprobó la reforma del EAC de 2006.

Seguidamente, cabe destacar que, a lo largo del año 2007, se aprobaron diferentes normativas, como el Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, que vino a regular las medidas

urgentes en materia urbanística, y que eran una adaptación a lo previsto por la LS de 2007; ley que fue modificada posteriormente por el TRLS de 2008 (previamente ya comentada en epígrafes anteriores de este capítulo). En este punto, nos encontrábamos ante un contexto social y económico un tanto incierto, dado que acababa de tener lugar el boom de la burbuja urbanística que derivó en una gran crisis económica, razón por la cuál por parte de la Generalitat se aprobó la Ley 3/2009 de 10 de marzo, de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficits Urbanísticos (derivado de la gran cantidad de urbanizaciones ilegales que se habían edificado durante los años de bonanza económica que conllevó una gran crecida de las edificaciones, prescindiendo en muchos casos de los permisos o proyectos pertinentes); y aun así también se aprobó la Ley 6/2009 de 28 de abril de Evaluación Ambiental de Planes y Programas, como la Ley 26/2009 de 23 de diciembre de Medidas Fiscales y Financieras.

No obstante, la siguiente modificación relevante de la Ley de Urbanismo, no se realizó hasta el año 2010, cuando se dictó el Decreto Legislativo 1/2010 de 3 de agosto, que vino a aprobar el TRLUC, que refundió la legislación que había regido hasta el momento, que era el Decreto Legislativo 1/2005.

Toda esta normativa, junto con la que ya había previsto la Ley 26/2009 y el Decreto Ley 1/2007, tuvieron como finalidad tanto frenar la corrupción como dotar de una mayor transparencia a todo el proceso urbanístico⁷³. Asimismo, del TRLUC hay que destacar que tuvo una corta vigencia, dado que el mismo ha sido modificado en multitud de ocasiones, empezando el año 2011 hasta la actualidad. La primera norma que ya introdujo alguna modificación al respecto fue la Ley 7/2011, de 27 de julio de Medidas Fiscales y Financieras, la cual ya conllevó la derogación de varias disposiciones (concretamente la disposición transitoria 3 apartado 5 y la disposición adicional 5).⁷⁴

Al poco tiempo, concretamente en febrero de 2012, se aprobó la Ley 3/2012, de 22 de febrero, que fue desarrollada por el Decreto 64/2014 de 13 de mayo, y que vino a aprobar el Reglamento sobre la protección de la legalidad urbanística, y a realizar una modificación del TRLUC tal y como lo conocíamos hasta el momento. Como

⁷³ Para poder dotar al procedimiento urbanístico de mayor seguridad y transparencia, y evitar la corrupción urbanística, se aprobó en el año 2010, la ley catalana del Régimen Jurídico y Procedimiento de las Administraciones Públicas de Catalunya, que era la Ley 26/2010, de 3 de agosto.

⁷⁴ También mediante la Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de Reestructuración del Sector Público para agilizar la actividad administrativa, se modificaron las referencias hechas a la Dirección General de Urbanismo, por las unidades directivas que determinara el gobierno (Concretamente la disposición final 1.2 b).

modificación relevante introducida, en lo que compete al suelo no urbanizable, se modificaron casi en toda su redacción los arts. 47, 49 y 50. Acto seguido, en 2013, se volvió a revisar la misma con la Ley 8/2013 de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, como también con el Decreto 75/2014, de 27 de mayo, sobre el Plan por el Derecho a la Vivienda⁷⁵. Para no variar la tendencia del legislador, en marzo de 2015 se volvió a publicar una nueva Ley de medidas, en este caso la 3/2015, la cual incorporaba al TRLUC los arts. 47. Ap. 6g y 8bis.

A lo largo del año 2015 también se dieron modificaciones relevantes y que en cierta medida han afectado al urbanismo en Catalunya, por ello cabe hablar de las Leyes 39/2015 y 40/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común y del Régimen Jurídico del Sector Público⁷⁶, como también el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre que aprobó el Texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana a nivel estatal. También cabe destacar la Ley 16/2015, de 21 de Julio, de Simplificación de la Actividad Administrativa de la Administración de la Generalitat y de los gobiernos locales de Catalunya y de impulso de la actividad económica; donde en su disposición adicional 8ª vino a modificar parcialmente lo previsto hasta el momento en la Ley 6/2009, de 28 de abril, de Evaluación Ambiental de Planes y Programas.

Siguiendo la línea de este vaivén normativo en el que nos hallábamos, durante el año 2017, se produjo una reforma relevante a tenor de lo dispuesto en la Ley 5/2017, de 28 de marzo. Esta ley aún y siendo una ley de medidas como las que se habían ido aprobando en años anteriores, en lo referente al suelo no urbanizable, esta introdujo grandes cambios. En este sentido, modificó los arts. 48 ap. 1.e) (en lo relativo al procedimiento de aprobación de proyectos), 49 ap. 2 (aprobación de proyectos en suelo no urbanizable) y el art. 50.1 (rehabilitación y reconstrucción de determinadas construcciones). Todas estas modificaciones serán desarrolladas en el tercer capítulo de esta tesis.

⁷⁵ Durante este periodo también se aprobó la Ley 2/2014 de 27 de enero, de Medidas Fiscales, Administrativas, Financieras y del Sector Público, que conllevó la incorporación de los arts. 47 ap. 10 (posteriormente anulado por el TC), el art. 97 ap. 2 bis, modificando en este último su apartado 2d) en lo relativo a los requisitos necesarios en caso de modificaciones relativas a sistemas urbanísticos y acreditar una adecuada proyección de los intereses públicos.

⁷⁶ Las Leyes 39/2015 y 40/2015 han derogado la conocida Ley 30/1992 de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas, dividiendo su contenido en dos leyes, que son las referenciadas anteriormente.

Por último, llegamos a 2019 y 2020, estos dos últimos ejercicios tampoco han dejado a nadie indiferente. Finalizamos 2019 con el Decreto Ley 16/2019 de 26 de noviembre, el cuál volvía a modificar el art. 47, concretamente en su ap. 4 d) y del art. 48 modificó su ap. 1. Al mismo tiempo, añadió en su art. 5.5 un nuevo artículo, el art. 48 bis, que se pronunciaba acerca de las especificaciones de los proyectos de actuación urbanística relativos a sistemas urbanísticos de servicios técnicos. Además, también se pronunció acerca de los instrumentos ordinarios que ofrece la legislación en materia de medio ambiente, energía, y también de urbanismo, donde se muestran insuficientes para resolver la situación extrema a la que se ha llegado. Estos instrumentos se tienen que reforzar, redefinir o ampliar de manera urgente con el fin de encarar la emergencia climática con varios elementos que permitan, en conjunto, incrementar de manera efectiva la producción de energía mediante energías renovables y otras medidas que permitan reducir las emisiones de gases de efecto invernadero⁷⁷. Por ello, a partir de la Ley 16/2017, del 1 de agosto, se recogieron los criterios del Pacto Nacional para la Transición Energética de Catalunya. En concreto, se estableció como objetivo reducir las emisiones de gases de efecto invernadero en un 40% en 2030, un 65% en 2040 y un 100% en 2050; y entre sus finalidades específicas, incluyó en su artículo 2.2, la de contribuir a la transición hacia una sociedad donde el consumo de combustibles fósiles fuera nulo, con un sistema energético descentralizado y con energías cien por cien renovables, fundamentalmente de proximidad, con el objetivo de conseguir un modelo económico y energético no dependiente de los combustibles fósiles ni nucleares en el año 2050. Los objetivos numéricos indicados fueron declarados inconstitucionales por la STC 87/2019, de 20 de junio.

Y llegamos a 2020, un año diferente en todos los niveles, pero un año donde también nos encontramos con cambios relevantes en el ámbito urbanístico. Concretamente durante este último ejercicio cabría destacar en primer lugar la Ley 5/2020 de 29 de abril, la cual incorporo como novedad en suelo no urbanizable un cambio de uso de estos terrenos para la producción de energía renovable, que hasta el momento no se había producido.

⁷⁷ Véase documentación de la 1ª Címera Catalana de Acción Climática, realizada el pasado 17 de enero de 2020. En la misma, el gobierno de la Generalitat, presentaba una hoja de ruta para distintos sectores ante la emergencia climática que estamos sufriendo. <https://canvclimatic.gencat.cat/ca/actua/accio-climatica/presentacio/primera-cimera-accio-climatica/documentacio/>

En segundo lugar, mediante el Decreto Ley 50/2020 de 9 de diciembre también se modifica el apartado 2 del artículo 100 del TRLUC en que se regulan las modificaciones de las figuras de planeamiento urbanístico que requerían de un incremento de las reservas para sistemas urbanísticos. La nueva regulación, pensada para facilitar la implantación de los alojamientos con espacios comunes complementarios, exime a estos de la reserva de sistemas de espacios libres y equipamientos cuando se incorporen mediante una modificación de planeamiento, en términos análogos a las viviendas de protección pública, sin rebasar el número de viviendas que resulte de aplicar el módulo de 70 m² de techo. Con esta prevención, se considera que no se produce un incremento potencial del número de habitantes que exija un correlativo incremento de las reservas para sistemas urbanísticos.

Por otro lado, nos encontramos con el Decreto Ley 18/2020⁷⁸, de medidas urgentes en materia de urbanismo, por cuanto durante el periodo del ejercicio 2020, se estableció como hábil el mes de agosto de ese año, a los efectos de tramitaciones urbanísticas para poder mantener así, activas las tramitaciones en curso ante la Generalitat. Y como elemento de relevancia, nos encontramos con la modificación del art. 8.5 de la Ley 12/1981 de 24 de diciembre, en relación a las fianzas extractivas en espacios naturales. En este sentido se preveía que un vez efectuada la aceptación de las obras de restauración por actividades extractivas en espacios PEIN, la persona titular de la actividad podía solicitar la devolución de hasta una 75% del importe de la fianza, por conceptos tan variados como movimiento de tierras propias con nivelación, tendido de suelo edáfico propio acopiado, labrada y aportación de abonos, relleno con material propio y con material de aportación, construcción de zanjas para la red de desagüe, hidrosiembra, subsolado y esponjamiento.

Y para finalizar 2020, nos encontramos con la aprobación de la Ley 8/2020 de 30 de julio de protección y ordenación del litoral, que el objetivo de la misma no fue otro que desarrollar la competencia exclusiva de la Administración de la Generalitat en materia de ordenación del litoral, mediante la articulación de un modelo de gestión integrada del espacio costero catalán; modelo de gestión que permitiría aplicar un tratamiento

⁷⁸ Decreto Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 14 de mayo de 2020, núm. 8133.

individual en cada tramo costero que asegurara sus funciones ambientales y estableciera sus medidas de protección, y al mismo tiempo garantizara la aplicación de las estrategias supramunicipales más idóneas para cada realidad.

Y en último lugar, y no por ello menos importante cabe hacer alusión al PDU de Revisión de los suelos no sostenibles del litoral gerundense, el cuál empezó su tramitación durante el año 2019, pero que ha sido aprobado de forma definitiva en enero de 2021. Este documento, se caracteriza por analizar la sostenibilidad y adaptación paisajística de los suelos de desarrollo urbanístico del litoral de la provincia de Girona. Por ello se fijaban una serie de objetivos entre los que habían; adaptar los documentos urbanísticos municipales a las estrategias y directrices de desarrollo de núcleos y áreas especializadas; adaptar los suelos de extensión a los principios del urbanismo sostenible de continuidad, compacidad, complejidad y preservación de los suelos con pendiente igual o superior al 20%; adaptar los ámbitos de extensión urbana, las nuevas ordenaciones y edificaciones con la finalidad de minimizar las afectaciones ambientales y el cambio climático; adaptar los ámbitos de extensión urbana a las determinaciones vigentes en materia de riesgos naturales y tecnológicos; y establecer determinaciones así como directrices para la preservación del litoral y poder garantizar su conservación, protección, valorización de su paisaje en los 22 municipios afectados.

Sin embargo, una vez fijados los objetivos era necesario establecer dos mecanismos de actuación, que fueron; la revisión de los suelos de 17 de los 22 municipios afectados, concretamente lo que su planeamiento no estaba adaptado al PTP; y en segundo lugar, mejorar la integración paisajística de los suelos en edificaciones aisladas de todos los 22 municipios, a fin de poder mejorar la adaptación del paisaje así como ordenación y edificación resultantes (en este punto, se procede a diferenciar estas edificaciones aisladas entre ambientes edificados, suelos no ordenados y suelos ordenados).

Ante todas estas modificaciones, se puede observar como la materia o regulación urbanística es una materia novedosa y en cambio constante, tanto a nivel estatal como autonómico, razón por la cuál sería idóneo poder realizar una regulación más concreta y adaptada a las necesidades que pudieran surgir en cada autonomía, para dotarlas así de una mayor estabilidad en el tiempo y que no sucediera cómo hasta el momento, donde

únicamente nos encontrábamos ante unas leyes transitorias y coyunturales dirigidas a resolver elementos concretos o problemáticas que surgían en un determinado momento.

4. COMENTARIO A LAS CONTROVERSIAS ACONTECIDAS CON LOS TÍTULOS COMPETENCIALES

4.1.DETERMINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS EN CASO DE CONFLICTO

Una vez comentadas las diferentes tipologías de competencias ante las que nos podemos encontrar en la CE, hay que hacer una breve mención a que sucedería en caso de que se produjera un conflicto competencial, como por ejemplo sobre la ordenación del territorio, donde se tendría que atender a la competencia que tuviera o fuera preferente, en base a los diferentes ámbitos de actuación a los que estuviera vinculada.

Para poder precisar con detalle qué ente o poderes públicos serían los titulares de la competencia en cuestión, se tendría que llevar a cabo un análisis de todas las posibles soluciones, y así poder determinar cuál sería la competencia que resultaría más respetuosa por todas las competencias implicadas en la controversia. Aun así, en aquellos conflictos competenciales que no se pudieran resolver de forma simple o siguiendo el procedimiento establecido, o incluso y de forma más compleja y a pesar de hacerlo con el máximo rigor posible, sería pertinente analizar caso a caso de forma individualizada, dado que cada uno será diferente a los anteriores, y por esta razón se tendrá que entrar a los hechos concretos para escoger el título competencial que sea más idóneo. Únicamente, se ha reconocido que prevalecerá el título competencial estatal sobre el autonómico en aquellos supuestos que resultaran o fueran imposibles de solucionar, y que por lo tanto se tuvieron que adoptar soluciones radicales, donde prevalecería la cláusula de cierre de preferencia de la competencia estatal.

Por este motivo, en aquellos supuestos donde se produzca un conflicto competencial de imposible solución, prevalecerá la competencia estatal sobre la autonómica, en base al que dispone el art. 149.1 de la CE, que tal como se ha expuesto anteriormente, partiendo de un análisis de toda la CE, que tendrá por objeto garantizar el interés general y el reparto de competencias, como también y en el supuesto de que no hubiera otra posible solución, se aplicaría la cláusula de cierre de preferencia de la competencia estatal.

4.2.LA JURISPRUDENCIA RELEVANTE EN LA MATERIA

En base a lo expuesto hasta el momento, el objetivo primordial de este apartado es sintetizar los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales en torno a los diferentes conflictos competenciales que se han producido, y que han acontecido en sentencias muy relevantes dentro el ámbito del derecho urbanístico.

4.2.1. LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997, DE 20 DE MARZO Y LA 164/2001 DE 11 DE JULIO, ACERCA DE LAS LEYES DEL SUELO DE 1992 Y 1998.

4.2.1.1.LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 61/1997 DE 20 DE MARZO

En primer lugar, la sentencia que vino a conformar gran parte del derecho urbanístico y de distribución de las competencias, fue la STC 61/1997, de 20 de marzo⁷⁹. Esta sentencia deriva de los diferentes recursos interpuestos contra la LS de 1992 (que aun así vino a incluir la de 1990, dado que reconoció a las administraciones un intervencionismo un tanto excesivo). La razón por la cual se interpuso contra ambas leyes es porque el TRLS de 1992, aconteció en la continuación del conflicto ya existente con la regulación anterior.

Por este motivo, ambas leyes fueron impugnadas por parte de múltiples autonomías, las cuales consideraron que a pesar de las competencias previstas en los arts. 148 y 149 de la CE, el Estado no estaba facultado para elaborar normativas urbanísticas en base al art. 149.3, relativo al derecho supletorio. El motivo fue porque consideraban que eran nulas todas las normativas aprobadas por el estado, la finalidad de las cuales fuera únicamente la creación de derecho supletorio, dado que este vulneraba el artículo citado anteriormente como el ordenamiento constitucional. Asimismo, los recursos se basaron en la carencia de disposición del título competencial correspondiente por parte del Estado, puesto que tenían que ser las autonomías, a raíz de sus propios estatutos, las facultadas para disponer de la competencia exclusiva en materia urbanística.

También hay que tener en cuenta que a pesar de que la CE determinó el concepto preciso de lo que entendía por urbanismo, se consideraba que el objeto de las diferentes leyes urbanísticas debía ser la ordenación urbanística; pero no obstante, la CE sí que determinó de forma general los diferentes principios rectores que conformarían este derecho, entre los que encontrábamos algunos derechos como el uso del suelo de acuerdo con el interés

⁷⁹ STC 61/1997, de 20 de marzo.

general; evitar la especulación y que se realizara una regulación para garantizar la participación de los propietarios en las plusvalías, así como dotar las leyes urbanísticas de unas políticas dirigidas a la ordenación del territorio⁸⁰.

Otro aspecto de esta sentencia fue acerca de los títulos competenciales, los cuales se tenían que diferenciar de las normativas urbanísticas, como también de las normativas dirigidas a regular el derecho de propiedad. A pesar de que ambos conceptos pudieran ir interrelacionados, se tenía que proceder a regularlos de forma separada, para no perjudicar las condiciones básicas o el objeto de estas normas que se pronunciarían respecto de diferentes actividades urbanísticas (urbanización y edificación en relación con la ordenación del territorio y distribución del territorio, así como de las ciudades).

En este sentido, la sentencia estableció que se tenía que considerar como competencia estatal que serían las relativas a las condiciones básicas por el ejercicio de los derechos (en relación directa con la igualdad de los ciudadanos respecto el derecho de la propiedad urbana)⁸¹, para poder garantizar el derecho a la igualdad entre los ciudadanos; como también la legislación relativa a la expropiación forzosa, así como la que se pronunciara respecto la responsabilidad de la administración como del procedimiento administrativo común. Pero, aun así, hay que tener presente que el hecho que el legislador hubiera determinado un mínimo común denominador del derecho de propiedad, en ningún caso este serviría de pretexto para proceder a anular o derogar determinadas competencias legislativas de las que disponían las autonomías sobre las materias en las que se pudiera ver incluido el derecho de propiedad. Además, en relación a las competencias estatales, tal y como se ha establecido anteriormente, estas no vendrían a incluir todo el régimen jurídico del derecho de propiedad, dado que no podrían determinar el modelo urbanístico de las autonomías, como tampoco el de los entes locales; dado que únicamente estaría

⁸⁰ Respecto de estas políticas hay que tener presente que estaban englobadas por la planificación, gestión, ejecución e intervención sobre el uso y edificación de los terrenos y facultades dominicales y, además, tenían que determinar las técnicas jurídicas concretas para poder facilitar u obtener los objetivos estipulados a la ley correspondiente.

⁸¹ En relación con el derecho de propiedad, hay que tener presente que era una competencia estatal, que facultaba para dictar las normativas respecto la función social de la propiedad urbana, así como los deberes básicos que corresponderán a los titulares; y que no solo tendrían que diferenciarse de la identidad en las diferentes situaciones jurídicas que se pudieran producir, sino que únicamente se tendría que garantizar el mínimo común denominador determinado por el legislador en esta materia (Véase FJ8.º de la STC 61/1997).

facultado para determinar las bases o condiciones básicas que engloban el derecho de propiedad.

Por otro lado, y respecto el ámbito competencial de las autonomías, la sentencia también manifestó que sería una tarea de las autonomías determinar las normas reguladoras del ámbito urbanístico, y, aun así, el hecho que se pudiera proceder a dictar tales normativas no los eximiría en ningún caso del conocimiento de las diferentes competencias que vendrían reservadas al Estado.

Con este pronunciamiento, el objetivo primordial fue el de garantizar un equilibrio competencial entre el estado y las autonomías, donde se tendrían que producir el mínimo de conflictos competenciales, garantizando los arts. 148, 149.1 y 149.3 de la CE; y aun así se permitiría a las autonomías dictar normativas relacionadas con el derecho de propiedad, pero siempre respetando las bases previstas por la regulación estatal. A tenor de esta sentencia, el marco competencial estatal, autonómico y local quedó configurado de la siguiente manera;

- En el ámbito estatal, el estado tendría competencia legislativa en materia urbanística, como también acerca de la propiedad del suelo, las valoraciones y expropiaciones, en base a los arts. 149.1.1, 149.1.8 y 149.1.18 de la CE.
- En el ámbito autonómico, tendrían la competencia legislativa sobre la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, respetando las bases o mínimos establecidos por el estado, según lo previsto en el art. 148.3 de la CE y en sus respectivos EEAA.
- Y en último lugar, disponían de competencia local o municipal, para la elaboración de los diferentes planes urbanísticos, que tendrían rango de reglamento, para poder configurar el modelo de ciudad o modelo territorial, según lo dispuesto en el art. 140 de la CE, que venía a garantizar la autonomía de los municipios.

4.2.1.2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 164/2001 DE 11 DE JULIO

A pesar del mandamiento o resolución que se dictó con la STC 61/1997, y una vez aprobada y en vigor la nueva LS de 1998, hay que destacar que por parte de múltiples comunidades autónomas no se procedió a cumplir con el mandamiento constitucional que

las facultaba para elaborar sus propias leyes urbanísticas generales. Por este motivo, posteriormente en 2001 el TC se volvió a pronunciar acerca de este aspecto a partir de la Sentencia que se comenta, de fecha 11 de junio de 2001⁸². No obstante, a pesar de que esta sentencia no fue respetada por parte de todas las autonomías, conllevó que muchas de ellas se encontraran sujetas a lo que disponía la regulación estatal, y donde se había producido un vacío legal respecto el que los competía, que era elaborar sus propias leyes urbanísticas.

Entrando a valorar esta sentencia, la misma se caracterizó porque se volvía a pronunciar sobre aspectos competenciales, donde reiteraba la competencia exclusiva de las autonomías en materia de suelos y tanto de la ordenación del territorio como del urbanismo; y además diferenció la competencia del estado, que sería el que dispondría de facultades para regular las bases del derecho de propiedad así como también para elaborar la legislación básica estatal que se pronunciaría sobre los planeamientos generales o de desarrollo, siempre y cuando no se interpretara como un modelo concreto de planeamiento.

Asimismo, también se hizo una mención a la planificación del urbanismo en el territorio, considerando que se tendría que regular siguiendo unas bases establecidas por el estado en materia de información y participación pública. Aun así, al elaborar esta planificación urbanística, y a pesar de ser una competencia propia de las autonomías, citaban que también intervendría el estado en cuanto se pudiera ver afectado la defensa nacional, momento en que sería pertinente obtener el informe correspondiente por parte de la Administración General del Estado.

Otro aspecto al que también se hizo mención, fue en relación al régimen urbanístico del suelo, que se pronunciaba sobre varios puntos; entre ellos en lo relativo a la clasificación de estos, donde determinaron que mientras no se impusiera a las autonomías un modelo territorial concreto, el estado estaba facultado para determinar la legislación básica de la clasificación de los mismos⁸³; además también se hacía una mención a los derechos y

⁸² STC 164/2001, de 11 de julio (RTC\2001\164).

⁸³ La sentencia también hizo una referencia a los terrenos insulares, como también acerca de la aplicación del TRLS que se aplicaría sobre las diferentes clases de suelo.

deberes de los titulares del derecho de propiedad, materia de competencia estatal, en base a lo que disponía el art. 149 de la CE.

Dentro este apartado también se pronunció en relación al suelo, concretamente al suelo urbanizable, y donde habría que destacar la inconstitucionalidad que se produjo hacia las competencias autonómicas, dado que los titulares del derecho estaban facultados para promover determinadas actuaciones urbanísticas siempre siguiendo el procedimiento establecido o la autorización de las administraciones competentes, que en todo caso sería la autonómica. Y acerca de a las valoraciones, expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial⁸⁴, se volvía a reiterar lo citado a la STC 61/1997, que consideraba que eran materias de competencia estatal y que por lo tanto no se produciría ninguna vulneración a las competencias autonómicas.

En último lugar, hay que destacar, que el único punto que consideraron inconstitucional para producir una vulneración de las competencias autonómicas fue acerca del procedimiento de tasación conjunta, y concretamente en la aprobación y efectos que produciría.

4.2.2. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL 159/2001, DE 5 DE JULIO

Una de las sentencias que también hay que tener presente cuando nos referimos a la delimitación competencial del urbanismo, es la Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001, de 5 de Julio⁸⁵, que junto con la Sentencia 164/2001, comentada anteriormente, reiteran la doctrina establecida por la STC 61/1997. En relación con esta sentencia, hay que destacar que el TC se pronunció respecto la cuestión de inconstitucionalidad

⁸⁴ En relación con las expropiaciones y el procedimiento de responsabilidad patrimonial, también se hizo una mención a los supuestos de indemnización de ambos, donde consideraron que se tenía que entender como una materia de competencia estatal, pero que no produciría ninguna limitación a las autonomías mientras no impusiera un determinado modelo urbanístico a las mismas.

⁸⁵ La STC 159/2001, de 5 de Julio (RTC\2001\159). Esta sentencia viene a resolver la cuestión de inconstitucionalidad planteada por el Auto de 6 de abril de 1993, de la Sección 3ª de la sala Contenciosa del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya; contra el Decreto Legislativo 1/1990 de 12 de julio, que aprobó la refundición de la normativa vigente hasta el momento, en materia urbanística en Catalunya; y aun así se pronunció respecto la intervención de las diferentes administraciones en determinadas obras o instrumentos urbanísticos, incluidos en los supuestos de obras ilegales en Catalunya. De la sentencia hay que tener presente que el TC consideró que no se producirían efectos *ultra vires* en ninguno de los casos, por los motivos siguientes; en base al previsto al art. 47 TRLUC al no conllevar ninguna repercusión o lesión hacia la autonomía local dado que no fue posible disponer del acuerdo de los diferentes municipios afectados; en relación con el art. 50 TRLUC, porque la aprobación fue realizada por parte de los órganos urbanísticos de la Generalitat; en relación al art. 25 del TRLUC al no haber hecho expresa mención al destino del suelo reservado a espacios públicos como jardines o parques; y en último lugar, al art. 133 del TRLUC, al no haber incluido el apartado correspondiente del art. 91 del TRLS de 1976.

planteada alrededor de determinados preceptos del TRLS del 1976. Asimismo, de esta sentencia hay que destacar que se planteó un posible incumplimiento de la legislación urbanística por parte del ente local, que conllevó el reconocimiento de la tutela a la administración autonómica, y con la posterior derogación del art. 218 del TRLS de 1976 (en relación con el art. 15 TRLUC). Acerca de este incumplimiento, la Sala consideró que era idóneo determinar los límites de la autonomía local, en aquellos supuestos donde se tuviera que intervenir en actuaciones urbanísticas del municipio, como también respecto de los instrumentos urbanísticos y los regímenes de aprobación.

No obstante, a pesar de que se reconocía el incumplimiento y posteriormente la tutela de la administración autonómica, también se pronunciaron en torno al Real Decreto Ley 16/1981, donde se había alegado que supondría una contradicción con la regulación catalana, motivo por el que una vez analizado, la Sala entendió que no se producía una inexistencia de exceso *ultra vires*; motivo por el cuál consideraron que no se había producido ninguna vulneración hacia la autonomía local. Como tampoco es considerado que se produjera ningún exceso del planeamiento parcial y con el suelo que configuraba el patrimonio del municipio.

En último lugar, y en relación al suelo y la ordenación urbana, la Sala también se pronunció al respecto, considerando que, en todo caso, sería competencia autonómica tanto la planificación como la aprobación de los planes o instrumentos urbanísticos pertinentes. Y, aun así, entendieron que no se aplicaría el Real decreto ley 16/1981 en el ámbito de las autonomías que previamente hubieran asumido la competencia urbanística dentro su ámbito territorial, en base en sus propios EEAA.

4.2.3. LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO DE 13 DE JULIO DE 1990

A pesar de que podemos encontrar una gran variedad de jurisprudencia que se pronunciará acerca de conflictos competenciales, se ha considerado pertinente incluir dentro de este epígrafe la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de julio de 1990⁸⁶.

La razón principal por la que se ha optado por esta sentencia es debido, en primer lugar, a la forma en cómo se pronunció el tribunal ante el conflicto donde ponderó los intereses y posteriormente encontró un punto de equilibrio entre los principios constitucionales y

⁸⁶ STS de 13 de julio de 1990 (RJ\1990\6034).

los diversos intereses municipales y autonómicos⁸⁷. Asimismo, el hecho que el conflicto competencial se produjera entre el Ayuntamiento de Girona, (municipio en el que residio) y la Generalitat de Catalunya, también ha sido una de las razones por las cuales se ha decidido incluir esta sentencia en la presente tesis.

En este supuesto el tribunal se pronunció acerca del conflicto competencial entre el Ayuntamiento de Girona y la Generalitat de Catalunya, donde ambas administraciones mantenían criterios contrapuestos en referencia a donde se tenía que ubicar una zona verde y una edificable en el barrio de Montjuïc; zona donde se encuentra ubicada la antigua fortificación militar. En este sentido, el tribunal consideró que se tenía que diferenciar los intereses en función de si estábamos ante intereses supralocales, que en todo caso eran competencia de los entes locales, o si bien estábamos ante unos intereses superiores, los cuales serían competencia autonómica.

A pesar del argumento de la administración autonómica alegando que nos encontrábamos ante una modificación de interés supralocal que afectaba a la calificación urbanística, y que fue el motivo por el que invocaron el impacto visual y la importancia del paisaje si se producía la modificación propuesta por el ente local; el tribunal consideró que el municipio era el que disponía de la capacidad para realizar aquellas modificaciones que no afectaran al modelo territorial superior, y dado que tampoco podía resolverse mediante una solución comunitaria, se tendría que realizar una apreciación de la oportunidad de la actuación, la cual consideraron que quedaba justificado el hecho que la Generalitat no disponía de la facultad, al ser una competencia local, y añadiendo que en relación a las vistas o el impacto visual también se tendría que considerar como una competencia del ente local.

Aparte de las sentencias citadas, y como se ha comentado anteriormente, podemos encontrar una gran variedad de jurisprudencia en la materia, como la STC 56/1986 de 13 de mayo, la 149/1991 de 4 de Julio, la 51/2004 de 13 de abril, la 213/1988 de 11 de noviembre, entre otras muchas⁸⁸.

⁸⁷ Véase la referencia que hace de esta sentencia Tomás-Ramón Fernández, en su libro “Manual de Derecho Urbanístico”, concretamente a la p. 41.

⁸⁸ STC 56/1986 de 13 de mayo (RTC\1986\56); STC 149/1991 de 4 de julio (RTC\1991\149); STC 51/2004 de 13 de abril (RTC\2004\51); STC 213/1988 de 11 de noviembre (RTC\1988\213).

5. LA REGULACIÓN COMUNITARIA E INTERNACIONAL DEL URBANISMO

En cuanto a la regulación del urbanismo a nivel europeo e internacional, al ser una materia que viene regulada autonómicamente y sujeta a las bases que determine el estado, únicamente estará sujeto en aquellos tratados que España haya sido parte u otros instrumentos jurídicos que hayan sido traspuestos a nivel estatal.

5.1. ÁMBITO EUROPEO

Con referencia al urbanismo a nivel europeo, es pertinente mencionar varios informes realizados por el Parlamento Europeo, así como otros organismos; como también determinadas directivas y cartas europeas que han tenido una trascendencia relevante en esta materia.

5.1.1. LA CARTA EUROPEA DE AUTONOMÍA LOCAL

En primer lugar, y como ya se ha comentado previamente en otros epígrafes de este capítulo, encontrábamos la Carta Europea de Autonomía Local⁸⁹. Esta carta fue aprobada el 15 de octubre de 1985 en Estrasburgo, pero no fue ratificada por España hasta el 20 de enero de 1988. Entre otros muchos aspectos, esta carta se pronunció acerca de las autoridades que debían existir y las competencias de cada una, dado que consideran que cada estado tenía que reconocer a sus entes locales una autonomía local que los facultara para disponer de la capacidad de ordenación y gestión de sus propios asuntos, como de su estructura interna.

Este reconocimiento de la autonomía local, también les permitía tal y como estableció el art. 11 de la CEAL, que para poder garantizar el libre ejercicio de sus competencias y los principios que conforman esta autonomía, podían hacer uso de los recursos jurisdiccionales de los que disponen para garantizar y hacer valer la autonomía que se les reconocía.

Y en último lugar, esta carta también estableció que a pesar de que esta autonomía local podía permitir a los entes locales determinar la ordenación territorial o distribución de su término municipal, los mismos se verían limitados en aquellas materias relativas a

⁸⁹ Óp. cit. al pie de página n.º 53 de esta tesis.

aspectos fiscales, los cuales en todo caso estarían sujetos a la normativa autonómica y estatal.

5.1.2. LA CARTA EUROPEA DE ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

En segundo lugar, uno de los documentos a los que también hay que hacer una mención, es la Carta Europea de Ordenación del Territorio⁹⁰, que fue aprobada el 20 de mayo de 1983, en la Conferencia Europea de ministros responsables de la ordenación del territorio, realizada en Torremolinos.

De esta carta hay que destacar varios puntos; en primer lugar, permitió determinar el concepto que se tendría por ordenación del territorio, a nivel europeo y las características que lo conformarían.

No obstante, de esta carta también hay que mencionar que se centró en analizar el concepto de ordenación del territorio, al proseguir con el estudio de los objetivos primordiales que tendría este concepto, y que sería tan necesario para poder garantizar en todos los estados y en la población existente como las futuras, la preservación del territorio, así como que pudieran disponer de la oportunidad de intervenir en los diferentes procedimientos de ordenación, para que se garantizara una correcta evolución de la sociedad.

Entre las características primordiales de esta carta, encontrábamos entre otras, la mejora de la calidad de vida; que se tenía que realizar mediante una gestión responsable de los recursos que se utilizaran del medio ambiente; así como garantizar un desarrollo socioeconómico de todos los territorios, y también los usos justificados o racionales de los suelos y del territorio.

Para poder obtener los objetivos planteados, precisaron que todo sería una tarea política a realizar por parte de cada estado, como también por parte de todas las administraciones que los integraran, dado que eran los órganos encargados de dotar en todos los territorios que conformen el ámbito estatal de los mismos recursos, y así poder lograr los objetivos planteados. Ello conllevó que también se tuvieron que garantizar a los ciudadanos el acceso a procedimientos de decisión o aprobación de planeamiento o de ordenación del

⁹⁰ Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada por el Consejo de Europa el 20 de mayo de 1983. (De ahora en adelante CEOT).

territorio y también que pudieran disponer de una posición activa de decisión dentro el mismo.

A continuación, se hace mención a dos documentos, en primer lugar, al informe Auken del Parlamento Europeo, y posteriormente a la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo.

5.1.2.1. EL INFORME AUKEN

El informe Auken⁹¹, es un informe que se realizó por parte del Parlamento Europeo, y donde se pronunciaban acerca de la aplicación abusiva que tendría la ley de costas en España.

En este sentido, el parlamento advirtió de la rigidez de la legislación, que se vio modificada con graves consecuencias hacia los propietarios de los inmuebles que veían cómo con la modificación, sus propiedades se encontraban en una situación casi desamparada; y dónde, además, veían que en un determinado periodo de tiempo perderían las concesiones, dado que la Ley de Costas de 1988 transformó sus propiedades.

En consecuencia, por parte del estado se llevó a cabo la modificación de la Ley de Costas, con la incorporación de nuevos espacios al dominio público marítimo-terrestre, a partir de la aplicación del límite interior de la zona marítimo-terrestre, o de las zonas formadas por causas naturales o artificiales, para determinar algunos conceptos como el de la playa; que fue objeto de numerosos conflictos jurídicos y tensiones sociales, como consecuencia del sacrificio individual que el derecho de propiedad sufrió en favor del interés general o público.

5.1.2.2. LA DIRECTIVA 92/43/CEE DEL CONSEJO DE 21 DE MAYO

En último lugar, se realiza un breve comentario dado que esta directiva⁹² vino a prever determinados mecanismos de conservación de los hábitats naturales, y la flora y fauna

⁹¹ Parlamento Europeo, Informe sobre el impacto de la urbanización extensiva en España de los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, fundadamente en determinadas peticiones recibidas (2008/2248). <http://www.europarl.europa.eu/sides/getdoc.do?pubref=-//EP//TEXTO+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//SE> Respecto al informe Auken, y tal y como manifestó la eurodiputada danesa, la Ley de Costas de 1988 no fue aplicada correctamente por las Administraciones, y por este motivo, surgieron los problemas de las delimitaciones de la costa, dado que se realizaron demasiado tarde, momento en que la costa ya había sido masificada de edificaciones.

⁹² Directiva 92/43/CEE del consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 22 de julio de 1992, n.º 1, L.206/7-206/50.

silvestre. Además, a partir de esta directiva se procedió a crear lo que conocemos como “Red Natura 2000”. La “Red Natura 2000” conllevó la creación de una red europea destinada a la preservación y conservación de la biodiversidad, la cual diferenciaba los espacios, en función de si nos encontrábamos ante zonas de especial conservación (o también llamadas ZEC, y que fue aprobada por la directiva de hábitats), o bien en una zona de especial protección de las aves (o también llamada ZEPA, aprobada por la Directiva 2009/147/CE del Parlamento y el Consejo de 30 de noviembre, de protección de las aves). Para poder realizar una gestión y conservación adecuada de esta red, era necesario que todos los estados aportaran tanto la documentación, como datos relativos sobre los espacios de los que disponían, y que estaban englobados en los espacios descritos en las directivas anteriores.

Por lo expuesto, se puede observar como la finalidad primordial de esta red, fue tanto la de proteger la supervivencia de las especies como de los diferentes hábitats a lo largo de los años, para garantizar y al mismo tiempo evitar la pérdida o destrucción de la biodiversidad.

Aun así, es necesario tener presente que, para poder preservar la biodiversidad, será indispensable disponer de la información pertinente, la cual tendrá que ser de una calidad y precisión muy elevada, siempre y en la medida de lo que sea posible. Por esta razón, será necesario realizar actualizaciones continuadas de los datos tanto para poder realizar evaluaciones de suficiencia como para hacer frente a las amenazas que puedan surgir⁹³.

⁹³ De los diferentes documentos de ámbito europeo que se han comentado, podemos encontrar otros muchos, los cuales también han tenido una relevante trascendencia en nivel estatal, como por ejemplo; el Informe de la Comisión sobre la aplicación del programa comunitario de política y actuación en materia medioambiental y de desarrollo sostenible, COMO (95) 624 final, Bruselas, de 10 de Enero de 1996; la Directiva 2001/42/CE del Parlamento y el Consejo de 27 de Junio de 2001; la Directiva 2009/147/CE de conservación de aves silvestres; Directiva 85/337/CEE de 5 de julio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, modificada por la Directiva 97/11/CE de 3 de marzo de 1997; Directiva 1996/61/CE de prevención y control integrado de la contaminación, y que fue modificada por la Directiva 2008/1 de 15 de Enero y que fue traspuesta por la Ley 16/2002 de 1 de Julio, de prevención y control integrados de la contaminación. Boletín Oficial del Estado, de 2 de julio de 2002, n.º 157 (esta directiva dio lugar a la Ley 3/1998 de 27 de febrero de la intervención integral de la administración ambiental. *Boletín Oficial del Estado, de 8 de abril, n.º 84, p. 11918-11934*); Directiva 84/360/CEE de 28 de junio contra la contaminación atmosférica procedente de instalaciones industriales; Reglamento 307/97 del Consejo de 17 de febrero de 1997 que modifica el Reglamento 3528/86, que regula la protección de los bosques en la comunidad contra la contaminación atmosférica. *Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de febrero de 1997, n.º 51, p. 9-10*. Reglamento 308/97 de 17 de febrero, que modifica el Reglamento 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios. *Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de febrero de 1997, n.º 51, p. 11-12*.

5.2. ÁMBITO INTERNACIONAL

A nivel internacional, a pesar de que se podrían citar determinados informes o documentos realizados por Naciones Unidas del medio ambiente y del urbanismo, a continuación, se comenta el Informe Brundtland de 1987⁹⁴, el cuál fue realizado por parte de varios estados y por una comisión presidida o encabezada por la Dra. Harlem Brundtland.

De este informe hay que destacar el elemento que fue el primer documento en el que se emplea el término “*desarrollo sostenible*” y que teníamos que entender como tal. Además, es idóneo tener presente que este informe se realizó en un momento en el cuál por parte de la sociedad se estaban produciendo unos cambios que conllevaban que cada vez aumentara más la pobreza y la vulnerabilidad de determinados sectores de la población, y, aun así, se estaban produciendo una serie de agravios muy relevantes hacia el medio ambiente, que si no se frenaban de urgencia habrían derivado en su extinción. Por esta razón, se procedió a realizar este informe con el fin de frenar la pobreza y adoptar medidas que permitieran garantizar la continuidad del medio, para que las generaciones siguientes pudieran seguir disfrutando de un medio ambiente adecuado; y que se tendría que realizar a través de la cooperación internacional como también con la intervención por parte de los gobiernos de los estados.

Entre otras materias, aparte del medio ambiente y la pobreza, se trataron entre otras, la alimentación, la energía y la industria para poder llegar a un equilibrio que permitiera satisfacer todas las necesidades de la sociedad.

También este informe, y con el objetivo de poder lograr todas las finalidades pretendidas, conllevó una serie de restricciones tanto ecológicas como morales, dirigidas tanto a preservar la conservación del planeta como a frenar determinados índices de consumo a los que no pudieran acceder todos los ciudadanos. Junto con las restricciones, se pretendió impulsar el crecimiento económico de los países más pobres, para poder llegar a un equilibrio de las desigualdades que se estaban produciendo a la sociedad hasta aquel momento.

⁹⁴ Informe Brundtland, de 4 de agosto de 1987, de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, realizado por la Asamblea General de Naciones Unidas.

Por lo tanto, del informe que se comenta, se puede observar como la finalidad primordial fue la preservación o conservación de los ecosistemas y que iría subordinado al bienestar de las personas, pero que en ningún caso se podría ver limitado o en peligro por esta primera finalidad; así como también se determinó que, para mantener estos ecosistemas, los usos que se realizaran de los recursos no renovables en todos los supuestos tendrían que ser siempre los más eficientes posibles.

Y, por otro lado, también es preciso hacer mención al Convenio relativo a los humedales de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas, más conocido como Convenio Ramsar⁹⁵. En particular lo que cabe destacar de este documento fue precisamente que el mismo fue realizado con el objetivo de asentar unas bases que permitieran coordinar todas las directrices relacionadas con la conservación de los humedales de las distintas políticas sectoriales de cada estado miembro. Actualmente en España el órgano gestor de esta materia es la Dirección General de Calidad y Evaluación Ambiental y Medio Natural. Como elemento a destacar es el concepto de “uso racional” que se realiza dentro del mismo que se vincula de forma directa con el concepto de desarrollo sostenible, y que para la obtención del mismo se ha establecido un listado de humedales de importancia internacional los cuales deben ser preservados.

Así este convenio se ha convertido en el único acuerdo internacional en materia de medio ambiente que centra toda su atención en un ecosistema específico como son los humedales, y aunque en origen su principal objetivo estaba orientado a la conservación y uso racional con relación a las aves acuáticas, actualmente busca el reconocimiento de la importancia de estos ecosistemas como fundamentales en la conservación global y el uso sostenible de la biodiversidad, con importantes funciones (regulación de la fase continental del ciclo hidrológico, recarga de acuíferos, estabilización del clima local), valores (recursos biológicos, pesquerías, suministro de agua) y atributos (refugio de diversidad biológica, patrimonio cultural, usos tradicionales).

⁹⁵ Instrumento de 18 de marzo de 1982 de adhesión de España al Convenio relativo a Humedales, de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas, hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de agosto de 1982, núm. 199, p. 22472 a 22474.

CAPÍTULO II: EL SUELO Y SUS TIPOLOGÍAS

El presente capítulo de esta tesis va dirigido a analizar la evolución del suelo y sus clasificaciones atendiendo a la legislación vigente en cada momento. Para ello, tendremos que diferenciar a partir de la STC 61/1997 y la STC 164/2001⁹⁶, como el punto de inflexión, donde a partir de este momento, por parte de algunas de las autonomías se procedió a modificar sus normativas urbanísticas.

1. LAS DIFERENTES TIPOLOGÍAS DE SUELO EXISTENTES EN ESPAÑA Y SU CALIFICACIÓN

A lo largo de los años, la clasificación como la calificación del suelo ha ido evolucionando y sufriendo determinadas modificaciones. A continuación, se procede a comentar cada una de las tipologías de suelo, así como sus particularidades, para proceder posteriormente al análisis de cada uno de ellos en función de la legislación vigente en cada momento.

1.1. TIPOLOGÍAS DE SUELO

Previamente a entrar a analizar cada una de las diferentes leyes aprobadas desde el año 1956 hasta la actualidad, procede realizar un breve comentario acerca de las distintas tipologías de suelo que posteriormente se comentaran.

1.1.1. EL SUELO URBANO

Acerca del suelo urbano, según lo establecido en las distintas leyes del suelo, se ha podido extrapolar que se considerara como suelo urbano todos aquellos terrenos que estén determinados por el planeamiento o bien, por las distintas normas subsidiarias, y que dispongan de los servicios mínimos para que puedan ser ejecutados a posteriori.

Por otro lado, acerca del suelo urbano cabe destacar, que el mismo se deberá diferenciar en dos categorías, en función de si existe o no una urbanización consolidada. En estos supuestos, nos encontraremos con dos tipologías de suelo diferenciadas, como son el suelo urbano consolidado y el suelo urbano no consolidado.

⁹⁶ Óp. Cit. en el pie de página 31 de esta Tesis.

En primer lugar, en relación con el *suelo urbano consolidado*, este será el suelo urbano que podrá venir previsto por el PGOU o POUM, o las normas subsidiarias, y que para su desarrollo no estará sujeto a ninguna ampliación o distribución de los beneficios y cargas. No obstante, los propietarios de dichos terrenos únicamente estarán obligados a soportar la carga económica correspondiente a fin de o completar la urbanización, para que dichos terrenos obtengan al fin la consideración de solar.

En segundo lugar, si observamos el *suelo urbano no consolidado*, esta tipología de suelo en determinados supuestos podrá conllevar la necesidad de que deba estar previsto de un plan urbanístico específico, como podría ser un plan parcial (de ahora en adelante PPU) o especial (de ahora en adelante PEU), entre otros; el mismo a fin y efecto de establecer los criterios edificatorios o urbanísticos relativos a la ocupación, ubicación, uso, así como también, las alturas de edificación concreta que se admitan en aquella zona o sector.

En este sentido, y en base a lo expuesto hasta el momento, se puede observar como a tenor de lo establecido por la jurisprudencia del Tribunal Supremo, en algunas sentencias como, por ejemplo, la Sentencia de 8 de noviembre de 2004, de 14 de abril de 1993, de 23 de noviembre de 1993, de 14 de junio de 1994, de 21 de Julio de 1997, entre muchas otras,⁹⁷ en relación al suelo urbano, manifestaron lo siguiente,

“la clasificación del suelo como urbano depende del hecho físico de la urbanización o consolidación de la urbanización, de suerte que la Administración queda vinculada por una realidad que ha de reflejar en sus determinaciones clasificatorias, de manera que la clasificación de un terreno como suelo urbano constituye un imperativo legal que no queda al arbitrio del planificador, sino que debe ser definido en función de la realidad de los hechos. (...) la clasificación del suelo urbano exige no sólo que cuente con los servicios urbanísticos determinados en la legislación urbanística sino también que tales servicios tengan la calidad de idoneidad y adecuación indispensable o mínima para ser considerados como tales, con virtualidad para ser clasificado como tal, además de que exista una urbanización básica constituida por unas vías perimetrales y unas redes de servicios que puedan servir con suficiencia a los terrenos”

Asimismo, aunque el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015⁹⁸ no se pronunció de forma exhaustiva acerca del suelo urbano, pero el mismo

⁹⁷ STS de 8 de noviembre de 2004 (RJ\2004\6877); STS de 14 de abril de 1993 (RJ\1993\2606); STS de 23 de noviembre de 1993 (RJ\1993\8520); STS de 14 de junio de 1994 (RJ\1994\4992); STS de 21 de julio de 1997 (RJ\1997\6047).

⁹⁸ De ahora en adelante TRLSRU de 2015.

realizo una referencia a aquellos suelos en situación de urbanizado (que se equiparan al suelo urbano), tal y como se puede observar en los artículos 14, 17 y 21.3 de dicho texto refundido. En este sentido, consideran que el PGOU/POUM no podrá considerar de forma indistinta cualquier tipo de suelo como suelo urbano, sino que para que se pueda considerar como tal, será necesario que el mismo este integrado dentro de la malla urbana, la cual deberá disponer de una red de viales, parcelas del núcleo o bien del asentamiento de poblaciones del que forme parte, al estar integrado dentro de su término municipal.

En el mismo sentido, T. R. Fernández también se pronunció acerca del suelo urbano en relación con el art. 21.3 del TRLSRU de 2015, donde consideró que el suelo urbano debería ser entendido como aquel suelo el cuál estuviera integrado y dispusiera de una urbanización regular y efectiva, en cuyo caso, se entendería como un suelo apto para recibir la calificación de urbano y al que no se le podría negar válidamente tal calificación por parte de la Administración.⁹⁹

1.1.2. EL SUELO URBANIZABLE

En cuanto al suelo urbanizable, cuando hablamos de esta tipología de suelo nos referimos a aquel suelo que ha sido considerado como tal por parte del planeamiento, y que, en todo caso, su finalidad será siempre la de impulsar el crecimiento del municipio.

Asimismo, para poder realizar actuaciones urbanísticas en este tipo de suelos, será preciso disponer de un PPU e incluso en determinados supuestos de un plan de reparcelación. Además, como consecuencia de las distintas actuaciones que se puedan ejercer sobre el suelo urbanizable, nos podremos encontrar con varias tipologías del mismo; el cual podrá ser como urbanizable programado o bien como urbanizable no programado.

Por un lado, en relación con el *suelo urbanizado programado*, el mismo se caracteriza porque permite el desarrollo de cualquier actuación edificatoria de forma inmediata sobre el terreno, o como se ha venido entendiendo hasta la actualidad, como un suelo de ejecución inmediata y que será desarrollado por medio de varias actuaciones previstas en el correspondiente PPU.

⁹⁹ Se recomienda ver el punto 2.2, relativo al suelo urbano, de la Óp. Cit. de Tomás-Ramón Fernández, p. 112 y siguientes.

Por otro lado, acerca del *suelo urbanizado no programado*, el mismo se caracteriza porque es un suelo considerado como no urbanizable – mientras no se realice ningún programa de actuación urbanística (de ahora en adelante PAU), con su posterior desarrollo mediante un PPU – y que siempre deberá ir destinado al desarrollo futuro o impulso del municipio.

En este mismo sentido, T. R. Fernández se pronunció al respecto considerando que sería suelo urbanizable aquel suelo que tuviera la calificación de rural, hasta que finalizara la correspondiente actuación urbanística, lo que conllevaría que no se pudieran realizar en este suelo ningún otro uso distinto a los previstos legalmente para cada caso. De forma excepcional, el art. 21.2 ha matizado, que se permitirá la autorización de usos y obras provisionales cuando las mismas fueran compatibles con lo previsto en el planeamiento. Incluso en aquellos supuestos en que la administración lo considerase oportuno, se podría proceder al cese de los usos atribuidos en ese espacio, como también a la demolición de las obras, y todo ello, dejando siempre constancia de estas actuaciones en el Registro de la Propiedad.

1.1.3. EL SUELO NO URBANIZABLE

Para poder hablar del suelo no urbanizable, en primer lugar, debemos tener presente como ha ido evolucionando su denominación. En un primer momento se estableció que el suelo no urbanizable sería aquel suelo destinado a realizar actividades agrícolas, ganaderas o forestales, por lo que debía ser considerado y denominado como suelo rústico. No obstante, con el paso de los años y a fin de actualizar su denominación a la realidad del momento, se modificó y a partir de ese momento paso a ser denominado como suelo no urbanizable. Aunque el objetivo primordial era adaptar el concepto a la realidad del momento, por parte de algunas autonomías y haciendo uso de sus propias normativas urbanísticas, volvieron a modificar dicho concepto, para volver otra vez a denominar el suelo no urbanizable como suelo rústico.

Indistintamente de si nos encontramos ante un suelo rústico o no urbanizable, esta tipología de suelo se caracteriza por sus distintos niveles de protección; los cuales varían en función de la protección que se ejerza. Dicha protección varía en función de si afecta a razones medioambientales, culturales, históricas, entre muchas otras.

No obstante, a lo largo de los años se ha llegado a la conclusión que el suelo no urbanizable es una tipología de suelo el cual estará sujeto a un régimen jurídico preciso, el cual tendrá como finalidad, limitar la posibilidad de realizar cualquier tipo de actuación constructiva y/o edificatoria; a excepción de aquellos supuestos en que nos encontremos con edificaciones, el destino de las cuales esté vinculado con finalidades agrícolas, lúdicas, así como las que se encuentren al servicio o que se consideren de interés público.

También, en relación con el TRLSRU, cabe citar que se ha mantenido el régimen que previamente ya se había reconocido en anteriores regulaciones del suelo, donde se establecía el derecho de los propietarios a disfrutar, disponer y usar los terrenos, según la naturaleza de cada uno de ellos. Tal es así, que la finalidad del legislador ante el suelo no urbanizable ha sido la de garantizar que esos terrenos sigan vinculados al destino que les sea propio, como por ejemplo el agrícola, forestal o ganadero.

Finalmente, es preciso señalar que, dentro del suelo no urbanizable como tal, podrá diferenciarse en distintas tipologías según de si es un suelo de especial protección, como por ejemplo en determinadas zonas de agua, o litoral; o bien si es para la defensa de la fauna, flora y protección del valor ecológico, a la que nos hemos referido previamente.

1.2. LA CALIFICACIÓN DEL SUELO

En este apartado, se procede a realizar una breve mención a la calificación del suelo, dado que es un concepto que en ningún caso podrá confundirse con el termino clasificación del suelo.

La calificación del suelo como tal, se caracteriza porque viene a establecer los usos como las posibilidades edificatorias permitidas sobre esos terrenos, así como el valor que podrá atribuirse al mismo, mientras que la clasificación únicamente vendrá únicamente a determinar ante que tipología de suelo estamos. En este sentido, y como han venido comentando múltiples autores, la calificación es el elemento que viene a complementar la clasificación de un suelo y que tendrá por objeto concretar los usos como actuaciones permitidas sobre un suelo determinado por medio de lo establecido en el PGOU/POUM o el plan urbanístico de desarrollo correspondiente.

Por ello, ante cualquier sector o unidad de actuación que tenga que ser desarrollada será muy relevante tener presente que tanto la calificación como clasificación de esos terrenos, podrán ser materializadas por parte del propietario del mismo sin ver limitados sus derechos, a los plenos efectos de poder establecer los usos como actuaciones óptimas sobre los mismos. Además, a fin de garantizar la igualdad en todos los espacios del municipio, el legislador consideró que el mecanismo más adecuado para garantizarlo era mediante la equitativa distribución de los beneficios y las cargas que pudieran grabar esas fincas. Pero, si entramos a valorar la calificación del suelo en cada una de sus tipologías, se debe tener presente que, en relación con el suelo urbano y urbanizable, las normas urbanísticas o en su caso, el PGOU/POUM, deberá detallar de forma precisa los usos permitidos sobre esos espacios, incluyendo además la definición de cada uno de ellos, como también las actuaciones edificatorias permitidas.

No obstante, y a diferencia del urbano, el suelo urbanizable deberá establecer unos usos más generales atendiendo al PPU concreto que deba desarrollarse en estos espacios. Y en último lugar, en cuanto al suelo no urbanizable, en este supuesto no se determinarán los usos permitidos, sino al contrario, se deberán determinar los usos incompatibles y prohibidos.

1.2.1. LOS USOS PERMITIDOS EN CADA SUELO Y SUS POSIBILIDADES EDIFICATORIAS

En relación con la calificación del suelo, previamente a poder realizar cualquier actuación sobre un suelo, deberemos conocer la tipología de suelo ante la que nos encontramos, para poder posteriormente conocer con mayor exactitud que usos estarán permitidos. En este sentido, podemos diferenciar los usos en distintas categorías, como podrían ser los usos más comunes, los usos más específicos o atendiendo a las características del terreno, y los usos del suelo no urbanizable.

Atendiendo a los usos comunes, en este punto nos encontraríamos con aquellos usos que son los más habituales, como podrían ser; el uso residencial (tanto de inmuebles como de uso hotelero, etc.), uso industrial o de actividades económicas (serían los usos propios de zonas comerciales, así como polígonos industriales, entre otros) y usos dotacionales o públicos (serían aquellos usos propios de espacios reservados para centros de atención primaria, escuelas, zonas deportivas, infraestructuras, etc.).

En segundo lugar, nos encontraríamos con la segunda clasificación que sería la de los usos más específicos, que serían aquellos que van vinculados a un PEU o PPU concreto a desarrollar sobre un espacio determinado, o bien aquellos usos que pueden coexistir sobre un mismo espacio. Además, en algunos supuestos, también se diferenciaban esos usos atendiendo a la zona o sector donde estuvieran ubicados estos terrenos, bien por hallarse en un sector urbanístico concreto, por aplicarse junto con el uso concreto o común que se hubiera atribuido a ese terreno, o por el simple hecho de su ubicación, que en determinados supuestos podría conllevar incompatibilidades con el uso común con el que se tuviera que vincular.

En último lugar, en cuanto a los usos del suelo no urbanizable, serán aquellos usos incompatibles o no permitidos sobre ese espacio, los cuales estarán directamente vinculados directamente con otros usos que también pudieran autorizarse sobre esos espacios.

1.2.1.1. ACTUACIONES PERMITIDAS EN EL SUELO URBANO Y POSIBILIDADES DE EDIFICACIÓN¹⁰⁰

En relación con aquellas actuaciones permitidas en el suelo en general, la ley ha previsto una serie de facultades, entre las que podríamos encontrar la de usar, disfrutar y explotar el mismo, pero siempre atendiendo y respetando la legislación urbanística competente para regular tal espacio, así como para preservar y respetar las características que les son propias. Es más, los titulares de las fincas también dispondrán de una facultad de disposición sobre los mismos, a efectos de garantizar su ejercicio, siempre y cuando este no infrinja lo establecido por la legislación, en cuanto al régimen de formación de las fincas como de sus parcelas; y todo ello en base a lo establecido en el art. 26 del mismo cuerpo legal.

En cuanto a las posibilidades de edificar sobre el suelo, serán unas facultades atribuidas al titular del solar, y en todo caso, será el encargado de ejecutar tales facultades. Sin embargo, en base a lo dispuesto en el art. 12.2 de la Ley del Suelo, dichas facultades alcanzan, hasta el vuelo y subsuelo del terreno, e incluso hasta donde puedan determinar los instrumentos urbanísticos previstos para tal fin, en base a lo establecido por la legislación aplicable, y las servidumbres que pudieran afectar-los.

¹⁰⁰ En relación con el art. 12 del TRLSRU de 2015.

1.2.1.2. ACTUACIONES EN EL SUELO URBANIZABLE Y POSIBILIDADES DE EDIFICACIÓN¹⁰¹

De la misma forma que se ha comentado previamente, acerca del suelo urbanizable el legislador consideró oportuno realizar una mención a los usos y posibilidades edificatorias en el suelo urbanizable, estableciendo cuales serían los usos permitidos, así como las facultades de usar, disfrutar y explotar dichos terrenos, pero siempre atendiendo y respetando lo establecido en la normativa urbanística, así como las características que le eran propias.

No obstante, también conviene matizar algunas de las actuaciones edificatorias que se permiten sobre esta tipología de suelo, y entre las que encontramos las siguientes;

- En primer lugar, y en relación con las facultadas previstas en el art. 13 de esta ley, el legislador considero que sería de aplicación en los terrenos urbanizables las siguientes facultades:
 - Primeramente, se permitía a los titulares de dichos terrenos elaborar y aportar el correspondiente instrumento de ordenación en aquellos supuestos en que la administración competente se hubiera reservado la iniciativa pública únicamente para ordenación y ejecución;
 - En segundo lugar, también se ha previsto la facultad de realizar consultas ante la administración competente (que será limitada a un plazo máximo de contestación de 3 meses) sobre previsiones o criterios urbanísticos, del planeamiento como de las obras que se podrán ejecutar sobre dichos espacios;
 - Y, en tercer lugar, también permitió determinados usos y obras de carácter provisional que al hallarnos ante un vacío legal que no haya sido prohibido de forma expresa, y en cuyo caso también serán compatible con el planeamiento vigente.

- En cuanto a las facultades propias de este tipo de suelo, el legislador también hizo una enumeración, entre las que encontrábamos, las siguientes:

¹⁰¹ En relación con el art. 14 del TRLSRU de 2015.

- Los titulares de los terrenos eran los legitimados para completar las urbanizaciones de los terrenos, para poder así cumplir con los servicios mínimos, a fin de poderlos edificar posteriormente.
- También se permitió, la facultad de edificar sobre una porción de terreno, pero siempre dentro de los plazos y cumpliendo con la normativa aplicable, a fin de garantizar un óptimo estado de conservación de las edificaciones.
- Una tercera facultad que también se preveía fue la de poder participar en aquellos procesos de reforma o renovación de las urbanizaciones, así como en la distribución de beneficios y cargas, como en también para las ayudas públicas que se pudieran conceder y todos aquellos ingresos que se pudieran generar de estas operaciones.
- Y en último lugar, hizo una mención en cuanto al hecho de poder obtener la autorización o permiso para la realización de determinadas actuaciones sobre el suelo urbano, a fin de valorar que no se producía ninguna afectación real o afectación a otras edificaciones la ejecución de dicha obra¹⁰².

De todo ello, podemos extrapolar, que, aunque nos encontráramos ante una tipología de suelo con unas facultades más amplias que las demás tipologías, este suelo para poder ser considerado como tal, debía de haber estado facultado de los servicios mínimos exigidos por ley, y que eran los elementos que lo diferenciaban de cualquier otra tipología de suelo.

1.2.1.3. LAS ACTUACIONES PERMITIDAS EN SUELO NO URBANIZABLE Y POSIBILIDADES DE EDIFICACIÓN¹⁰³

En último lugar, nos adentramos a comentar el suelo no urbanizable, o como también se conoce como suelo rural.

¹⁰² Ante una afectación real, el legislador ha previsto un mecanismo de inscripción de las mismas, que será anotada mediante nota marginal en el Registro de la Propiedad, con una referencia expresa a la garantía real, así como al régimen de preferencia, pagos de cuotas, entre otras actuaciones de transformación urbanística que pudieran derivar-se.

¹⁰³ En relación con el art. 13 del TRLSRU de 2015.

Tal y como comentamos en apartados anteriores de este capítulo, el suelo no urbanizable o rural lo encontrábamos establecido en el art. 21.2 del TRLSRU de 2015. En relación con este precepto normativo, y ante la existencia de un gran número de suelos considerados como no urbanizables, a continuación, se exponen algunas de las facultades que ha previsto el legislador en esta normativa, a fin de preservar los valores propios de estos suelos, en cuanto a sus usos agrícolas, ganaderos, forestales, sinérgicos, así como cualquier otro al que pudiera estar vinculados al mismo.

Más aún, el hecho de prever unos usos, así como sus posibilidades edificatorias, todo ello viene a garantizar la conservación de las edificaciones ya existentes en el mismo, así como la actividad que se haya podido ir desarrollando sobre los mismos. En este sentido, al hallarnos ante unos terrenos con unos valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos e incluso paisajísticos, conllevará que cualquier actuación que se tenga que desarrollar en los mismos, siempre deba garantizar la preservación de estos valores y únicamente comprenderá o permitirá los actos de alteración del estado natural, cuando la norma así lo admita¹⁰⁴. Acerca de las facultades edificatorias en el suelo no urbanizable, el apartado segundo del art. 13, recogió de forma expresa aquellas facultades que estarían permitidas a fin de poder modificar la cualificación del suelo no urbanizable para que pudiera ser considerado como urbanizable; y todo ello, atendiendo a lo siguiente:

- En primer lugar, se reconoció el derecho de consulta ante las administraciones competentes, a fin de poder conocer aquellos documentos que fueran precisos para realizar las conexiones necesarias sobre dichos terrenos, a fin de cumplir con los elementos mínimos exigidos por ley. De forma igual sucedía con el suelo urbanizable, en relación con dichas consultas, las cuales estaban sometidas a un plazo de 3 meses para su contestación, salvo que otra norma estableciera lo contrario.

- Otras de las facultades que se reconocieron, ha sido el derecho a poder elaborar e incluso presentar el instrumento de ordenación que fuera necesario, siempre y cuando la administración en cuestión se hubiera reservado la iniciativa pública de ordenación y ejecución.

¹⁰⁴ De forma excepcional, y siguiendo en todo caso el procedimiento y las condiciones previstas específicamente, la legislación urbanística podrá legitimar determinados usos o actuaciones públicas sobre dichos espacios que necesariamente hayan de estar ubicados en el medio rural.

- También se reconoció, el derecho de los titulares a participar en la ejecución de determinadas actuaciones urbanísticas, donde el propietario dispondría de un plazo concreto para conocer el alcance de las cargas y criterios para la óptima o correcta distribución entre todos los titulares afectados.
- Otra facultad que también se ha permitido, ha sido el derecho a determinados usos y obras provisionales que se hayan autorizadas al no haber sido prohibidas de forma expresa por cualquier otra norma, y al ser compatibles con el instrumento de ordenación urbanística. Sin embargo, en caso de incumplimiento, o transcurso del plazo por el que hayan sido autorizadas, las mismas serán demolidas sin derecho a indemnización, una vez lo acuerde la administración urbanística competente.¹⁰⁵ Además, cabe recordar que cualquier arrendamiento sobre estas construcciones provisionales, estarán excluidos del régimen de rústicos y urbanos, y ello conllevará que finalicen automáticamente con la orden de la administración urbanística correspondiente¹⁰⁶.
- Y en último lugar, se volvía a hacer mención al derecho de usar, disfrutar como disponer de todos los terrenos, de conformidad con lo previsto en el apartado primero de este artículo, siempre que dichas facultades fueran compatibles con lo previsto en el instrumento de ordenación territorial y urbanística.

Por todo lo expuesto, podemos extraer que se podrá modificar la clasificación de un suelo, de no urbanizable a urbanizable, cuando exista una razón que justifique dicha modificación, y, asimismo, cuando los terrenos en cuestión dispongan de todos los servicios mínimos para poder obtener la nueva cualificación. No obstante, solo se permitirá la alteración de la delimitación de estos espacios (por ejemplo, Red Natura 2000), mediante una reducción de la superficie total afectada y excluyendo algunos terrenos de esta red; cuando así lo justifiquen los cambios naturales producidos sobre dichos espacios, y que constará científicamente demostrado. Las alteraciones de estos espacios siempre deberán someterse a información pública, y en los casos de la Red Natura 2000, se realizará previamente a la remisión de tal descatalogación al órgano

¹⁰⁵ La eficacia de estas autorizaciones, quedaba condicionada a su constancia registral, de conformidad con lo estipulado por la Ley hipotecaria.

¹⁰⁶ En estos supuestos, nunca existirá derecho de realojamiento como tampoco de retorno.

europeo competente (en su caso, la Comisión Europea) donde será necesario, su aceptación para proceder posteriormente, a su descatalogación.

2. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN ESPAÑA SEGÚN SU REGULACIÓN

En este punto se procede a comentar como ha ido evolucionando la regulación de los distintos tipos de suelos en función de la normativa de cada momento.

2.1. LA REGULACIÓN DEL SUELO ANTERIOR A LA LEY DE 1956

Previamente a la aprobación de la primera ley del suelo de 1956, y una vez finalizada la guerra civil española, y las dos guerras mundiales finalizadas la última de ellas en 1945 se produjo un cambio en el territorio muy relevante. En este sentido, y si observamos la situación ante la que se encontraba España territorialmente hablando, se puede observar cómo era necesario dotar al marco normativo de alguna regulación específica del suelo, a efectos de delimitación como protección del mismo. Por esta razón, a lo largo del año 1949 se encargó la redacción del primer anteproyecto de la ley del suelo, el cual no surgió hasta 1951.

Del anteproyecto de la ley del suelo se podía extrapolar como la futura ley tenía como finalidad combatir la especulación del suelo, realizar una ordenación urbanística de todo el estado, así como modificar el modelo utilizado hasta el momento, que era el del ámbito local o de circunscripción, así como las leyes de ensanche que se habían aprobado casi 100 años atrás¹⁰⁷.

Además, analizando el contenido del anteproyecto, se podía observar como las principales preocupaciones del momento eran en relación a la ordenación del territorio como de la especulación, dado que, ante la falta de planificación o regulación general en este ámbito, había conllevado que se crearan unas ciudades desordenadas y que habían ido creciendo de forma aleatoria a causa de la industria y las necesidades de la sociedad, sin establecer o seguir unas directrices concretas.

¹⁰⁷ Cabe recordar que, aunque previamente se habían publicado las leyes de ensanche, también disponíamos de otras normativas como eran, las leyes de reforma interior, de saneamiento, de bases del régimen local, de solares de 1945, entre muchas otras.

Es por ello, que, ante el crecimiento masivo o aleatorio de las ciudades, se vieron en la necesidad de incluir en la ley que se aprobaría posteriormente en 1956, los distintos tipos de planes y proyectos que serían admitidos, así como los sistemas de actuación, los plazos, las valoraciones, etc.; creando una ley que determinaría el planeamiento de todo el territorio del estado, y que a nivel local se controlaría mediante un plan de ordenación único e individualizado para cada municipio.

2.2. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO CON LA LEY DEL SUELO DE 1956

Una vez expuesta el contexto en el que nos encontrábamos, y derivado del anteproyecto de la ley del suelo de 1951, cinco años después surgió la primera ley del suelo.

2.2.1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

En este apartado se procede a comentar la clasificación como calificación del suelo que se había previsto por el legislador en la Ley del Suelo de 1956¹⁰⁸. En este sentido, nos encontrábamos frente a una ley cuyo principal objetivo era el de determinar de forma sistemática un conjunto orgánico regulador del ámbito urbanístico, para garantizar la protección del territorio, así como el desarrollo sostenible.

2.2.1.1. EL SUELO URBANO¹⁰⁹

En primer lugar, en cuanto al suelo urbano, cabe establecer que esta tipología de suelo fue la única de la que se ha realizado un comentario más exhaustivo o extenso. En este sentido, consideraron que cuando nos referíamos al suelo urbano se podía hablar bien de los terrenos o de su destino.

En primer lugar, en referencia al suelo urbano como terreno, el mismo se refería acerca de aquellos terrenos que se encontraban ubicados bien dentro del municipio (casco urbano), como los que previamente ya habían sido urbanizados, así como también aquellos terrenos que aún y estando sin urbanizar, se encontraban ubicados dentro de determinados sectores los cuales disponían previamente de un PPU pendiente de ejecución. Es más, cuando hacían mención del suelo urbano en función de su destino, el mismo se diferenciaba de si dichos terrenos irían destinados a viales, zonas verdes, o bien para edificaciones tanto públicas como privadas.

¹⁰⁸ De ahora en adelante LS de 1956.

¹⁰⁹ En relación con el artículo 63 de la LS de 1956.

No obstante, también encontrábamos otra diferenciación en cuanto al municipio, en función de si el mismo disponía o no de un PGOU/POUM. En este punto, cuando estábamos frente un municipio el cuál disponía de un plan de ordenación, el mismo podía clasificar los terrenos municipales en función de si eran urbanos, de reserva urbana o bienes rústicos. El problema surgía en aquellos municipios que por la razón que fuera no disponían del correspondiente PGOU/POUM. En estos supuestos, el municipio únicamente podía diferenciar las tipologías de terrenos en dos clases; urbano o rústico.

A diferencia de lo comentado hasta el momento, en los municipios que no disponían de dicho PGOU/POUM, el suelo urbano, fue definido como aquella tipología de suelo la cual se integraba por terrenos que estaban edificados al menos en un 20% de su extensión de superficie; y no como se ha visto hasta el momento, atendiendo a su ubicación o de si previamente habían sido urbanizados o no.

2.2.1.2. EL SUELO DE RESERVA URBANA¹¹⁰

Esta tipología de suelo fue comentada de forma muy sucinta, dado que únicamente se establecía que se entendería como suelo de reserva urbana, a aquellos terrenos que se encontrasen previstos o comprendidos por el planeamiento general y que posteriormente podían ser urbanizados, aunque en ningún caso se clasificarían como suelo urbano. La razón de porque no obtendrían tal clasificación, es debido a que eran terrenos que no se encontraban ubicados dentro del casco de población, como tampoco estaban urbanizados y además de no estar urbanizados, tampoco estaban ubicados en sectores que dispusieran de algún tipo de PPU ya aprobado previamente.

Añadir que esta tipología de suelo también se vio limitada en determinados aspectos, como por ejemplo el caso de que sus propietarios no pudieran realizar ningún tipo de obras u instalaciones a excepción de las establecidas en el artículo 47.2 de la LS de 1956, como tampoco destinar dichos terrenos a usos o actividades que no se hubieran previsto por el PGOU/POUM en cuestión.

¹¹⁰ En relación con el artículo 64 de la LS de 1956. Además, en aquellos municipios, los cuales no dispusieran de un plan de ordenación aprobado, únicamente podrían clasificar sus terrenos en suelo urbano y rústico; por lo que desaparecería dicha clasificación.

2.2.1.3. EL SUELO RÚSTICO¹¹¹

En este epígrafe, acerca del suelo rústico se puede establecer que este tipo de suelo era la excepción a todos los anteriores, dado que se consideraría suelo rústico, a aquellos terrenos los cuales no se encontrasen en ninguna situación de las que se hallan los terrenos comentados hasta el momento. Además, la ley también hizo una precisión alrededor de la propiedad de los terrenos, estableciendo determinadas limitaciones sobre los mismos, como, por ejemplo, el deber de salvaguardar su conservación y defensa a fin de impedir que se pudiera transformar su destino a determinadas actuaciones que no fueran propiamente agrícolas, forestales o ganaderas¹¹²; o bien en cuanto a la posibilidad de edificar, se estableció que en todo caso debería realizarse en proporción a metro cubico/metro cuadrado, excepto en aquellos casos previstos legalmente.

También cabe mencionar que atendiendo a las construcciones que se podrían realizar sobre este suelo, se determinó que las mismas deberían ser adecuadas a su condición, y se prohibió en todo caso, construir edificaciones que por sus características hubieran de ir ubicadas en otras zonas urbanas.

Y finalmente, tal y como se comentó previamente en el apartado relacionado con el suelo urbano, en aquellos municipios que no dispusieran de un plan de ordenación, y que únicamente podían clasificar su suelo en urbano o rústico, se estableció en cuanto al suelo rústico lo siguiente; que se considerarían como suelos rústicos todos aquellos suelos no previstos en la clasificación anterior de suelo urbano, que se integraba por los terrenos que estuvieran comprendidos en un perímetro edificado por lo menos en un 20% de su extensión superficial.

2.2.2. LAS ACTUACIONES PERMITIDAS EN LOS DIFERENTES TIPOS DE SUELO EN LA LEY DE 1956

Siguiendo la estructura expuesta en apartados anteriores de este capítulo, a continuación, se procede a comentar las diferentes actuaciones que fueron autorizadas en las distintas tipologías de suelo mediante la LS de 1956.

¹¹¹ En relación con el artículo 65 de la LS de 1956.

¹¹² El objetivo de la ley en este supuesto fue el de limitar los aprovechamientos y explotaciones sobre los terrenos rústicos, a fin de que únicamente se pudieran ejecutar actividades o usos de acuerdo con las disposiciones dictadas en su día por el Ministerio de Agricultura.

2.2.2.1. EL SUELO URBANO

Según lo dispuesto por la Ley del Suelo de 1956, tal y como se puede observar en su artículo 67, el mismo determinó las limitaciones a las que estaría sujeto el suelo urbano.

En primer lugar, el legislador consideró que, a fin de poder salvaguardar la integridad de determinados espacios, era necesario instaurar limitaciones atendiendo a la categoría de suelo ante el que nos encontraríamos, razón por la cual para poder edificar necesitarían que el terreno previamente hubiera obtenido la condición de parcela y previamente la de solar (ello conllevaba que debía tener toda una serie de servicios mínimos a fin de poder urbanizar esos espacios). Otra de las limitaciones que contenía esta ley, fue que no se podrían autorizar por parte de las administraciones competentes cualquier tipo de construcción destinada a fines industriales, dado que, en función de la actividad de la misma, deberían estar ubicadas en zonas concretas del municipio, a efectos de garantizar la seguridad y salubridad de los ciudadanos. No obstante, aunque la ley establecía una serie de limitaciones sobre esta tipología de suelo, también preveía una serie de obligaciones o deberes¹¹³ a cumplir sobre este suelo.

En relación con estas obligaciones o deberes, había algunas como el deber de ceder por parte de los propietarios los terrenos necesarios para destinarlos a viales o espacios públicos en base a lo previsto en el art. 14 de la misma ley; y, en segundo lugar, también se estableció el deber de edificar sobre los solares bajo la carga de expropiación, pero siempre dentro del plazo legalmente establecido al efecto, en relación con lo previsto en el art. 142 de la misma norma.

Todo ello conllevó que, aunque se garantizaría un orden en el crecimiento o expansión del municipio al disponer de PGOU/POUM diferentes en cada municipio, los mismos también conllevarían una serie de limitaciones a los titulares de los terrenos, al tener que cumplir con determinados criterios urbanísticos o edificatorios que, hasta el momento, no habían sido tan limitativos.

2.2.2.2. EN EL SUELO DE RESERVA URBANA

En cuanto al suelo de reserva urbana el mismo lo encontramos regulado en el art. 68 de la LS de 1956, y el mismo se caracterizó por restringir a los propietarios la edificación

¹¹³ Véase artículo 67.3 de la LS de 1956.

como la realización de determinadas instalaciones, así como destinar dichos terrenos a los usos o aprovechamientos propios que se le habían atribuido en base a lo previsto en el plan general que rigiera en cada municipio.

Asimismo, y siguiendo al filo de lo expuesto en el artículo 68, el mismo hacía una remisión a lo dispuesto en el artículo 47.2 de la misma ley, el cuál determinó la obligatoriedad de seguir lo establecido por el PGOU en relación a los usos y predios de los terrenos y a las nuevas construcciones.

Pero en base a lo comentado en el apartado segundo del artículo anterior, se preveía una excepción, en cuanto mientras no impidiera la ejecución del PGOU, admitía que se podrían autorizar siempre previo informe de la Comisión Provincial de Urbanismo, los usos u obras justificadas de carácter provisional, así como demoliciones, cuando lo hubiese acordado el Ayuntamiento y sin derecho a indemnización alguna, para posteriormente inscribirse en el Registro de la Propiedad correspondiente, bajo las condiciones indicadas en el documento en cuestión.

2.2.2.3. EN EL SUELO RUSTICO

En último lugar, debemos hacer mención al suelo rústico, el cual se caracterizaba porque en base lo establecido en el artículo 69 de la misma ley, el mismo también estaba sujeto a una serie de limitaciones impuestas por ley.

Entre estas limitaciones nos encontrábamos en un primer lugar, que por sus condiciones o particularidades este suelo debía ser objeto de conservación y defensa para garantizar la perdurabilidad de su destino agrícola y forestal, lo que conllevaba que el mismo no pudiera ir destinado a otros fines que no fueran los propios de su actividad o que implicaran algún tipo de transformación del mismo.

Además, tal y como establecía el legislador, este tipo de suelo tenía unas restricciones muy severas en relación con las edificaciones y la facultad de edificar. En este aspecto, únicamente se permitía edificar sobre suelo rustico en proporción de un metro cubico por cada cinco metros cuadrados de terreno, excepto en aquellos supuestos que así se hubiera previsto de forma expresa. Como excepciones a la facultad de edificar, y atendiendo a las construcciones ya existentes o necesarias para el desarrollo de la actividad agrícola o forestal, se estableció que únicamente se autorizarían las obras o construcciones que fueran destinadas a explotaciones agrícolas o viviendas obligatorias en fincas mejorables,

pero las cuales siempre debían cumplir o responder con los planes o normas del Ministerio competente en la materia, que era el de Agricultura.

Y otro punto que incluyó el legislador fue en relación con las construcciones o instalaciones vinculadas a estos terrenos, en cuyo caso y dado a que eran destinadas al desarrollo de un fin nacional, social, asistencial, educativo, sanitario o turístico, y por esta razón las mismas deberían ubicarse en un entorno rural. Otro caso eran el de aquellas edificaciones que debían asemejarse a una vivienda unifamiliar alejadas de los centros urbanos, donde se permitía como excepción, autorizar mayores volúmenes de edificación, pero siempre que se respetara lo dispuesto en el artículo 46.3 y al planeamiento aplicable a cada espacio.

No obstante, en aquellos casos en que se produjera la transmisión de la propiedad o divisiones y asignaciones de terrenos, los mismos sí que estarían limitados a que en ningún caso se pudieran fraccionar o dividir las unidades mínimas de cultivo previstas por el planeamiento vigente.

Y un tercer y último elemento que también recogía este artículo fue en cuanto a las tipologías de edificaciones sobre el suelo rustico, donde se estableció que en todo caso deberían adaptarse y ser adecuadas a su condición aislada; quedando prohibida realizar cualquier otro tipo de edificación similar a edificios de viviendas o bloques de pisos, que por sus características propias de zona urbana no podían ser ubicadas en el suelo rústico.

2.3. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO CON LA LEY DEL SUELO DE 1975 Y SU POSTERIOR MODIFICACIÓN DE 1976.

Tal y como se ha comentado en apartados anteriores de esta tesis, en este punto se procede a detallar como evoluciono la tipología de los suelos existentes con la aprobación de la Ley del Suelo de 1975 y la Ley del régimen del suelo y ordenación urbana de 1976, y las limitaciones que radicaban sobre cada uno de estos espacios.

Además, previamente a comentar las diferentes clasificaciones del suelo con la Ley de 1976, cabe mencionar que la clasificación de estos suelos podía variar en función de si los municipios carecían o disponían de el respectivo PGOU/POUM; en cuyo caso, en aquellos municipios que no dispusieran del PGOU, únicamente tenían reconocido y

diferenciados los suelos en urbano y no urbanizable¹¹⁴ – que previamente era suelo rustico –.

2.3.1. LAS DIFERENTES CLASIFICACIONES DEL SUELO

La siguiente clasificación se realiza siguiendo la diferenciación o clasificaciones del suelo para aquellos municipios que disponían de PGOU, teniendo en cuenta que aquellos municipios que no disponían del correspondiente PGOU/POUM no podía clasificar el municipio en todas las siguientes clasificaciones.

2.3.1.1. EL SUELO URBANO

En cuanto al suelo urbano, al igual que sucedía con la LS de 1956 también lo encontrábamos regulado en el TRLS de 1976¹¹⁵, y concretamente en su artículo 78, el cuál entendía como suelo urbano todos aquellos terrenos incluidos en el planeamiento con esa denominación, al disponer de unos accesos rodados, unos servicios mínimos, o bien por estar comprendidos en aéreas consolidadas por la edificación en un mínimo de 2/3 partes. Además, en aquellos terrenos con clasificación de suelo urbano, estos fueron considerados como solares, por sus características edificatorias y atendiendo a las normas subsidiarias establecidas por cada planeamiento¹¹⁶.

2.3.1.2. EL SUELO URBANIZABLE

En segundo lugar, nos encontramos con el suelo urbanizable¹¹⁷. Dicha tipología únicamente se reconocía en los municipios los cuales disponían del correspondiente PGOU, y, además, cuando dispusiera de él, el suelo urbanizable se podría diferenciar en dos categorías, suelo urbanizable programado y suelo urbanizable no programado.

Para que un suelo pueda ser considerado como suelo urbanizable, únicamente se requería que el mismo dispusiera de los elementos esenciales para ser apto para poder ser urbanizado.

¹¹⁴ En aquellos municipios los cuales no disponían del correspondiente PGOU, tal y como se ha comentado únicamente se diferenciaba el suelo en urbano y no urbanizable. En relación con el suelo urbano, consideraban que era aquella tipología o clasificación que se caracterizaba por disponer de accesos rodados, servicios mínimos, al estar comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en la mitad de su superficie y se incluyan en un proyecto concreto de delimitación. En cuanto al suelo no urbanizable, se consideraba que serían todos los demás espacios del término municipal que no dispusieran de la condición de suelo urbano.

¹¹⁵ Óp. Cit. en el pie de página 16 de esta Tesis.

¹¹⁶ En aquellos municipios que no disponían de PGOU, para poder considerar los terrenos de los suelos urbanos como solar, era preciso contar de unos determinados servicios, así como una calzada y aceras pavimentadas.

¹¹⁷ Art. 79 del TRLS de 1976.

2.3.1.2.1. PROGRAMADO

Según lo dispuesto por el Real Decreto de 1976, una de las novedades introducidas en esta modificación fue el suelo urbanizable programado, que era aquella tipología o clasificación del suelo, que se caracterizaba porque además de ser un terreno o solar apto para poder ser urbanizado, el mismo estaba integrado dentro del PGOU.

Además, en relación al suelo urbanizable programado, el legislador estableció en el Real Decreto de 1976 una serie de obligaciones para los propietarios de los terrenos afectados, en cuanto considero que los mismos se veían obligados a ceder de forma obligatoria y gratuita todos aquellos terrenos que se tuvieran que destinar a zona de uso público, así como plazas, viales, parques y jardines, entre otros. En estos supuestos el órgano receptor de los citados terrenos sería, bien los ayuntamientos, o en su caso, el órgano urbanístico actuante.

Entre las otras obligaciones a las que se veían sujetos los titulares eran algunas como, asumir el coste de la urbanización; edificar en solares cuando venía establecido por el planeamiento dentro de los plazos previstos; ceder de forma obligatoria y gratuita el 10% del aprovechamiento restante medio del sector donde se encontrara sita la finca o terrenos, etc. No obstante, aunque el legislador determinó dichas obligaciones para los propietarios, también estableció unas limitaciones para aquellos órganos receptores de los espacios, en cuyo caso únicamente podrían destinar los terrenos o parcelas cedidas a los fines previstos que hubieran motivado la cesión. Añadir que una vez los recibiera el ente público, estos espacios se incluirían dentro del Patrimonio Municipal del Suelo.¹¹⁸

Sin embargo, aunque a priori esta tipología de suelo pudiera asimilarse a la del suelo urbanizable no programado, ambos eran muy distintos. Por consiguiente, el suelo urbanizable programado conllevaba que ahora dispondríamos de una diferenciación de suelo urbanizable, el cuál únicamente sería objeto de un PPU, cuando el mismo dotara a ese sector determinado de los mecanismos o elementos necesarios mediante la gestión o ejecución urbanística. Ahora bien, esta diferenciación tuvo una escasa duración, dado

¹¹⁸ En relación con los art. 165 y 166 del TRLS de 1976. En relación con el suelo urbanizable programado cabe añadir, que cuando el aprovechamiento real de alguna finca, atendiendo a lo establecido por el planeamiento no alcance el 90% del aprovechamiento que le es propio, será preciso realizar una compensación por adjudicación de otros terrenos edificables en áreas próximas y condiciones similares a los anteriores. No obstante, si el defecto fuera inferior al 15%, la administración receptora de dichos terrenos podrá sustituir la adjudicación por una indemnización en metálico.

que, en 1996, se volvió a considerar el suelo urbanizable como un todo, sin clasificaciones, pero dotándolo de lo previsto previamente para el suelo urbanizable programado.

2.3.1.2.2. NO PROGRAMADO

Por contraparte a lo establecido para el suelo programado, nos encontrábamos frente al suelo urbanizable no programado, el cuál fue la otra novedad de la reforma de 1976. Esta clasificación del suelo urbanizable se caracterizaba porque el mismo era un terreno apto para ser urbanizado, pero a diferencia del anterior, se caracterizaba porque podría ser objeto de urbanización en aquel momento en que se aprobara algún programa de actuación urbanística (de ahora en adelante PAU) para un determinado sector, y el mismo se integrara dentro del citado PAU. No obstante, una diferenciación muy relevante frente a la anterior clasificación del suelo urbanizable era que en el momento que este suelo urbanizable no programado era ejecutado por algún PAU, con la finalización de ese programa, el mismo no pasaba a ser un suelo urbanizable como tal, sino que a partir de ese momento se consideraría como un Suelo Urbanizable Programado, que posteriormente también debería ser desarrollado mediante el correspondiente PPU.

2.3.1.3. EL SUELO NO URBANIZABLE

En tercer lugar, nos encontrábamos frente a otra posible clasificación del suelo, la cual recogería los suelos no urbanizables¹¹⁹, o como previamente ya había establecido la anterior LS de 1956, como suelo rústico. No obstante, aunque se modificó la denominación con la que era conocida esta tipología de suelo, sus elementos esenciales perduraron, hasta el punto que se han mantenido tal y como establece el texto de 1976, el hecho de clasificar como suelo no urbanizable, todos aquellos terrenos que previamente no hubieran sido incluidos en otra clasificación; así como, todos aquellos espacios que fueran necesarios dotarlos de una protección especial por sus valores agrícolas o forestales, o bien por sus valores paisajísticos, históricos o culturales, o para garantizar la defensa de la fauna, flora o equilibrio ecológico.

2.3.2. LAS DIFERENTES ACTUACIONES PERMITIDAS POR ESTA LEY.

Atendiendo a cada una de las categorías de suelo con las que nos podíamos encontrar, el legislador procedió a realizar una diferenciación en función de la tipología de suelo como acerca de las particularidades que pudiera tener aquel espacio. Por este motivo, a

¹¹⁹ Art. 80 de la TRLS de 1976.

continuación, se procede a comentar las distintas actuaciones que podrán permitirse en cada una de las diferentes clasificaciones de suelo existentes en la ley que nos ocupa.

2.3.2.1. EN SUELO URBANO

En este apartado, en relación con las distintas actuaciones permitidas sobre el suelo urbano¹²⁰, cabe establecer que, mediante la ley de 1956, ya se estableció en gran parte, muchas de las actuaciones permitidas sobre esta tipología de suelo, y que posteriormente y con la ley de 1976 se han seguido reconociendo. Un ejemplo de ello sería el hecho de que, con la modificación de 1976, se siguió manteniendo las limitaciones específicas que imponía el planeamiento y que estaba sujeto a no poder edificar hasta que el terreno no fuera considerado como solar; requisito que ya se daba con la ley de 1956. No obstante, con la modificación de 1976 se introdujo un nuevo apartado o énfasis, en cuanto establecía que además de garantizar la correcta ejecución de la urbanización, deberían cumplir las garantías que vinieran determinadas reglamentariamente.

Asimismo, también se mantuvo el epígrafe relativo a que podían autorizarse construcciones destinadas a fines industriales, siempre que cumplieran con lo dispuesto en materia de seguridad, salubridad y contaminación, y en cuanto el propietario asumiera las obligaciones propias de inscripción en el registro de la propiedad.

Además, en lo relativo a los deberes u obligaciones de los titulares o propietarios de esos terrenos, también se mantuvo el apartado relativo a la obligación de ceder sus terrenos a los ayuntamientos cuando los mismos debieran ser destinados a viales, parques, jardines, centros de educación, entre otros.

Y finalmente, también se incluyó un apartado inexistente hasta ese momento, y era que a partir de ese momento los propietarios de los terrenos, eran los obligados a costear la urbanización. Ello conllevaba una sobrecarga hacia los titulares que previamente no había sido prevista en ninguna otra ley, dado que lo que se preveían era la expropiación o cesión al ente local correspondiente, así como edificar dentro de los plazos legalmente establecidos.

¹²⁰ Art. 83 del TRLS de 1976.

2.3.2.1.1. EL PLAN ESPECIAL

En cuanto al suelo urbano, el legislador también estableció que se podrán realizar planes especiales de reforma interior, cuya función sería la de descongestionar, así como crear dotaciones urbanísticas y equipamientos públicos, para dar respuesta a los problemas de circulación, así como para mejorar el medio ambiente u otros servicios análogos.

Por ello, en aquellos supuestos en que no estuvieran previstas determinadas operaciones en el plan general, si existiera algún plan especial, el mismo no modificaría en ningún caso la estructura del mismo, y donde además debería ir acompañado de un estudio que justificara la necesidad o conveniencia de la actuación, así como la coherencia con el planeamiento general del municipio.

2.3.2.2. EN SUELO URBANIZABLE

Una vez analizadas las actuaciones permitidas sobre el suelo urbano, a continuación, se procede a comentar aquellas actuaciones que únicamente podrían ser desarrolladas en suelo urbanizable.

2.3.2.2.1. INTRODUCCIÓN, PLAN PARCIAL Y PLAN ESPECIAL

En relación con el suelo urbanizable, a diferencia de lo que sucedía con aquellos terrenos que se encontraban ubicados en suelo urbano, este suelo urbanizable programado se veía condicionado a una limitación; que era el hecho de no poder ser urbanizado hasta que se aprobara el correspondiente PPU.

El plan parcial, sería el instrumento urbanístico que permitiría desarrollar dichos espacios. Derivado de esta limitación o condicionante, el legislador también precisó que mientras estos espacios no dispusieran del correspondiente PPU que los desarrollara, no se permitiría realizar ninguna actuación o instalación sobre los mismos, a excepción de que existiera algún PEU¹²¹ que permitiría tal actuación. Asimismo, también se estableció otra limitación, la cual determinó que, en ningún caso, dichos terrenos podrían destinarse a usos o aprovechamientos distintos de los que hubiera previsto en su caso el Plan General.

¹²¹ Todo ello en relación con el art. 84 del TRLS de 1976 y el art. 17.2 en relación con el art. 58.2 de la misma ley.

2.3.2.2.2. *EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA*

En este apartado, en relación con el suelo urbanizable no programado¹²², el legislador ha establecido una serie de limitaciones a las que estarán sujetos estos terrenos mientras no dispongan del correspondiente PAU aprobado. Entre las limitaciones que estableció la ley nos encontrábamos en que, en cualquier caso, con que los titulares de dichos terrenos deberían respetar las incompatibilidades de los usos que vinieran estipuladas por el planeamiento correspondiente. Además, y como ya se había manifestado hasta el momento, también se preveía que no se permitirán otras construcciones que no fueran las destinadas o dirigidas a explotaciones agrícolas, las cuales siempre debían guardar una relación entre la finca y la actividad; y además debiendo ajustarse a los planes o normas aprobadas por el Ministerio de Agricultura, como los vinculados a obras públicas.

No obstante, también se establecía una excepción en cuanto se podían autorizar aquellas edificaciones e instalaciones que, por sus rasgos de utilidad pública o interés social, deberían de ubicarse en el suelo rural. En este supuesto, al haber establecido una serie de limitaciones en cuanto al destino o uso de dichas edificaciones, el legislador también estableció una serie de limitaciones en cuanto a las edificaciones o construcciones que se permitirían; estipulando que cualquier edificación que se ubicara sobre dichos espacios debería ser en cualquier caso adecuada a su condición y respetando lo establecido por las normas subsidiarias y el planeamiento, y donde además estaría del todo prohibido edificar cualquier construcción que hubiera de ubicarse en zonas urbanas.

Por último, una vez aprobado el PAU por los órganos competentes, el legislador hacía una última limitación en cuanto dispuso que una vez aprobado el programa se estaría a lo dispuesto por determinados artículos de la modificación de la Ley del suelo de 1976, sin perjuicio de las obligaciones, limitaciones y cargas adicionales que se pudieran haber previsto en el programa y posteriormente en el acuerdo para su aprobación.

2.3.2.2.3. *EL SUELO NO URBANIZABLE*

En este apartado, entramos a analizar la última tipología de suelo existente en las regulaciones de 1975 y 1976, y donde es preciso hacer una breve mención en cuanto al suelo no urbanizable¹²³, y que como hemos comentado previamente, con la regulación anterior era considerado como suelo rústico. En relación con el suelo no urbanizable, cabe

¹²² Art. 85 del TRLS de 1976.

¹²³ Art. 86 del TRLS de 1976.

mencionar que el mismo únicamente estaba integrado por los terrenos que determinara el planeamiento o que hubieran venido determinados por otras limitaciones.

Sin embargo, eran considerados como suelo no urbanizable, aquellos espacios que por sus características debían ser objeto de especial protección y que por esta razón no podían ir dirigidos o dedicados a aquellos usos que implicaban un cambio o transformación de su destino o naturaleza, con los riesgos que ello conllevaba. Es por ello que se debía atender al valor específico que se pretendía proteger.

2.3.2.4. EL ESTUDIO DE DETALLE

En relación con el estudio de detalle, el mismo se procede a comentar de forma muy sintética lo que entendía el legislador por el mismo, en base a lo establecido en el Real Decreto 1346/1976.¹²⁴

Cuando hablábamos de los estudios de detalle, nos referíamos a aquellos instrumentos urbanísticos de los que se podría hacer uso cuando fuera preciso para completar el planeamiento vigente, o bien para adaptar lo establecido por los planes generales acerca del suelo urbano, o bien mediante PPU.

Aunque su finalidad era la de completar o adaptar lo establecido por el planeamiento, en relación con el contenido del mismo, este tenía una finalidad de ampliación o de reajuste de las alineaciones y rasantes, así como de la ordenación de los volúmenes siempre atendiendo a lo dispuesto por el PGOU/POUM o planeamiento concreto que correspondiera. Además, atendiendo a lo dispuesto en la norma concreta, el legislador añadió, que también se podrían realizar estos estudios de detalle, cuando fueran necesarios para completar la determinación de las alineaciones y rasantes vinculadas a las normas subsidiarias, y complementarias del planeamiento. A forma de inciso también es preciso añadir, que este instrumento urbanístico debería en todo caso mantener las determinaciones estipuladas por el Plan, y garantizar que en ningún caso se produjeran alteraciones en los aprovechamientos que pudieran corresponder o que correspondieran a los terrenos sujetos a dicho estudio de detalle, como tampoco, que se produjera alteración alguna de las condiciones de ordenación de los predios.

¹²⁴ En relación con el artículo 14 del TRLS de 1976.

2.4. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO CON LA LEY DEL SUELO DE 1992

Una vez analizada la situación del suelo mediante la aprobación de la primera Ley del suelo de 1956 y con la modificación de 1975 modificada posteriormente el año 1976, este punto se centra en comentar los distintos cambios legislativos que conllevo la modificación de la Ley del Suelo de 1992, y que modificó lo previsto hasta ese momento para esos espacios, y que derogaba en gran parte que había regido hasta ese momento mediante la Ley del suelo de 1975 y su posterior modificación de 1976.

En un primer momento y para poder proceder a comentar algunos de los cambios más significativos de esta ley, debía atenderse a lo previsto en la norma, atendiendo a si nos encontrábamos con municipios que disponían del correspondiente planeamiento, y que ocurría ante aquellos municipios que no estaban dotados del mismo.

2.4.1. MUNICIPIOS CON PLANEAMIENTO

Igual que sucedía con algunas de las regulaciones anteriores del suelo, el legislador consideró que era preciso hacer una diferenciación de los municipios, atendiendo a si en el momento de la aprobación de esa Ley del suelo, los municipios disponían o no del pertinente PGOU. Es por esta razón, que atendiendo a si había o no el correspondiente planeamiento, el mismo procedió a realizar una diferenciación de los distintos tipos de suelo que podíamos encontrar dentro de un municipio en función de si disponían o no del PGOU/POUM.

2.4.1.1. EL SUELO URBANO

Como bien se ha introducido en el párrafo anterior, este punto se pronuncia acerca de que entendió el legislador por suelo urbano, en aquellos municipios que dispusiera del correspondiente instrumento de planeamiento.

En este sentido, según lo dispuesto en el articulado del TRLS de 1992¹²⁵, venían a constituir el suelo urbano todos los terrenos que el planeamiento general había considerado como tal, por disponer de unos viales, servicios mínimos – tanto de abastecimiento como evacuación de aguas, como suministro de energía eléctrica –, y que por lo tanto eran unos espacios óptimos para poder ser edificados. No obstante, también se consideró como suelo urbano, en base a lo dispuesto en el TRLS de 1992, todos

¹²⁵ En relación con el artículo 10 del TRLS de 1992.

aquellos terrenos con una ordenación consolidada por ocupar dicha edificación al menos 2/3 partes de los espacios aptos, siempre atendiendo a la ordenación establecida por el planeamiento general.

Y en último lugar, el legislador incluyó que también podrían ser entendidos como suelo urbano, aquellos terrenos que pudieran llegar a disponer de los mismos elementos de urbanización citados anteriormente, en caso de ejecución del planeamiento.

Por lo tanto, quedaría acreditado que para poder considerar un suelo como urbano, era requisito indispensable que el mismo estuviera previsto por el planeamiento general, pero que, asimismo, ya dispusiera de todos los servicios mínimos para que posteriormente pudiera ser edificado.

2.4.1.2. EL SUELO URBANIZABLE

En relación con este segundo apartado de clasificación del suelo, dentro de los municipios que dispongan del correspondiente PGOU, podrán distribuir el suelo del municipio, entre una de las categorías que no se encontrara reflejada en los municipios sin planeamiento, como sería, el suelo urbanizable.

Esta categoría de suelo se caracterizaba porque se daría en aquellos terrenos a los que el plan general hubiera considerado como óptimos para ser urbanizados. Además, aquellos espacios que ya hubieran sido entendidos como suelo urbanizable, se podían diferenciar en dos categorías; bien en suelo urbanizable programado y en suelo urbanizable no programado. Más aún, los suelos urbanizables además de ser aquellos terrenos aptos para ser urbanizados, en base a lo dispuesto por las normas subsidiarias del planeamiento, el mismo se podía equiparar en gran medida al suelo urbanizable programado, igual que sucedía a efectos de valoraciones, pero que se diferenciarían a excepción de los usos permitidos sobre el mismo, así como en relación con los efectos de la necesidad de programación.

2.4.1.2.1. EL SUELO PROGRAMADO

Tal y como se ha comentado previamente en el apartado del suelo urbanizable del Real Decreto de 1976, el legislador consideró oportuno incorporar esta nueva clasificación del suelo urbanizable programado, sobre aquellos terrenos que debían ser desarrollados

mediante un PPU, el cuál previamente debería haber sido aprobado en los plazos establecidos en el programa que determinara el propio planeamiento.

2.4.1.2.2. EL SUELO NO PROGRAMADO

Y por contraparte con el suelo urbanizable programado, también se mantuvo lo relativo al suelo urbanizable no programado, el cual se caracterizaba porque dichos terrenos únicamente estarían integrados por aquellos espacios que pudieran ser objeto de urbanización, mediante la posterior aprobación de programas concretos de actuación urbanística.

2.4.1.3. EL SUELO NO URBANIZABLE

Como tipología de cierre de las distintas clasificaciones del suelo, nos encontrábamos con el suelo no urbanizable¹²⁶, el cual estaría constituido en todo caso por aquellos espacios que el planeamiento general no hubiera incluido dentro de ninguna de las tipologías anteriores, y por lo tanto, serían aquellos espacios del planeamiento que pudieran requerir de una especial protección como por ejemplo, atendiendo a su valor agrícola, forestal o ganadero, así como las múltiples posibilidades de explotación de sus recursos como valores paisajísticos, históricos, culturales, o a fin de proteger la fauna, la flora, así como el equilibrio ecológico.

2.4.2. MUNICIPIOS SIN PLANEAMIENTO

Como segundo modelo de municipio nos encontrábamos con aquellos municipios que no disponían de ningún instrumento de planeamiento aprobado previamente a la entrada en vigor de esta ley. Es por ello, que el legislador entendió que se deberían realizar distinciones entre los municipios con planeamiento y los que no, dado que en aquellos municipios que no dispusieran de planeamiento, no se les reconocerían las mismas tipologías de suelos que en aquellos municipios donde se hubiera aprobado y hubiera un PGOU vigente. En cuanto a la diferenciación que realizó el legislador de los distintos tipos de suelos, el mismo diferencio las tipologías de suelos en dos; una primera tipología, relativa al suelo urbano; y una segunda que sería suelo no urbanizable.

En cuanto a los suelos urbanos, se estableció que serían aquellos terrenos que, igual que sucedía en los municipios con planeamiento, disponían de unas parcelas con unos servicios mínimos, los cuales podían ser edificados; o bien podían estar comprendidos en

¹²⁶ En relación con el artículo 12 del TRLS de 1992.

aéreas consolidadas por edificaciones que no alcanzaban la mitad de la superficie ocupada por los viales o espacios libres existentes, y que debían incluirse en los proyectos de delimitación del suelo urbano. Y en cuanto a todos los demás terrenos que pudieran ubicarse dentro del suelo urbano del municipio, al no disponer de todos los servicios necesarios o porcentajes de ocupación, serían englobados dentro de la categoría de suelos no urbanizables.

2.5. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO CON LA LEY DEL SUELO DE 1998

En base a lo expuesto hacía ese momento, entramos a valorar la reforma de la Ley del Suelo de 1998 que conllevó la derogación de la anterior TRLS de 1992, y la cuál introdujo cambios muy significativos, como se comentan a continuación.

2.5.1. MUNICIPIOS CON PGOU

Al igual que sucedía con el TRLS de 1992, atendiendo a si los municipios disponían del correspondiente PGOU, se procedió a clasificar las tipologías de suelo en diversas clases.

En este sentido, en aquellos municipios con un planeamiento vigente, el suelo podía ser clasificado entre suelo urbano, urbanizable y no urbanizable.

Mientras que para aquellos municipios que no disponían del correspondiente instrumento de planeamiento únicamente se podían diferenciar las tipologías de suelo en urbano y no urbanizable.

2.5.1.1. EL SUELO URBANO

Acerca del suelo urbano, el mismo lo encontrábamos establecido en el art. 8 de la LS de 1998, y donde citaba que también se exigirían unos requisitos mínimos como había sucedido con las regulaciones anteriores, a fin de poder ser edificados posteriormente, y de dar cumplimiento a lo previsto por la normativa urbanística. Asimismo, en esta regulación también nos encontrábamos con un supuesto más que consideraría determinados terrenos como suelos urbanos, como era el caso de que dichos terrenos hubieran sido ejecutados por el planeamiento y ya se hubieran urbanizado atendiendo precisamente al mismo instrumento urbanístico.

2.5.1.2. EL SUELO URBANIZABLE

En cuanto al suelo urbanizable, al igual que sucedía en las regulaciones anteriores, el mismo se caracterizaba por ser la categoría que diferenciaba aquellos municipios que

disponían del instrumento urbanístico de planeamiento, de los municipios que no lo tenían.

Esta tipología de suelo se caracterizaba porque atribuía una condición a aquellos terrenos que no hubieran sido considerados como suelo urbano o suelo no urbanizable, motivo por el que se considerarían como suelo urbanizable y podrían estar dichos espacios, sujetos a transformación, siempre atendiendo a lo establecido por la legislación urbanística y el planeamiento en vigor¹²⁷.

No obstante, una de las modificaciones más relevantes de esta ley, fue que el legislador consideró oportuno derogar o eliminar de esta norma toda referencia a las diferentes clasificaciones que podíamos encontrar en el suelo urbanizable, como era la diferenciación entre suelo urbanizable programado y no programado.

Por ello, y a partir de ese momento, se procedió a compactar los elementos de ambas clasificaciones sin hacer distinción alguna, y donde a partir de este momento, el suelo urbanizable como tal pasaba a ser equiparado al suelo urbanizable programado que había estado vigente hasta ese momento.

2.5.1.3. EL SUELO NO URBANIZABLE

En cuanto a la última clasificación o tipología de suelo, nos encontrábamos con el suelo no urbanizable. En cuanto al mismo, lo encontrábamos establecido en el art. 9 de la ley de 1998, y al igual que sucedía con la ley de 1992, se consideraba como suelo no urbanizable los que estaban sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación, atendiendo al planeamiento y a la normativa vigente, y a sus valores históricos, culturales, paisajísticos, entre muchos otros.¹²⁸

Y otro de los supuestos era que pasaban a considerarse determinados espacios como suelo no urbanizable, que serían aquellos en los que se debía atender al planeamiento general para preservar los valores citados previamente, así como otros que puedan llegar a ser relevantes para garantizar un adecuado desarrollo urbano.

¹²⁷ Artículo 10 de la LS de 1998

¹²⁸ En este sentido, cabe hacer una precisión, dado que aquellos terrenos con riesgos naturales, deberían estar acreditados por el planeamiento sectorial, así como estar sujetos a alguna de las limitaciones o servidumbres, a fin de garantizar la protección del dominio público.

2.5.2. MUNICIPIOS SIN PGOU

En aquellos municipios donde no dispusieran del correspondiente instrumento urbanístico de planeamiento, el suelo únicamente se diferenciaba en dos categorías; en suelo urbano y suelo no urbanizable. Ambas tipologías de suelos – a excepción del suelo no urbanizable que no existirá en los municipios sin PGOU – tanto el suelo urbano como no urbanizable, tenían los mismos requisitos o sujeciones que las establecidas previamente para los municipios que disponían del correspondiente PGOU.

2.6. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO CON LA LEY DEL SUELO DE 2008

A diferencia de lo que sucedía con las anteriores leyes del suelo, en este supuesto, nos encontrábamos que el suelo únicamente se podía encontrar en dos situaciones; bien como un suelo rural, o bien como un suelo urbanizado. Es relevante recordar, que, en relación con el suelo rural, esta era la denominación que se utilizaba sobre los terrenos no urbanizables, hasta el TRLS de 1976, donde se produjo un cambio sustancial, pasando el suelo rústico (que se recogía en la LS de 1956) a ser un suelo no urbanizable, en base a lo dispuesto por el TRLS de 1976.

2.6.1. EL SUELO RURAL

El suelo rural había sido considerado como todos esos espacios rústicos que no podían ser entendidos como suelo urbano, y por lo tanto debían mantener tal denominación. No obstante, con la LS de 2008 el legislador considero necesario modificar tal concepto y volviéndolo a definir como suelo rural.

Esta tipología de suelo, tal y como se observa en el art. 12 de TRLS de 1976, se caracterizaba por ser un suelo pre-reservado por el planeamiento y sujeto a transformación mediante procesos urbanísticos que deberían garantizar el cumplimiento de la legislación de protección del dominio público, así como del patrimonio cultural como los valores ecológicos, agrícolas, ganaderos, paisajísticos, etc., e incluso ante riesgos naturales o tecnológicos y cuantos otros prevean la legislación.

2.6.2. EL SUELO URBANIZADO

En segundo lugar, en cuanto al suelo urbanizado, el legislador también lo especificaba dentro de la norma, considerando que se encontraran en dicha situación, aquellos suelos que estaban integrados dentro de una malla urbana dotada de todos los servicios y que cumplía con determinadas condiciones, como podían ser; haber urbanizado en ejecución

del instrumento de planeamiento, tener instaladas y operativos todos los servicios necesarios para satisfacer las necesidades y demandas de los usos y edificaciones existentes; y que el suelo hubiera sido ocupado por la edificación en los % aptos establecidos por la legislación, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación.

Y como punto diferencial de lo que sucedía hasta el momento, nos encontramos que el legislador también estableció como suelo urbanizado, el comprendido en núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en medio rural, y siempre que la legislación le atribuyera la condición de suelo urbano o asimilado, y contara con los servicios mínimos requeridos.

2.7. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO CON LA LEY DEL SUELO DE 2015

Finalmente, se procede a analizar la más reciente modificación de la ley del suelo de ámbito estatal, que tuvo lugar el pasado año 2015, y donde se estructuraba de la siguiente forma. No obstante, y a diferencia de las anteriores regulaciones en la materia, en este apartado se procede a comentar las modificaciones más relevantes de la misma, debido a que otros muchos aspectos son idénticos a las regulaciones previas, y únicamente serviría para reiterar lo expuesto hacía el momento. Sin embargo, el pasado 2020, se realizó una modificación parcial de la misma mediante el Real Decreto Ley 35/2020¹²⁹, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria.

2.7.1. SITUACIONES BÁSICAS DEL SUELO

A efectos de comentar los cambios más significativos de esta norma, nos encontrábamos con la Ley del suelo de 2015, la cual establecía la misma tipología o clasificación de suelos que lo previsto en la anterior LS de 2008.

2.7.1.1. EL SUELO RURAL

En cuanto al suelo rural el mismo estaba previsto en el art. 21 de esta norma y establecía las distintas situaciones básicas en las que se podía hallar el suelo. En este sentido, nos encontrábamos con la misma mención que en la anterior, en cuanto al suelo rural.

¹²⁹ Real Decreto Ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de diciembre de 2020, núm. 334.

Sin embargo, atendiendo a lo dispuesto en el citado artículo, el legislador considero que se entendería por suelo rural todo el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, y la cuál debía incluir todos aquellos terrenos que se pudieran ver excluidos por tal transformación de la legislación de protección del dominio público, así como de preservación de todos los valores históricos, culturales, paisajísticos, como medioambientales, y siempre en base a lo previsto en el planeamiento correspondiente vigente.

Es más, también establecía una mención para aquellos terrenos que tuvieran que pasar a ser considerados como suelo urbanizado, los cuales no lo serían hasta que terminara la correspondiente acción o actuación de urbanización, que hubiera quedado prevista por el planeamiento y los instrumentos urbanísticos vigentes.

2.7.1.2. EL SUELO URBANIZADO

A diferencia del suelo rustico, esta tipología de suelo se caracterizaba por ser una tipología de suelo la cual se atribuía sobre unos terrenos que habrían de estar dotados de unos servicios mínimos, y de unas conexiones que les harían aptos para ser considerados como suelo urbanizable.

Aun así, dichos terrenos debían cumplir con una serie de condicionantes como por ejemplo, que hubieran sido urbanizados en ejecución del planeamiento; disponer de todas las conexiones debidamente instaladas y operativas para satisfacer la demanda de los titulares de dichos terrenos, como de los usos e edificaciones existentes en cada una de ellos; estar ocupado por la edificación en un porcentaje del establecido por ley; e incluso se admitirá como urbanizado aquellos núcleos rurales asentados siempre y cuando la legislación urbanística les atribuya tal condición de urbano o asimilado, de conformidad con los servicios, dotaciones e infraestructuras o servicios requeridos al efecto.

3. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN CATALUNYA

Como se ha podido observar hasta el momento, el presente capítulo se ha centrado en analizar las distintas normativas en materia de suelo a nivel estatal. Es por ello, que en el presente punto de este capítulo se procede a realizar un estudio de la evolución de la regulación del suelo en Catalunya, desde la aprobación de la Constitución Española y posteriormente con el Estatuto de Autonomía de Catalunya de 1979.

Asimismo, si nos centramos en Catalunya (y haciendo una breve mención, dado que este punto ya ha sido comentado en el primer capítulo de esta tesis), el año 1979 conllevo un

año de cambios dentro de la comunidad autónoma de Catalunya, si tenemos en cuenta que justo un año antes se había aprobado la Constitución Española del 1978 (aún vigente a día de hoy), y justamente un año después, en 1979 entró en vigor el Estatuto de Autonomía de Catalunya; el cual permitió la atribución como cesión de múltiples competencias tanto del estado como de las autonomías. No obstante, algunas de ellas se vieron limitadas por los títulos competenciales del estado que no permitían o limitaban el ejercicio de las mismas.

Por ello, atendiendo a lo dispuesto en los artículos 148 y 149 de la CE, así como de los artículos 110, 111 y 112 del EAC de 1979, del expuesto podemos extrapolar que Catalunya como autonomía, disponía de una diversidad de límites que la facultaron para disfrutar como ejercitar determinadas competencias propias, compartidas, así como algunas otras transferidas o delegadas por parte del estado, que le permitieron realizar o llevar a cabo las actuaciones oportunas dentro de su propio ámbito competencial, el cuál fue determinado por su territorio, pero que con el paso del tiempo, estas competencias también se vieron reducidas en múltiples limitaciones o restricciones de los títulos competenciales de los que disponía previamente el estado.

3.1. EL DECRETO LEGISLATIVO 1/1990 QUE APROBÓ EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN CATALUNYA

Atendiendo al marco histórico expuesto en la introducción de este punto del capítulo, en este apartado se procede a analizar la Ley de Urbanismo de Catalunya de 1990, que conllevó algunas modificaciones relevantes sobre la configuración del suelo que había estado rigiendo hasta ese momento.

3.1.1. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO

El Decreto Legislativo 1/1990, reguló la siguiente clasificación en cuanto a las tipologías del suelo; como eran Suelo Urbano, Suelo Urbanizable y Suelo no Urbanizable. A continuación, se procede a comentar cada una de estas tipologías a fin de poder observar cada una de sus particularidades.

3.1.1.1. EL SUELO URBANO

En cuanto al suelo urbano, lo encontrábamos regulado en el art. 115 de este decreto, y se caracterizaba porque se entendía como suelo urbano, aquellos terrenos que de forma

expresa por el planeamiento incluyesen unos servicios mínimos, así como accesos rodados, o bien estuvieran comprendidos en áreas consolidadas para la edificación hasta un máximo de 2/3 partes de su superficie, y en la forma que se hubiera determinado.

Además de estas particularidades, el legislador incluyó un segundo apartado, al entender que también sería considerado como suelo urbano aquellos terrenos que en ejecución del planeamiento pudieran llegar a disponer de los mismos elementos de urbanización (servicios mínimos, accesos rodados...).¹³⁰

3.1.1.2. EL SUELO URBANIZABLE

En este segundo apartado se comenta el suelo urbanizable en base a lo establecido por el art. 116 del mismo decreto legislativo, el cuál detalló que serían considerados como suelos urbanizables, aquellos terrenos que el planeamiento los declarara aptos para ser urbanizados.

A priori parecía un tanto básica o incluso sencilla la definición del que se comprendería como tal; pero la cosa cambió cuando en el siguiente apartado de dicho artículo diferenció las tipologías o clases de suelo urbanizable que nos podríamos encontrar, entre las que se diferenciaba en *Suelo Programado* y *Suelo No Programado*.

En relación con el *Suelo Programado*, se entendió como esa tipología de suelo que estaría constituida por aquellos terrenos que debían ser urbanizados según lo previsto por el planeamiento.

Mientras, que para el *Suelo No Programado*, se entendió que serían esos terrenos que estuvieran integrados o que pudieran ser objeto de urbanización mediante la aprobación de los correspondientes programas de actuación.

¹³⁰ Además de lo expuesto en este apartado en lo relativo al suelo urbano, cabe destacar que también es preciso hacer una breve referencia en cuanto a los PGOU. Los PGOU en relación con el suelo urbano, tendrían como finalidad, completar la ordenación de dichos espacios mediante la regulación precisa de sus usos, así como de la edificación; determinar la renovación o reforma interior que fuera procedente, definir los elementos de la estructura general del plan en cuestión, y proponer los programas de actuación o medidas concretas para su ejecución. También en relación con el suelo urbano, los planes deberían contener la delimitación de sus perímetros con señalamiento del ámbito de las operaciones de reforma interior que fueran necesarias; asignación de los usos permitidos dentro de dichos espacios; delimitación de los espacios libres y zonas verdes destinadas a parques y jardines públicos, así como zonas lúdicas; espacios reservados para centros docentes, de culto, sanitarios e asistenciales; trazados de la red viaria y previsión de aparcamientos con delimitación de las alineaciones y rasantes; regulación reglamentaria de uso de los terrenos y construcciones así como sus características estéticas; trazados de galerías para cables de suministros necesarios; evaluación económica de implantación de determinados servicios y obras de ejecución; delimitación de las unidades de actuación a efectos de ceder determinados terrenos destinados a espacios públicos y donde se debería detallar como deberán conservarse y modificarse.

En base a todo lo expuesto en cuanto al suelo urbanizable, y en relación con el objeto de los PGOU, los mismos debían determinar o regular algunos de los siguientes aspectos; cuando el PGOU se pronunciaba acerca del suelo urbanizable, el mismo debía definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística; así como establecer en base a sus categorías la regulación genérica de sus usos como niveles de intensidad; y habían de regular la forma y condicionantes en que podían incorporarse al desarrollo urbano determinadas actuaciones no programadas mediante los correspondientes PAU a fin de desarrollar los ámbitos urbanísticos integrados.

Más aún, en cuanto al suelo urbanizable programado, los PGOU habían de contener los mecanismos para el desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; y en todo caso de los demás sistemas que se puedan adscribir a un sector de planeamiento concreto, con la precisión suficiente para permitir la edición de planes parciales. También deberían contener la determinación del aprovechamiento medio de cada uno de los sectores afectos por el plan parcial; el trazado de las redes de servicios mínimos así como otros servicios que pudiera prever el planeamiento; la división del territorio en sectores para el desarrollo de los planes parciales con fijación del % máximo de viviendas por hectárea; la justificación de la máxima adscripción de sistemas a sectores en base lo establecido en el art. 25; así como también deberá contener las determinaciones del plan general contenidas, si procede en los planes parciales en cuestión.

Y en último lugar, en cuanto al suelo urbanizable no programado, el mismo también tenía una serie de peculiaridades que debían estar previstas en el PGOU; entre ellas el hecho de que se establecieran los usos incompatibles con los previstos en las distintas clases de suelos; las técnicas y magnitudes que tendrían que reunir las actuaciones en este tipo de suelo como también, determinar o fijar las densidades máximas de viviendas por hectárea.

3.1.1.3. EL SUELO NO URBANIZABLE ¹³¹

Y entramos en el último punto de este apartado relativo a la clasificación de los tipos de suelos a tenor de lo establecido por el Decreto Legislativo 1/1990. En este sentido, el

¹³¹ En relación con lo comentado en otras de las clasificaciones del suelo, en lo relativo al PGOU, el suelo no urbanizable también tenía una serie de particularidades, en cuanto debía preservar dichos espacios de los procesos urbanos y a fin de alcanzar dichos hitos, adoptar medidas de protección del territorio y del paisaje. Además, de lo expuesto los PGOU, en relación con el suelo no urbanizable deberían contener: las

suelo no urbanizable fue entendido en base al art. 117 como aquella tipología de suelo que estaría comprendida por todos aquellos terrenos que el planeamiento no hubiera ubicado en ninguna de las anteriores clasificaciones. Asimismo, determinó que se consideraría como suelo no urbanizable todos aquellos espacios que el plan determinara a fin de otorgarles una protección especial a los efectos de la ley, atendiendo a su valor agrícola, forestal, ganadero, o bien, derivado de su actividad o posibilidades de explotación de recursos naturales; valores paisajísticos, históricos e incluso culturales, como también para la defensa de la flora, fauna o el equilibrio ecológico.

Y al igual que sucedía con las otras tipologías de suelos, en base a lo dispuesto en el artículo 128, el legislador estipuló que todos los terrenos que se clasificaran como suelo no urbanizable en el PGOU/POUM en base al artículo 118, estarían sujetos a las limitaciones que venían establecidas en el artículo 127 de la misma ley. Por ello, también es preciso añadir que los espacios que por sus características según el PGOU deban ser objeto de una especial protección, no podían ser dedicadas a utilidades que implicaran transformaciones de su gestión e incluso de su naturaleza, o bien que pudieran lesionar el valor específico que se pretende proteger.

Municipios sin POUM

En contraposición con lo expuesto en el punto anterior, cabe diferenciar los municipios atendiendo a si disponían o no del correspondiente instrumento de planeamiento, que sería el POUM. Por esta razón, el legislador diferenciaba los municipios que disponían de dicho instrumento de los que no, al igual que sucedía en la normativa estatal, y además especificaba que en aquellos municipios donde no existiera tal planeamiento, los suelos únicamente se diferenciarían entre suelo urbano y suelo no urbanizable.

Los municipios que disponían de un POUM, se consideraba como suelo urbano todos aquellos terrenos que disponían de accesos rodados así como de todos los servicios mínimos necesarios, o bien por el simple hecho de que sus terrenos estuvieran ubicados o comprendidos en áreas consolidadas por la edificación al menos en su mitad de superficie y se hubieran sido incluidos en un proyecto de delimitación (tramitado por parte del ente local, en base a lo previsto en el artículo 59), y que posteriormente debía ser aprobado por la Comisión de urbanismo, previo informe de la entidad competente.

medidas y condiciones precisas para la conservación y protección de todos sus elementos naturales (suelo, flora, fauna, paisaje...), con la intención de evitar su degradación tanto de las edificaciones existentes y sitas en dichos espacios, como aquellos que por sus características especiales así lo aconsejen.

En último lugar y en cuanto al suelo no urbanizable, eran considerados como tales los demás espacios o terrenos del término municipal que no podían ser entendidos como urbanos, al igual que sucedía a nivel estatal.

3.1.2. ACTUACIONES PERMITIDAS

A continuación, se comentan algunas de las actuaciones permitidas sobre las distintas clasificaciones de suelos, así como algunos de los instrumentos de planeamiento concretos.

En Suelo Urbano:

En cuanto a las actuaciones que se permitieron en suelo urbano, el legislador no determinó de forma precisa las actuaciones permitidas dentro del mismo, sino que se limitó a enumerar las que sí que afectarían a esta tipología de suelo.

En este sentido, el art. 120 estableció que además de las limitaciones específicas que pudieran venir interpuestas por el planeamiento al que estuvieran afectos tales terrenos, los mismos por su categoría sí que se encontraban sujetos a las siguientes limitaciones,

- En primer lugar, se prohibió la acción de edificar en un terreno hasta que el mismo no obtuviese dicha calificación, a excepción de que se pudiera garantizar una ejecución simultánea de la urbanización donde estuvieran ubicadas las mismas.
- No obstante, lo dispuesto en el punto anterior, se matizó que, se podrían autorizar determinadas construcciones siempre que las mismas se destinaran a fines concretos (por ejemplo, industriales a fin de salvaguardar o garantizar unas medidas de seguridad, salubridad, contaminación, etc.), aunque el propietario debería asumir determinadas obligaciones, así como la inscripción en el registro de la propiedad.

Aunque como se ha comentado se establecieron una serie de limitaciones, también se proveyeron una serie de obligaciones a cumplir por parte de los propietarios de dichos terrenos, como eran;

- Ceder gratuitamente y obligatoriamente los terrenos a la administración competente, al estar esos terrenos reservados mediante planes urbanísticos y que deberían ir destinados a espacios de uso público.
- Costear la urbanización

- Edificar los solares cuando estuviera previsto por el planeamiento urbanístico dentro de los plazos previstos dentro del mismo.

Como particularidad, cabe destacar el deber de ceder gratuitamente y obligatoriamente los terrenos al legislador, también se precisó que en función a que se destinaran dichos terrenos, se debería realizar una distribución equitativa de las cargas en aquellos supuestos donde se pudiera llegar a superar el 15% del aprovechamiento medio de la unidad de actuación, y además se hubiera hecho o se hiciera una declaración expresa de tal lesión, a fin de determinar el ámbito de las unidades de actuación.

De todos modos, en los demás casos, o cuando las reservas se destinarán a unos fines distintos a los establecidos, la adquisición de los terrenos se realizaría mediante un procedimiento de expropiación, donde la determinación del justiprecio podría ser resarcido en la parte que se pueda considerar como interés directo, según lo previsto en el art. 196 para las contribuciones especiales.

En Suelo Urbanizable:

En relación con las actividades o actuaciones permitidas en suelo urbanizable, el legislador ha previsto en el artículo 121 que, el suelo urbanizable se verá limitado en cuanto no podrá ser urbanizado hasta que se apruebe el correspondiente PPU que autorice tal desarrollo. Mientras no exista el citado plan parcial, no se permitirán en dichos espacios ningún tipo de obras u instalaciones, a excepción de las que tengan que ser desarrolladas mediante el plan urbanístico correspondiente¹³². Atendiendo a los propietarios del suelo urbanizable programado y el suelo apto para ser urbanizado, los mismos se verán obligados en primer lugar e igual que sucedía previamente, en otras de las clasificaciones de suelos, a ceder de forma gratuita y obligatoria al ente local competente los terrenos afectados y que tuvieran que ser destinados a espacios públicos, así como parques, jardines, etc.

¹³² Todo ello en base a lo dispuesto en el artículo 29.2, así como el 91.2 de la misma ley, y donde tampoco podrán destinarse los terrenos a usos o aprovechamientos diferentes de los que pueda determinar el PGOU. Además, también cabe añadir, que, a los únicos efectos de gestión urbanística, según lo previsto en esta norma, se determinará el aprovechamiento de cada uno de los sectores atendiendo a cada sector donde se divida el suelo urbanizable programado, y en cuanto al aprovechamiento medio del sector en que se encuentre enclavada, sin que tenga relevancia a su calificación concreta.

En segundo lugar, también debían ceder el 10% del aprovechamiento medio del techo de los suelos del sector donde se pudiera edificar. Por ello se veían obligados a edificar en los solares cuando el planeamiento así lo hubiera previsto y en los términos que estableciera en su caso, o dentro de los plazos fijados al efecto. Además, en cuanto a este inciso el legislador hizo una aclaración acerca de los terrenos que se incorporaran dentro del patrimonio municipal del suelo, donde manifestó que se destinarían preferentemente a los fines que se hubieran previsto en el artículo 234 y 235 de la misma ley.

Y en último lugar, en relación al aprovechamiento real de las fincas, atendiendo a la calificación de cada una de ellas (si la misma no alcanzara el 90% del aprovechamiento que les corresponde), debían compensarse por adjudicación los terrenos edificables del sector, en áreas de situación y en unas condiciones similares¹³³.

Y para finalizar este apartado relativo al suelo urbanizable, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 122 de la ley, se preveía que los sistemas que estuvieran incluidos en los PGOU/POUM, también estarían sujetos a un régimen de gestión en cuestión.

- En concreto, se estableció que se aplicaría una cesión gratuita cuando se otorgara un aprovechamiento medio del sector. Ello representa que se acumularía el aprovechamiento urbanístico y se determinaría su edificabilidad según las zonas. Esta ponderación se realizaba atendiendo en proporción a las superficies de las zonas del sector y a su valoración, siempre respetando las limitaciones previstas en el artículo 123 de esta norma.
- En segundo lugar, también se estableció que los polígonos que se delimitaran incorporarían la parte de estos sistemas a los efectos de su cesión.
- En tercer lugar, apuntaron a que los suelos de estos sistemas podían ser objeto de actuaciones aisladas mediante la expropiación, en cuyo caso no se aplicaría lo previsto en el artículo 122.4 de esta norma.

Por ello, el apartado 3º de este artículo, afirmó que, en relación con los suelos aptos para ser urbanizados según lo previsto por las normas subsidiarias, los propietarios de los suelos afectados por sistemas podían ofrecer la cesión gratuita de los terrenos una vez

¹³³ Si el defecto fuera inferior al 15% de la finca, la adjudicación se sustituirá a criterio de la administración, por una indemnización en metálico.

fueran incorporados en sectores del PPU, siempre que dispusieran de las mismas condiciones de aprovechamiento que las previstas para los suelos urbanizables programados, según el PGOU/POUM. A tal efecto, se delimitaban las normas subsidiarias en sectores de planeamiento y se determinaban las prioridades o prelación para desarrollarlas.

Y como último inciso, en aquellos supuestos que nos halláramos ante suelos ocupados por sistemas generales que se adscribieran a un sector determinado, sumarían al suelo a fin de incrementar las reservas mínimas para dotaciones exigidas por este precepto, y con las limitaciones establecidas por el artículo 123 de la misma norma; siempre y cuando así lo regulara el PGOU/POUM. En cuanto a los polígonos de hubieran sido delimitados habían de incorporar los sistemas adscritos al sector que les compete a los efectos de lo previsto en el artículo citado previamente.

A continuación, se proceden a comentar algunos de los instrumentos de planeamiento o urbanístico que también ha previsto de forma expresa el legislador en el DL 1/1990.

Estudio de Detalle:

Otro elemento al que es preciso hacer mención, es en relación con los estudios de detalle. Los mismos ya fueron comentados en otros apartados de esta tesis, cuando se comentó las diferentes regulaciones del suelo de ámbito estatal. A nivel autonómico, estos estudios los encontrábamos previstos en el artículo 26 de la misma, y se establecía que dichos estudios podían formularse cuando fuera necesario para completar o bien adaptar las determinaciones previstas en los PGOU/POUM, así como también en los PPU.

El contenido de este instrumento es básicamente el de reajustar o prever el señalamiento de las alineaciones y rasantes, y la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones que pudiera haber previsto el plan.

Además, dichos estudios debían mantener en todo caso las determinaciones fundamentales sin alterar el aprovechamiento que correspondía a los terrenos comprendidos en el mismo. Por ello, en ningún caso podían ocasionar ningún perjuicio ni afectar las condiciones de ordenación de los predios limítrofes. También podían realizarse dichos estudios en aquellos supuestos en que fueran precisos para completar el señalamiento de alineaciones y rasantes, acerca de las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.

El programa de Actuación Urbanística

Los programas de actuación urbanística también son una de las actuaciones permitidas o actuaciones que encontramos previstas dentro de la norma. Concretamente, los programas de actuación urbanística o PAU, los encontrábamos recogidos dentro del artículo 127 de la norma. Este artículo, concretamente establecía que mientras no hubieran aprobado el correspondiente PAU, los terrenos clasificados como suelo urbanizable no programado estaban sujetos a una serie de limitaciones, además de las muchas otras que les puedan ser de aplicación en virtud de otras leyes.

Como limitaciones nos encontrábamos en primer lugar con que debían respetarse las incompatibilidades de los usos señalados en el plan general; en segundo lugar, no se podían realizar otras construcciones que no fueran las destinadas a explotaciones agrícolas que guardaran relación con la naturaleza y destino de la finca, así como, con las construcciones o instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicios de las obras públicas.

Sin embargo, se hizo una excepción en cuanto se estipuló que podrían autorizarse siguiendo el procedimiento previsto al efecto¹³⁴, edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que por sus características debieran instalarse en el medio rural¹³⁵. Una vez autorizado, los tipos de construcciones a realizar deberían ser los adecuados a su condición y situación, conforme a las normas previstas por el planeamiento, y quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas.

Otra particularidad que se debe tener presente es que del Decreto Legislativo 1/1990 estableció que, en las transmisiones de la propiedad, así como en las segregaciones y divisiones de los terrenos rústicos, no se podrían realizar fraccionamientos en contra de lo dispuesto por la legislación agraria y forestal vigente en ese momento.

Una vez citadas las particularidades de los programas de actuación, se debía tener presente que cuando dicho PAU se aprobará, estaríamos a lo dispuesto en base al art. 121.2, 3, y 4, sin perjuicio de las obligaciones, limitaciones como otras cargas adicionales que se pudieran establecer en el programa, como en el acuerdo de aprobación.

¹³⁴ En relación con el artículo 68 de esta ley.

¹³⁵ Por ejemplo, edificios aislados destinados a vivienda familiar, donde pudiera existir o existiera la posibilidad de formación de un núcleo de población. En estos casos, en el momento en que se conceda la autorización, se tendrán en consideración los efectos que pueda conllevar hacia el medio y las explotaciones rurales y forestales.

En último lugar, cabe precisar que, en aquellos supuestos de los suelos urbanizables no programados, los PAU debían proponer los sistemas de actuación que fueran más adecuados para la efectividad de las reservas de suelo que estuvieran incluidas en cada actuación.

Los proyectos de urbanización

Seguidamente procede hacer una breve mención, a los proyectos de urbanización, en base a lo previsto en el Decreto Legislativo 1/1990.

En relación con los proyectos de urbanización los encontrábamos establecidos en el artículo 27 de esta norma, y donde se citaba que se entendería por proyectos de urbanización, aquellas obras que tuvieran por finalidad realizarse en base a lo que preveía el PGOU/POUM, y en su caso atendiendo a las normas complementarias y subsidiarias del planeamiento.

Como particularidad, destacar que no podían contener determinaciones sobre la ordenación como tampoco el régimen del suelo y la edificación, y además se debía detallar y programar dichas obras con mucha precisión, para que pudieran ser ejecutadas por los diferentes técnicos que intervendrían en la ejecución de la obra.

Más aún, en relación con estos proyectos, los mismos no podían modificar en ningún caso las previsiones del planeamiento que desarrollaran, pero sin perjuicio de poder efectuar las adaptaciones exigidas para la ejecución material de las obras. Y como documentos que deberían incluir en estos proyectos, encontrábamos una memoria descriptiva de las características de las obras, el plano de situación en relación con el conjunto urbano y planos de proyecto y detalle, mediciones, cuadros de precios, presupuesto, y en último lugar, el pliego de condiciones.

3.2. LA LEY DE URBANISMO DE CATALUNYA DE 2002 Y SU POSTERIOR MODIFICACIÓN DE 2004

A continuación, se comenta la modificación de la Ley de Urbanismo realizada el año 2002, y la cuál fue modificada pocos años después, mediante la modificación de 2004.

3.2.1. LA LEY DE URBANISMO DE 2002

Igual que había sucedido con las anteriores leyes de urbanismo de Catalunya, la de 2005 no fue una excepción, dado que la misma también siguió el hilo conductor de las anteriores en cuanto a la clasificación del suelo. En este sentido, y como se comentará en el punto siguiente, el suelo era clasificado entre; suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable.

El elemento que, si es preciso matizar, es el hecho que con las regulaciones anteriores se habían hecho diferenciaciones en la clasificación del suelo, atendiendo a si el municipio en cuestión tenía el correspondiente PGOU/POUM. Pero con la Ley de 2005 sí que se produjo un cambio, en cuanto tal y como se puede observar en la Disposición Adicional Tercera de esta Ley, estableció que para los municipios que no dispusieran del planeamiento general en el momento de entrada en vigor de la misma, como para aquellos municipios que únicamente dispusieran de delimitaciones de suelo urbano sin normas urbanísticas, tendrían la obligación de formular un POUM¹³⁶. Por todo ello, a continuación, se procede a comentar cada una de las distintas tipologías de suelo que podíamos encontrar en los municipios de Catalunya el año 2002.

3.2.1.1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

Atendiendo a la ley de urbanismo de Catalunya de 2002 y su posterior modificación de 2004, nos encontrábamos con las siguientes clasificaciones de suelo:

3.2.1.1.1. SUELO URBANO

En cuanto al suelo urbano, el mismo lo encontrábamos previsto en el artículo 25 de la misma norma, donde establecía que se entendería por suelo urbano aquellos terrenos que el planeamiento incluyese de forma expresa; los que estuvieran en ejecución del planeamiento y ya hubieran alcanzado el grado de urbanización; los que hubieran sido sometidos a procesos urbanísticos de la malla urbana y que dispusieran de todos los servicios mínimos necesarios, o que se hallaran ubicados en áreas consolidados por la edificación en 2/3 partes de la superficie edificable. Además, tal y como precisó el

¹³⁶El consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas, con el requerimiento previo correspondiente, puede ordenar que la Dirección General de Urbanismo se subrogue en la formulación del plan de ordenación urbanística municipal de los municipios que, en el momento de la entrada en vigor de esta Ley, no cuentan con ninguna figura de planeamiento general o bien cuentan con delimitaciones de suelo urbano sin normas urbanísticas. En este caso, la tramitación del plan de ordenación urbanística municipal corresponde a la comisión territorial de urbanismo competente.

legislador, el hecho de que un terreno se encontrara ubicado en un sitio donde estuviera rodeado por viales, este simple hecho en ningún caso conllevaría que de forma expresa el mismo tuviera que obtener la condición de urbano.

Además, en cuanto al suelo urbano también es preciso destacar que a tenor de lo previsto en los artículos 27 a 31 de la misma, ante un suelo urbano deberíamos tener en cuenta una serie de particularidades que los configuraban o que asimismo les afectaban directamente. En primer lugar, en cuanto a las normas de aplicación directa¹³⁷ del suelo urbano, debíamos atender al planeamiento general del municipio, el cuál al ser un instrumento urbanístico de escasa complejidad que permitía delimitar de forma muy precisa los distintos terrenos, atribuyéndoles la clasificación que les correspondía en función de sus elementos, ubicación, etc. No obstante, en cuanto a las edificaciones comprendidas en terrenos urbanos, las mismas se caracterizaban porque en ningún caso podían superar los límites de edificabilidad (máximo 3 plantas), como tampoco superar la altura media de las edificaciones colindantes, sin perjuicio de las demás limitaciones que se les pudieran aplicar.

En este sentido cabe mencionar la diferenciación que se realiza en el suelo urbano, donde se introduce una modificación en cuanto al suelo urbano consolidado y no consolidado.

En relación con el primero, lo encontrábamos previsto en el artículo 30 de la misma norma, y precisaba que debíamos considerar un suelo como consolidado cuando nos hallásemos ante terrenos urbanos con la condición de solar (en base a lo previsto en el artículo 29); o bien ante terrenos que únicamente les faltaba señalar las alineaciones o rasantes, o que finalizara la urbanización en los plazos legalmente establecidos, para alcanzar la condición de solar¹³⁸.

Por contraparte, en relación con el suelo urbano no consolidado, el mismo lo encontrábamos previsto en el artículo 31 de la misma norma, y consideró que tendrían tal clasificación, aquellos terrenos que tuvieran la condición de urbano distinto al consolidado, cuando el planeamiento general lo sometiera a determinadas actuaciones de transformación urbanística e incorporándolo en sectores de mejora urbana o PAU, así

¹³⁷ Art. 27 de la LUC de 2002

¹³⁸ En cuanto a esta tipología de suelo, se consideraría como urbano consolidado, con independencia de si hubieran sido como si no incluidos en un PAU o cualquier otro PMU.

como si hubiera dejado de cumplir con las condiciones previstas en los apartados b y d del artículo 29, derivado de la nueva ordenación de los mismos.

3.2.1.1.2. *SUELO NO URBANIZABLE*

En segundo lugar, cabe hablar en relación con el suelo no urbanizable. Esta tipología de suelo lo encontrábamos establecido en el artículo 32 de esta norma, y en que se establecía que estos terrenos serían considerados como SNU y que estaría formado por los terrenos que el planeamiento los hubiera clasificado como tal, atendiendo a determinados factores¹³⁹; como podían ser en función de si el planeamiento había considerado que tenían que ser clasificados como SNU por razón de que concurrieran determinados valores previstos en la regulación del suelo del momento, o por su valor agrícola, o bien, a fin de garantizar la utilización racional del territorio de acuerdo con el modelo de desarrollo sostenible; y en tercer lugar también serían SNU todos los terrenos que fueran reservados de forma expresa por sistemas urbanísticos generales no incluidos en el suelo urbano o en el presente.

3.2.1.1.3. *SUELO URBANIZABLE*

En último lugar, en cuanto al suelo urbanizable el mismo lo encontrábamos regulado en el artículo 33 de la misma ley, y fue considerado como esa tipología de suelos o terrenos que hubiera determinado de forma expresa el POUM, para garantizar el correcto crecimiento y desarrollo del municipio, así como su actividad económica. También añadió que esta tipología de suelo debía ser cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio y además debía permitir poder desarrollar programas de suelo y vivienda.

Finalmente, también cabe hacer una mención al suelo urbanizable delimitado y no delimitado, el cuál vendría determinado por cada POUM, y además para que un sector pudiera ser transformado a **delimitado**, era necesario la formulación, tramitación y aprobación del correspondiente PPU. En cambio, cuando el suelo fuera considerado como

¹³⁹ En cuanto a los factores a los que podría haber atendido el legislador cuando diferenció los terrenos que serían considerados como no urbanizables de los que no, se basaba en unos criterios o factores, como eran los siguientes: En primer lugar en función de si pudiera haber algún tipo de régimen especial de protección determinado por la legislación sectorial o por el propio planeamiento, a fin de dotar dichos espacios de los medios necesarios para evitar la transformación de los terrenos así como para proteger sus intereses o valores que les fueran propios. Un segundo elemento fue cuando se basarán en determinaciones de planes directores, en base a lo previsto en el artículo 56 de la misma; y en tercer lugar, se debía atender a las posibles limitaciones o servidumbres de los terrenos, para la protección del dominio público.

urbanístico no delimitado, era condición *sine qua non* haber aprobado definitivamente y poder acreditar que dicha actuación era coherente con los parámetros establecidos al efecto en el POUM como en base a lo previsto en el artículo 58.1.d, 1.e y 7 del mismo texto legal.

Por todo lo expuesto, se puede observar cómo se confirma que el modelo de clasificación del suelo de la legislación urbanística catalana difiere en cierta medida de los principios que previamente fueron establecidos por la regulación estatal.

En este sentido, las nuevas definiciones incorporadas para el suelo urbanizable y no urbanizable, conlleva que se deba realizar un estudio con mayor precisión y una mejora en la motivación por parte de los planificadores urbanísticos, que contrasta claramente con el carácter residual que anteriormente se le había atribuido al suelo no urbanizable. Además, una mala motivación también podría conllevar que se sometiera a la vía judicial para que se anulara su clasificación por incumplimiento de las condiciones básicas previstas por la ley estatal.

3.2.1.2. ACTUACIONES PERMITIDAS

En cuanto a las actuaciones permitidas sobre las distintas tipologías de suelo que posteriormente se comentaran, previamente es preciso hacer una breve mención atendiendo a las limitaciones del derecho de aprovechamiento urbanístico, en eran aquellas que nos podíamos encontrar en la Ley 2/2002, donde el legislador catalán estableció que existirían determinadas limitaciones en las distintas tipologías de suelo.

En suelo urbano:

Para poder proceder a comentar las actuaciones permitidas sobre el suelo urbano debemos hacer una remisión en cuanto a lo previsto en el artículo 41, 42 y 43 de la Ley 2/2002, la cual venía a comentar los derechos de los titulares ante suelos que fueran considerados como urbanos.

En primer lugar, en cuanto a los derechos de edificación, se permitía la edificación siempre y cuando se cumpliera con las estipulaciones previstas por el planeamiento urbanístico, y, asimismo, se exigía disponer de la correspondiente licencia que habilitaba

a los titulares para poder ejercitar tal derecho¹⁴⁰. Otro extremo al que también es preciso destacar en relación con el derecho de edificación, es en relación a las condiciones para poder edificar. En este sentido, la legislación especificó que todas aquellas condiciones que se pudieran hallar incluidas en la licencia municipal de edificación se podrían hacer constar en base a la legislación hipotecaria, en el Registro de la Propiedad. También, en aquellos supuestos de transmisión de fincas previamente a la finalización de sus obras de edificación, los nuevos compradores quedaban sujetos a las condiciones que se hubieran establecido en la licencia inicial, como en aquellas escrituras de obra nueva en construcción¹⁴¹.

Seguidamente, en relación con los derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano y suelo urbano consolidado, lo encontrábamos previsto en el artículo 42 de la norma, donde se hacía la siguiente distinción. En relación con el suelo urbano, los propietarios de dichos terrenos tendrían derecho para ejecutar como finalizar las obras de urbanización, a fin de que dichos terrenos obtuviesen la condición de solar, y a edificar bajo las condiciones establecidas en la ley de 2002 y por el planeamiento urbanístico.

Además, los titulares también estaban sujetos al cumplimiento de las correspondientes normas sobre rehabilitación urbana establecidas en el correspondiente POUM o bien en el PAU para aquellos sectores en los que fuera preciso.

En contraposición a los derechos que les eran inherentes a los titulares de suelos urbanos, en cuanto a los suelos urbanos consolidados, los mismos se veían sujetos a tener que finalizar a su costa la urbanización necesaria para que tales terrenos pudieran obtener la condición de parcela, todo ello atendiendo siempre al principio de reparto equitativo de las cargas y los beneficios urbanísticos; y que debían ser edificados en los plazos

¹⁴⁰ En algunos casos como los de reurbanización, o de obras de edificación que fueran simultáneas a las de urbanización, el legislador consideró que se podrían autorizar siempre y cuando, previamente se hubiera prestado la correspondiente garantía y se hubieran ejecutado los elementos de urbanización que se determinaran por reglamento. No obstante, también se hacía una diferenciación a lo establecido previamente, en cuanto en aquellos casos que estuviéramos ante un suelo urbano donde fuera necesaria una reparcelación, el mismo también debía haber sido aprobado y disponer de la firmeza administrativa que se exigía en estos casos.

¹⁴¹ Aunque los nuevos titulares se pudieran hallar sujetos a las mencionadas condiciones, eso en ningún caso eximía a los antiguos titulares o vendedores, de exponer la asunción de tales condiciones, o bien de acreditar que las habían cumplido con la declaración ya concluida de la obra (si fuera el caso). En ambos, era requisito indispensable acompañar las escrituras de testimonio de las licencias de obras, y si fuera el caso, de parcelación urbanística o bien la resolución administrativa municipal que lo declarara innecesario.

establecidos al efecto y de acuerdo con las determinaciones que fijen en su caso el planeamiento municipal y si lo hubiera, en el correspondiente PAU.

Y en último lugar, y en contraposición a lo expuesto hasta el momento, en base lo dispuesto en el artículo 43 de la ley, este artículo hacía una remisión exclusiva en cuanto a la cesión de suelo con aprovechamiento en suelo urbano no consolidado.

En relación con esta cesión, cabe tener presente que se establecía la obligación de los titulares a ceder al ente local de forma gratuita, aquellos suelos que se vieran sujetos a los porcentajes establecidos legalmente para los ámbitos de desarrollo incluidos en los PMU o en PAU; cuyo porcentaje sería del 10% tanto para a los nuevos usos que el POUM estableciera (si la ordenación generara plusvalías inmobiliarias), como para edificabilidad adicional permitida por el planeamiento.¹⁴²

En suelo urbanizable

En cuanto a las actuaciones permitidas sobre el suelo urbanizable, cabe establecer que, aunque la propia ley ya preveía un régimen de usos sobre este espacio, el mismo estaba limitado si nos halláramos ante un suelo urbanizable delimitado o no delimitado. En este sentido, al encontrarnos ante un suelo urbanizable delimitado, el mismo no se podría autorizar otros usos que no fueran los propiamente establecidos en el artículo 47 del texto legal, que se equiparan a los del suelo no urbanizable.

Es más, en el supuesto de hallarnos ante un suelo urbanizable no delimitado, el mismo únicamente estaría sujeto al respectivo procedimiento de transformación que garantizará la utilización, disfrute, como disposición del mismo, en base a lo previsto en el artículo 33.4 de la misma norma. Atendiendo a lo establecido en este precepto legal, para la transformación de un sector de suelo urbanizable, es preciso tramitar el correspondiente PPU y disponiendo de su aprobación definitiva.

Además, al estar ante esta tipología concreta de suelo, ello conlleva que debe probarse de forma fehaciente que se realiza atendiendo a lo dispuesto por el propio planeamiento como que tal actuación es coherente con lo previsto en el mismo.

En suelo no urbanizable

¹⁴² En relación con las obligaciones de los titulares también se recomienda ver el artículo 44 de la misma ley, dónde se prevén las obligaciones de los titulares de suelos urbanos no consolidados como del suelo urbanizable delimitado.

En último lugar nos encontrábamos con el suelo no urbanizable, donde en este apartado se cuestionaba lo relativo a sus usos. En esta línea, como se puede observar en el artículo 47 de la norma, el legislador consideró que era preciso dotar a la norma de definiciones precisas de los usos, así como de las construcciones que serían admitidas en esta tipología de suelo¹⁴³.

En relación con lo anterior, los usos permitidos en suelo no urbanizable eran los que la ley consideraba como “actuaciones específicas de interés público” que debieran emplazarse necesariamente en dichos espacios, y aquellas “construcciones que respetando las incompatibilidades y determinaciones de la normativa urbanística y sectorial aplicable” debieran estar ubicadas en dicho medio rural.

Acerca de las actuaciones específicas de interés público, se considerarán como tal aquellas instalaciones u obras mínimas y que resulten imprescindibles para el uso en cuestión con el que se encuentren vinculados. Por esta razón, atendiendo a esta primera tipología se permitirá en suelo no urbanizable; lo vinculado con actividades deportivas, culturales de educación, ocio, entre otras; los servicios comunitarios no compatibles con usos urbanos; las infraestructuras de accesibilidad y las instalaciones y obras necesarias para servicios de telecomunicaciones, hidráulicos, saneamiento, tratamiento de residuos, etc.¹⁴⁴

Por otro lado, acerca de las construcciones permitidas, se admiten siempre y cuando cumplan con la normativa urbanística y sectorial que le sea aplicable; las construcciones propias de la actividad agrícola, ganadera o de explotación de recursos naturales; las construcciones que vayan destinadas a vivienda familiar directa y vinculada a alguna de las actividades o explotaciones anteriores; las estaciones de suministro de carburantes y otros servicios vinculados con la red viaria; las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, mantenimiento y funcionamiento de obras públicas; así como las

¹⁴³ En relación con las definiciones establecidas, el objetivo fue el de mantener la tradición del derecho de edificación y de los usos propios de estos terrenos.

¹⁴⁴ Para poder desarrollar las actuaciones establecidas, será preciso que dispongan de la correspondiente autorización, así como poder acreditar que el ámbito en cuestión que en ningún caso podrá estar sometido a regímenes especiales de protección por razón de sus valores históricos, culturales, paisajísticos, etc.

construcciones destinadas a las actividades de turismo rural o camping autorizadas por el POUM¹⁴⁵.

En último lugar, cabe comentar de forma muy breve la reforma que tuvo lugar el año 2004, y que afectó a gran parte del contenido de la ley urbanística de 2002. La reforma se produjo por medio de la Ley de 10/2004 de 9 de diciembre, del Suelo No Urbanizable. En relación con el suelo no urbanizable, con la reforma introducida por la Ley 10/2004 de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable¹⁴⁶, se produjeron cambios relevantes sobre el suelo urbanizable, si atendíamos a las distintas normativas urbanísticas que habían ido regulando este espacio a lo largo de los años. Es por ello, que, con la aprobación de esta ley, además de la importante reforma realizada, pasando a reducir la regulación de suelo no urbanizable en nueve artículos y una disposición adicional, se realizaron una serie de cambios muy relevantes que se comentaran a continuación.

En primer lugar, se produjo un cambio en cuanto a los distintos criterios de determinación de los usos sobre el suelo no urbanizable, donde se vino a interponer u aplicar un canon que se aplicaría a partir de este momento, en aquellos espacios considerados como no urbanizables, y que fueran objeto de transformación a fin de obtener la condición de parcela, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 34.2. No obstante, aunque el objeto era realizar una protección exhaustiva del suelo no urbanizable, y aplicando cánones así como limitaciones, a fin de que se pudieran ver alterados los valores propios de estos espacios; el legislador con esta ley pretendió limitar las actuaciones o usos que se pudieran implementar sobre dichos espacios, mediante la aplicación de cánones que dado su elevado coste económico, imposibilitaban ejecutar cualquier proyecto u similares a fin de adaptar los espacios para desarrollar nuevos usos o actividades sobre el suelo no urbanizable.

Asimismo, también se produjo un cambio relevante entorno a las distintas categorías de suelo no urbanizable, dado que pasamos de tener un suelo no urbanizable, que eran aquellos suelos que no podían ser considerados ni como urbanos ni urbanizables, para

¹⁴⁵ Para poder ubicar campings, así como actividades de turismo rural, además de ser debidamente autorizado por el POUM, será condición *sine qua non* el hecho de haber tramitado previamente el correspondiente PEU.

¹⁴⁶ Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del Suelo no Urbanizable. *Boletín Oficial del Estado, de 19 de enero de 2005, núm.16, p.2036 – 2049.*

pasar posteriormente a diferenciar el suelo no urbanizable en dos tipologías; el suelo no urbanizable protegido y el suelo no urbanizable común.

En relación con el *suelo no urbanizable protegido*, se caracterizó porque eran aquellos terrenos no urbanizables sobre los que había un riesgo o régimen de protección que imposibilitaba del todo la transformación del mismo. Por ello, esta tipología de suelo quedaba muy limitada a poder desarrollar sobre el mismo, únicamente aquellas actuaciones que fueran dirigidas a la sociedad o bien que fueran permitidas, siempre atendiendo a lo dispuesto por la normativa de protección a la que estuvieran sujetos.

Por otro lado, en cuanto al *suelo no urbanizable común*, el mismo se caracterizó porque eran terrenos no urbanizables, pero que los valores propios del mismo no requerían de la misma atención que en el supuesto anterior, lo que conllevaba que se permitieran mayor número de actividades siempre que fueran compatibles con la preservación del medio rural.

En este sentido, y sin poder entrar a valorar todas y cada una de las novedades introducidas por esta ley, queda acreditado de forma fehaciente como el objetivo de esta reforma fue limitar sobre estos espacios cualquier uso o actividad que pudiera afectar a sus valores propios, y garantizando un equilibrio en las actuaciones que se pudieran desarrollar sobre estos espacios.

Es por todo ello, que será necesario adoptar métodos que sean los óptimos para garantizar la sostenibilidad de estos espacios, y sin truncar o limitar restrictivamente los derechos de sus titulares.

3.3. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO DE CATALUNYA DE 2005¹⁴⁷

Siguiendo al filo de lo comentado en el apartado anterior de la Ley de Urbanismo de 2002 y su posterior modificación de 2004, dentro de la reforma realizada por la ley 10/2004, se introdujo en una de las disposiciones finales, que, a fin de promover la vivienda, el

¹⁴⁷ Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 28 de Julio de 2005, núm.4436, p.23360-23398.

texto de la ley 2002, se vería refundido en el plazo de un año, atendiendo a que el Gobierno regularizara, aclarara y armonizara los textos de ambas leyes.

Por ello, a mediados de 2005, se publicó en el Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, el Decreto Legislativo 1/2005 de 26 de julio, vigente a partir de 29 de julio de 2005.

Por lo expuesto, este decreto legislativo, tuvo por objeto adaptar la normativa urbanística catalana en una sola norma, dado que era preciso aclarar, regularizar y armonizar aquellos aspectos que habían quedado confusos o imprecisos a causa de las distintas modificaciones como novedades introducidas previamente. Es por esta razón, y tal y como manifestó la exposición de motivos de esta norma, que, derivado de la existencia de dos regímenes transitorios, era preciso realizar una reforma de la misma, a fin de unificar o adaptar los conceptos establecidos en ambas, a fin de evitar arbitrariedades o contradicciones.

3.3.1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

En relación con la clasificación del suelo, era la misma que ya se había previsto en la normativa de 2002, en cuanto se diferenciaba el suelo, en urbano, urbanizable, y no urbanizable.

3.3.1.1. SUELO URBANO

En relación con el suelo urbano, el mismo lo encontrábamos previsto en el artículo 26 del Decreto Legislativo 1/2005, donde se definía de forma precisa que se entendería por suelo urbano.

En este sentido, la definición era muy similar a las utilizadas en las normativas anteriores, por lo que se podía observar una continuidad en cuanto a lo que deberíamos entender por suelo urbano. Acerca de este aspecto se determinaba que se consideraría suelo urbano, todos aquellos terrenos que el planeamiento estableciera, o bien, aquellos terrenos que hubieran estado sujetos a un procedimiento de transformación del tejido urbano, y que ya disponían de todos los servicios mínimos necesarios, y que eran requeridos para poder considerar aquel espacio como suelo urbano. Al igual que sucedía con la ley de 2002, también se preveía los tercios que serían necesarios para aquellas edificaciones que estuvieran integradas en áreas consolidadas. Y en último lugar, también consideraron como suelo urbano, como ya se había manifestado en la anterior ley urbanística, aquellos terrenos que hubieran alcanzado el porcentaje requerido en ejecución del planeamiento.

Además, en relación con el suelo urbano también es preciso hacer mención de aquellos suelos urbanos con especificidades como serían, el *suelo urbano consolidado* y el *suelo urbano no consolidado*.

En cuanto al primero lo encontramos establecido en el artículo 30 de esta norma, donde se hace referencia expresa a que deberemos entender por suelo urbano consolidado. En este sentido, el legislador más que dar una definición precisa del mismo, lo que hizo fue dar una enumeración de que terrenos serían los que constituirían el suelo urbano consolidado; y entre los que encontrábamos los que ya tuvieran la condición de solar atendiendo a lo dispuesto por el artículo 29 de la misma norma; o bien, aquellos que únicamente les faltara acabar de completar o desarrollar la urbanización en los términos señalados en la letra a) del artículo precedente, y con independencia de si hubieran sido incluidos en algún PAU o sector sujeto a un PMU o no.

Y, por otro lado, nos hallábamos con el suelo urbano no consolidado. Siguiendo lo analizado sobre estos terrenos en anteriores normativas, en este supuesto lo encontrábamos previsto en el artículo 31 del presente Decreto Legislativo. Además, a diferencia de lo que sucedía en el comentario del suelo urbano consolidado, en este caso, sí que se procedía a dar una definición, para pasar posteriormente a comentar como resultaría el suelo urbano no consolidado.

En esta línea, el suelo urbano consolidado se convertiría en no consolidado cuando el PGOU o POUM, hubiera sometido expresamente esos espacios a algún tipo de procedimiento de transformación urbanística, y con independencia de si hubiera sido incorporado en sectores sujetos a un PMU o PAU, y cuando el mismo no cumpliera con lo dispuesto en el artículo 29, ya citado previamente. Por ello, era necesario que para que se pudiera realizar una transformación urbanística, era necesario haber aprobado definitivamente el PMU, a excepción de aquellos supuestos donde la ordenación viene detallada por otro plan concreto.

3.3.1.2. SUELO URBANIZABLE

En relación con este apartado, acerca del suelo urbanizable, lo encontramos previsto en el artículo 33 de esta norma, donde se procedió a dar una definición de que se entendería como tal, así como sus características y proceso de transformación. Como ya se comentó

en el punto anterior, en relación con la clasificación del suelo de 2005 en relación con la de 2002 y la modificación de 2004, no es que se haya producido un cambio sustancial en relación con el suelo urbano y el suelo urbanizable.

Por ello, atendiendo expresamente al suelo urbanizable, y a lo dispuesto en el artículo citado en el párrafo anterior, el legislador consideró que debíamos entender como suelo urbanizable, aquellos terrenos que cumpliendo con lo dispuesto en el PGOU/POUM, fueran necesarios, así como óptimos y proporcionados para garantizar el crecimiento del municipio, siempre analizando el crecimiento que se pudiera prever, a la población, actividad económica, o que hubieran sido delimitados como áreas residenciales estratégicas. Además, al igual que sucedía en las regulaciones precedentes, el legislador siguió manteniendo la diferenciación de suelo urbanizable. En este sentido, nos podíamos encontrar ante el *suelo urbanizable delimitado* y *el suelo urbanizable no delimitado*.

En relación con el primero, se caracterizaba porque para que se pudiera ejecutar era preciso disponer de un plan urbanístico concreto para ese espacio, a excepción de algunas zonas concretas. Por otro lado, en relación con el suelo urbanizable no delimitado, para poder desarrollar o ejecutar cualquier tipo de acción sobre el mismo, será preciso disponer de un plan parcial urbanístico que tenga por objeto determinar los límites del sector al que afecte, y siempre salvaguardando lo dispuesto por el PGOU o POUM del municipio.

3.3.1.3. SUELO NO URBANIZABLE

En este apartado nos encontramos con la última tipología de suelo que diferenciaba el Decreto Legislativo 1/2005, y donde concretamente encontrábamos regulado el suelo no urbanizable en el artículo 32 de esta normativa. Atendiendo al suelo no urbanizable, he igual que sucedía con las legislaciones precedentes en la materia, el suelo urbanizable era o bien el suelo residual que no había sido considerado urbano ni urbanizable por el planeamiento, o bien aquellos suelos que por sus características propias requerían de una especial atención. Es por ello, que mediante este decreto legislativo tampoco se producía un cambio muy relevante en este aspecto, en cuanto se siguió manteniendo lo que se entendería por suelo no urbanizable, pero añadiendo que también se entendería como suelo no urbanizable aquellos terrenos que fueran necesarios para garantizar la utilización racional de los mismos y para mantener una calidad de vida, de acuerdo con lo establecido

en el propio plan o modelo de desarrollo urbanístico del que pudiera disponer el municipio.

Además, atendiendo a la estructura propia del artículo que lo regulaba, también se modificó un poco en cuanto a su contenido, donde ahora se pasaba a incluir un apartado relativo a lo que constituiría el suelo no urbanizable; y donde se especificaba que estaría constituido por un régimen de protección adecuado, por los planes directores, así como por las limitaciones o servidumbres que fueran inherentes sobre esos terrenos.

El régimen de usos en el suelo no urbanizable

A continuación, siguiendo al filo de lo establecido, en cuanto al suelo no urbanizable, también cabe hacer una mención a los usos de esta tipología de suelo, y que encontrábamos prevista de forma expresa en el artículo 47 de esta norma.

Primeramente, dado las especificidades del suelo no urbanizable, debíamos tener muy presente el régimen de usos y actividades permitidas sobre dichos espacios, dado que en suelo no urbanizable no se permitirían las parcelaciones urbanísticas, pero se garantizaba el derecho de uso, disfrute y de disposición de la propiedad, de acuerdo con la naturaleza propias de estos terrenos así como garantizando el uso racional de esos espacios, por lo que era muy relevante disponer del correspondiente plan urbanístico que estableciera de forma expresa los usos o actividades permitidos y los que no.

Igualmente, y vinculado a los usos que serían permitidos, la norma también hizo un matiz acerca de las casas rurales y masías que estuvieran ubicadas en esta tipología de suelo. En relación con las casas rurales y las masías, era requisito indispensable que se incluyeran en el correspondiente planeamiento urbanístico por medio del conocido “catálogo de masías” cuando fueran habilitadas, pero con mención expresa si se quisieran destinar a establecimiento hotelero o de turismo rural.

No obstante, aunque el suelo no urbanizable se podía destinar a actividades o equipamientos públicos, en cualquier caso, se debía garantizar que tales terrenos no estaban sujetos a algún régimen de especial protección con el que pudiera ser incompatible, a fin de evitar riesgos innecesarios o sujeciones a limitación alguna que pudiera impedir el desarrollo de esa actividad.

Además, y al igual que sucedía en las regulaciones precedentes, en relación con las edificaciones que se permitirían en suelo no urbanizable, se siguió manteniendo que únicamente se podrían establecer aquellas construcciones propias de las actividades agrícolas, ganaderas o forestales que se desarrollan en suelo no urbanizable, las estaciones de servicio de carburantes, las instalaciones que estuvieran vinculadas a obras públicas y aquellas de turismo rural como de camping.

Por consiguiente, aunque los únicos usos permitidos eran los estipulados en el párrafo anterior, para que los mismos pudieran ser autorizados era preciso que el titular del terreno dispusiera de la autorización pertinente, en el supuesto de querer realizar cualquier tipo de obra o usos en suelo no urbanizable, con el objeto de garantizar la preservación de esta tipología de suelo; como también en determinados supuestos debían haber solicitado la correspondiente licencia urbanística municipal, dado que en ningún supuesto el suelo no urbanizable podía destinarse a usos que afectaran a los valores que le eran propios, o bien al planeamiento urbanístico que lo protegía, limitando o impidiendo sus finalidades o naturaleza.

3.3.2. ACTUACIONES Y PLANIFICACIÓN DEL TERRITORIO

Entrando a analizar el último apartado del Decreto Legislativo 1/2005, cabe hacer una mención en relación a las distintas actuaciones, así como a la planificación del territorio, atendiendo a lo previsto en la norma en cuestión. En este sentido, en relación con las distintas actuaciones permitidas mediante el Decreto Legislativo 1/2005, se procede a comentar la diferenciación entre los distintos planes urbanísticos previstos en el presente Decreto Legislativo y su afectación o consecuencias sobre el territorio.

En primer lugar, y atendiendo al orden que marcó el legislador en esta normativa, procede entrar a comentar los **PPU**, que encontrábamos previstos en el artículo 65 del Decreto Legislativo 1/2005. Dicho precepto, procedía a definir o ubicar los planes urbanísticos frente a las distintas tipologías de planes, para proceder posteriormente establecer sus funciones, atendiendo al sector ante el que nos encontraríamos.

Por ello, se puede manifestar que los planes parciales urbanísticos, se caracterizaban y se caracterizan por venir a desarrollar aquellos espacios urbanizables, y que han sido delimitados dentro de un sector concreto, el cual tiene que ser desarrollado.

En este sentido, los planes parciales sobre el suelo urbanizable vendrán a determinar los usos como calificación del suelo, los límites así como las alineaciones y rasantes, el trazado de las obras que se deban realizar, instrumentos y plazos para promover los instrumentos y ejecutar las obras previstas, y también delimitaran los terrenos que tengan que ser ejecutados para edificar viviendas de protección oficial, así como los plazos en los que deberá desarrollarse y las personas adjudicatarias de los mismos.

También cabe hacer una incisión, en cuanto al suelo urbanizable el legislador efectuó una diferenciación según el uso de esos terrenos. En este sentido, cuando un suelo urbanizable tuviera un uso residencial, y hubiera de ser desarrollado mediante un PPU, el mismo estaría sujeto a algunas reservas que se realizaron porcentualmente, donde se establecía que se deberá reservar unos espacios mínimos para destinarlos a zonas verdes, equipamientos, como otros servicios que pudieran ser necesarios. No obstante, y al igual que sucede con los suelos con uso residencial, también se hace una limitación en cuanto a los suelos de usos no residenciales, donde se deberá también reservar un espacio porcentual para destinarlo a zonas verdes, equipamientos y servicios técnicos, aunque estos últimos, únicamente cuando proceda. En vistas a lo expuesto anteriormente, dichas limitaciones no afectarán únicamente a aquellos suelos con uso residencial y no residencial, sino que en aquellos sectores donde los suelos no tengan ninguno de estos usos, se establece que las reservas se atribuirán atendiendo a los usos concretos de esos espacios. Y, además, en función de si son áreas delimitadas previamente o no, puede ser preciso tener que realizar el correspondiente plan parcial de delimitación, deberán realizarse las justificaciones precisas que motiven la adecuación de la promoción de lo que establece la normativa.

En segundo lugar, y en orden con lo establecido en el decreto legislativo, nos encontrábamos con los **PEU**, que los encontramos establecidos en el artículo 67 de la norma.

En relación con los planes especiales, son aquel instrumento del que deberá disponerse algunos de los siguientes supuestos; para el desarrollo de determinadas contenidas en los planes territoriales y sectoriales, en la ordenación del subsuelo, en aquellos supuestos de campings y fincas de turismo rural, para la creación o modificación de determinados

sistemas urbanísticos que no hubieran sido previstos en otros planes, así como para ubicar nuevas actividades vinculadas con uso de recursos naturales.

Además, también podrán realizarse PEU independientemente de si hubieran o no estado previstos por el planeamiento general, dado que en determinados casos podrán ser precisos bien para implantar nuevos sistemas urbanísticos o bien para modificar los existentes, pero sin poder bajo ningún concepto alterar la clasificación del suelo sobre el que se ejecuten. Sin embargo, aunque los PEU pueden tener multitud de aplicaciones atendiendo a las características de cada uno de los suelos sobre los que se implanten, podemos encontrar algunas como aplicaciones de PEU sobre aquellos espacios donde se deban implantar infraestructuras, telecomunicaciones, o desarrollar otras determinaciones, o bien puede venir a modificar el destino de los terrenos que se vieran sujetos.

Y como último plan, nos encontramos los **PMU**, y que se encuentran recogidos en el artículo 68 de la misma norma. Según lo establecido en este precepto, el objeto de este plan variará en función de la tipología de suelo ante la que nos encontremos, dado que, si estamos ante un suelo urbano no consolidado, este plan tendrá por objeto venir a completar el tejido urbano o a rehabilitar u ordenar el subsuelo (saneamiento, etc.); mientras que, si nos encontramos ante un suelo urbano consolidado, la función del mismo será venir a finalizar las obras concretas.

No obstante, cada PMU puede ser diferente atendiendo a su función, bien si nos encontramos ante un PMU que tiene como función la finalización de unas obras concretas, será preciso primeramente detectar todas las operaciones que conlleven el desarrollo correspondiente o bien la reconversión de ese espacio a fin de poder dotarlos de las infraestructuras oportunas como también de todos los servicios necesarios; mientras que si el PMU tiene por objeto la realización de actuaciones en el subsuelo, se deberá atender a los aprovechamientos de cada titular y a los usos a los que pueda vincularse. Es por ello, que además de la función que le sea propia a cada PMU, el mismo deberá atender a las condiciones de compatibilidad entre los nuevos usos que pudieran generarse con los existentes, a fin de garantizar y prolongar los condicionantes que garantizar la calidad de vida de sus ciudadanos. Por esta razón, los PMU deberán

establecer las reservas oportunas para los sistemas urbanísticos en aquellos supuestos donde no se hubieran previsto por el plan general.

3.4. EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE URBANISMO DE CATALUNYA DE 2010 Y MODIFICADO POSTERIORMENTE EN 2012.

En este apartado, se procede a comentar el Decreto Legislativo 1/2010, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya¹⁴⁸, y que posteriormente fue modificado por la Ley 3/2012, de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya de 2012¹⁴⁹.

3.4.1. CLASIFICACIÓN DEL SUELO

De la misma forma que se ha realizado en otros apartados de este capítulo, se procede a analizar la clasificación del suelo con la TRLUC, y su posterior modificación de 2012, donde diferenciaba los suelos, en las siguientes tipologías.

3.4.1.1. EL SUELO URBANO

En relación con el suelo urbano, lo encontrábamos previsto en el artículo 26 de esta norma, donde se procedía a definir el suelo urbano, siguiendo la línea establecida hasta ese momento en relación con esta tipología de suelo.

En este sentido, se entendía por suelo urbano aquellos terrenos que estuvieran integrados dentro del tejido urbano, y que dispusieran de todos los servicios urbanísticos básicos o bien se encontraran ubicados en áreas consolidadas en 2/3 partes por la edificación. Además, se siguió manteniendo la clasificación de suelo urbano, en consolidado y no consolidado.

En relación con el primero, lo encontrábamos previsto en el artículo 30 de la norma, donde se citaban aquellos elementos que constituirían el suelo urbano consolidado, y que serían aquellos que, disponiendo de la condición de solar, hubieran sido incluidos en algún programa de actuación o sector, que pudieran encontrarse o no sujetos a un plan de mejora urbana.

¹⁴⁸ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 8 de septiembre de 2010, núm. 218. (De ahora en adelante, TRLUC).

¹⁴⁹ Ley 3/2012 de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de Urbanismo, aprobada por el Decreto Legislativo 1/2012. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 29 de febrero de 2012, núm. 6077, p. 9942-9987.

Por otro lado, en relación con el suelo urbano no consolidado, lo encontrábamos previsto en el artículo 31 del mismo cuerpo legal, donde se establecía que serían aquellos terrenos que se vieran sometidos a actuaciones concretas de transformación urbanística, e incluso a los PMU citados previamente. Además, en conexión con el suelo urbano, en este texto legal también nos encontrábamos con los núcleos de población, previstos en el artículo 28 de esta norma, y donde se consideraba como tal a aquellos espacios, o como lo definía la ley, las concentraciones aisladas de población con unos usos urbanos, que necesitaba para su desarrollo o para poder garantizar sus funciones propias, de medios y servicios asistenciales como también de planeamiento.

Su posterior modificación de 2012

En este sentido, atendiendo a la modificación de 2012 que afecto a esta normativa, atendiendo al suelo urbano, se modificó en primer lugar lo dispuesto en relación a la transformación del suelo urbano no consolidado a consolidado, tal y como se puede observar en el artículo 5 de la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el TRLUC. Asimismo, y con expresa mención en cuanto al suelo urbano, se modificaron los derechos de los propietarios de suelo urbano no consolidado, como bien se puede observar en el artículo 10 de la ley de 2012 en concordancia con el artículo 44 del DL de 2010.

3.4.1.2. EL SUELO URBANIZABLE

En segundo lugar, en relación con el suelo urbanizable, lo encontramos previsto en el artículo 33 del mismo texto legal, y se caracterizaba porque mantenía el concepto de suelo urbanizable que se había mantenido hasta el momento, en las múltiples legislaciones urbanísticas. Por ello, se mantenía lo relativo a que elementos constituirían el suelo urbanizable, así como la previsión de suelo urbanizable sobre un mismo municipio, atendiendo únicamente al crecimiento previsto del municipio, para que esta tipología de suelo, frente a las demás, sea lo más equitativo y proporcionado sobre el territorio o término municipal.

Además, y de la misma forma que sucedía con el suelo urbano, también se realizó una diferenciación del suelo urbanizable, según fuera un suelo urbanizable delimitado o no delimitado, donde en ese supuesto conllevaría o que se tuviera que realizar únicamente un plan parcial para su desarrollo, o bien que nos encontráramos ante una tipología de

suelo previsto de ser desarrollado, pero donde sería requisito indispensable un proyecto de urbanización. Sin embargo, el suelo urbanizable como lo conocemos o el suelo urbanizable delimitado como el no delimitado, no son los únicos espacios que debemos tener presentes cuando hablamos del suelo urbanizable. Por ello, también cabe hablar acerca de las áreas residenciales estratégicas, las cuales han vuelto a preverse en esta ley, entendiendo como tales, aquellos espacios de los municipios promovidos por las administraciones, a fin de disponer de un porcentaje de suelo residencial que garantice el derecho a la vivienda de todos los ciudadanos. En este sentido, cada área residencial estratégica deberá estar integrada en un sector de SUD previsto en el planeamiento en cuestión, y aunque garantizaran la continuidad del suelo con uso residencial, deberá al mismo tiempo velar por que no se vean afectados ni los términos municipales como además velar por la continuidad del territorio.

Su posterior modificación de 2012

Atendiendo al suelo urbanizable, la modificación de 2012 también conllevó una serie de modificaciones sobre este tipo de suelo, como podían ser una tan significativa como en cuanto a la definición del mismo, que encontrábamos prevista en el artículo 33 del TRLUC, y que, mediante la ley de 2012, se modificaba el último apartado del mismo, en lo relativo a los métodos de transformación del suelo urbanizable delimitado a suelo urbanizable no delimitado.

Y otra de las modificaciones que se produjeron otra serie de modificaciones como podrían ser las relativas a los deberes de los titulares de suelos urbanizables delimitados, previstos de forma expresa en los artículos 44 y 45 del TRLUC, y posteriormente modificados por los artículos 10 y 11 de la ley de 2012.

3.4.1.3. EL SUELO NO URBANIZABLE

Como último punto de este apartado, nos encontramos con el suelo no urbanizable. Acerca del suelo no urbanizable he igual que había sucedido en las regulaciones previas, se vino manteniendo el concepto del mismo, así como sus particularidades.

En este sentido, el suelo no urbanizable lo encontrábamos establecido de forma expresa en el artículo 32 del TRLUC, donde se estipulaba que se consideraría como suelo no urbanizable todos aquellos terrenos que el planeamiento haya considerado como tal atendiendo en primer lugar al régimen concreto del mismo, las directrices establecidas

por el propio planeamiento, así como las limitaciones a las que podría estar sujeto este terreno.

En segundo lugar, podría haber atendido a sus valores inherentes, o bien a fin de garantizar la continuidad de la utilización racional del mismo, como también, los valores agrícolas o demás que pudieran verse protegidos. Y como cláusula de cierre y de igual forma que sucedía en las regulaciones previas, también se consideraría como suelo no urbanizable a aquellos terrenos que no hubieran sido considerados como suelo urbano y tampoco como urbanizable.

Su posterior modificación de 2012

En relación a las modificaciones que se realizaron de las vinculadas al suelo no urbanizable, las encontrábamos en relación a los usos, así como los procedimientos de aprobación de diferentes instrumentos urbanísticos, como podrían ser, proyectos destinados a una actuación específica, o bien proyectos de nuevas actividades así como de nuevas edificaciones sobre suelo no urbanizable, de los establecidos en los artículos 47 a 49 del TRLUC y en concordancia con los artículos del 12 a 14 de la ley de 2012.

Además, también se hizo una modificación en lo relativo a la reconstrucción como rehabilitación de determinadas construcciones ubicadas en suelo no urbanizable, como podían ser las masías, así como también las directrices que deberían seguir para obtener las correspondientes licencias de edificación sobre esta tipología de suelo, en base a lo dispuesto en el artículo 50 del TRLUC en concordancia con el artículo 15 de la ley de 2012.

3.5. BREVE REFERENCIA AL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA.

En el supuesto de la ciudad de Barcelona, ya nos encontramos con un régimen especial a nivel municipal, con la Ley 22/1998, posteriormente modificada por la Ley 31/2010 y el Decreto 68/2014. En este sentido para el caso del área metropolitana de Barcelona, hay que destacar que la misma dispone de un régimen concreto, establecido en la Ley 31/2010, el cuál es de aplicación preferente al régimen general y, también para el municipio de Barcelona. De la ley que se termina de citar, cabe destacar una serie de reglas que se integran con las comunes o especiales supletorias, en lo no expresamente indicado; y que tienen incidencia en algunos instrumentos de planeamiento como podría

ser el caso del PDU metropolitano, POUM, PAU, planeamiento derivado, y en último lugar, aquellos planeamientos aprobados provisionalmente. A continuación, se comenta cada uno de ellos.

- En primer lugar, en referencia al PDU Metropolitano, se estableció que la iniciativa para su formulación corresponde al Área Metropolitana de Barcelona, sometiendo el avance a información pública y a posterior consulta como informes de los ayuntamientos afectados, dentro del plazo de un mes; a los efectos de poder preparar el programa de participación ciudadana, así como el posterior informe ambiental. Al mismo tiempo deben solicitar al órgano ambiental correspondiente el documento de alcance y dar traslado de todo ello a la Generalitat de Catalunya, concretamente al departamento de territorio, así como también a la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona. Llegados a este punto será el momento de iniciar los trámites correspondientes a fin de obtener la aprobación inicial o provisional, que en cualquier caso será una competencia del Área Metropolitana de Barcelona, mientras que la aprobación definitiva siempre deberá ser emitida por parte del consejero de territorio, previo informe de la comisión de urbanismo competente y también de la Comisión de Política Territorial y Urbanismo de Catalunya.

Asimismo, cualquier modificación que se tenga que realizar de plan, serán sometidas para su aprobación a un trámite previo de evaluación ambiental, mientras que en esta fase el trámite de información pública siempre será potestativa. Acerca de este PDU solo cabe comentar que, en relación con el procedimiento de aprobación de este plan, por primera vez se constituye la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana, la Comisión Territorial de Urbanismo, y la Subcomisión de Urbanismo de Barcelona, los cuales serán los encargados de emitir informes previos a la aprobación definitiva que realizara el consejero de territorio, tal y como establece la disposición transitoria 1ª.2 de la Ley 31/2010.

- En segundo lugar, en relación con el POUM, mediante la Ley 31/2010 se atribuye la iniciativa al Área Metropolitana de Barcelona que será el órgano encargado de elaborar el avance inclusivo del informe ambiental preliminar y el trámite de

participación ciudadana. Para su tramitación se someterá a información pública y consulta de los ayuntamientos por un plazo no superior a un mes, y de forma simultánea se solicitarán el documento de alcance ambiental y el informe urbanístico y territorial. Para su aprobación, la aprobación inicial será competencia del área metropolitana, mientras que la aprobación definitiva siempre recaerá sobre la comisión de urbanismo de esta área metropolitana.

En último lugar, en lo relativo a las modificaciones que puedan realizarse de este plan, se establece que una vez se encuentre aprobado de forma inicial o provisional (y con independencia de si previamente se ha sometido a evaluación ambiental e información pública), será competente el área metropolitana en todas aquellas modificaciones relativas a incidencia territorial supramunicipal o modificaciones del PDU metropolitano; mientras que por otro lado, será competencia del órgano municipal, en todos los demás casos. En estos supuestos de modificaciones siempre la aprobación definitiva será realizada por parte de la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.

- En tercer lugar, sería el caso de los Programas de Actuación Urbanística, donde en este supuesto para su aprobación inicial corresponderá a los ayuntamientos, a excepción de los plurimunicipales que si corresponderá al Área Metropolitana de Barcelona. En lo que respecta a la aprobación definitiva, siempre se realizara por parte de la Comisión de Urbanismo de dicha Área.
- En penúltimo lugar, nos hallamos con el Planeamiento Derivado. En este supuesto para la aprobación definitiva de planes parciales de delimitación, de mejora urbana como parciales, y especiales (a excepción de los PEU autónomos, según lo establecido en el art. 68 TRLUC), será competente para su aprobación la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana de Barcelona.

Además, existen una serie de particularidades en determinados instrumentos de planeamiento derivados, en lo que se refiere a su formulación, aprobación inicial y provisional que siempre corresponderá al área Metropolitana de Barcelona, como sería el caso de;

- *PEU Autónomos*; en este supuesto, si los elementos o infraestructura han de implementarse en interés de toda el área metropolitana, y no están

previstos en ningún PDU o POUM, será competente para ejecutarlos el área Metropolitana de Barcelona.

- *PEU promovidos para la protección de vías de comunicación de la red viaria básica metropolitana* establecida por el PDU concreto o por otros instrumentos de planeamiento general, para mejorar ámbitos rurales o proteger y mejorar los espacios agrícolas y forestales, espacios fluviales, medio ambiente y paisaje, o para otros aspectos como para la ordenación del subsuelo.
- En tercer lugar, habría los *restantes planeamientos derivados plurimunicipales de ámbito metropolitano*, que su aprobación corresponde a la Comisión de Urbanismo del Área Metropolitana, y que no han sido acordados para ser tramitados de forma conjunta con los entes municipales correspondientes.

A excepción de lo establecido por el momento, en la misma ley también se ha realizado una previsión por cuanto habrá una serie de instrumentos que para su formulación, aprobación inicial y provisional como para su aprobación definitiva, será una competencia atribuida al Área Metropolitana. Estos supuestos son:

- Aquellos PPU y PMU relativos a actuaciones de interés metropolitano definidas por el PDU o por el POUM, cuando el área metropolitana sea la administración actuante.
- Aquellos PEU de desarrollo de determinados sistemas urbanísticos de interés metropolitano PEU de desarrollo de determinados sistemas urbanísticos de interés metropolitano y establecidos por un PDU o POUM y que han de ejecutarse por la misma.
- Restantes planes derivados cuando los mismos pudieran afectar a más de un municipio del ámbito metropolitano cuya aprobación definitiva no recae sobre la Generalitat, y acerca de aquellos ayuntamientos que tampoco hayan acordado la tramitación coordinada.

- Y en último lugar, nos encontramos con los planes aprobados provisionalmente por motivos de legalidad o de oportunidad que sobrepasen los intereses municipales y los propios del ámbito de actuación.

Como último inciso en todo lo relativo al régimen especial del área metropolitana de Barcelona, cabe manifestar que, por parte de todos los órganos mencionados a lo largo de este punto de la tesis, se deberá garantizar la participación de la ciudadanía en cada uno de estos procedimientos (a excepción de aquellos que fueran potestativos), a los plenos efectos de que puedan manifestar su opinión acerca de la aprobación como modificación de los instrumentos urbanísticos que correspondan¹⁵⁰.

3.6. BREVE REFERENCIA AL ANTEPROYECTO DE LA LEY DE TERRITORIO

En este apartado cabe hacer una breve mención al Anteproyecto de la Ley de Territorio que se está tramitando por parte de la Generalitat de Catalunya desde el pasado mes de abril de 2017. Esta ley de territorio se prevé como un referente en la planificación y la ordenación de nuestro territorio la cual dará respuesta normativa al contexto actual. Nos encontramos en un momento de cambio de ciclo y de paradigma que no parece coyuntural sino estructural. Nos enfrentamos a una situación y unas necesidades que no son las que han gobernado la praxis urbanística de las últimas décadas. La realidad pide hacer hincapié sobre nuevos retos y objetivos y, para poder operar eficazmente en este nuevo contexto, es imprescindible reconfigurar los instrumentos, procedimientos y organización con los que estamos operando actualmente. En este sentido, la ley no aspira a hacer pequeños retoques y mejoras a la legislación territorial y urbanística vigente, que es lo que se ha venido haciendo en los últimos años, sino que al parecer hay una clara voluntad de reforma del modelo y un comportamiento osado y ambicioso por parte del legislador.

De acuerdo con el preámbulo de la norma, la Ley de territorio nace con la voluntad de conformar un marco normativo integral, estratégico y estable. Para lograr su fin, la norma deroga el marco jurídico vigente en materia de política territorial, urbanismo, paisaje, regularización y mejora de urbanizaciones, así como algunos preceptos de la legislación de régimen local. Se derogan también siete reglamentos (o parte de ellos)

¹⁵⁰ Véase STSJ de Catalunya 4207/2019 de 14 de mayo, STSJ de Catalunya 466/2019 de 27 de mayo, STSJ de Catalunya 544/2019 de 12 de junio, STSJ de Catalunya 765/2019 de 29 de julio, STSJ de Catalunya 769/2019 de 29 de julio, STSJ de Catalunya 310/2020 de 28 de enero.

relativos a las unidades mínimas de cultivo; la unidad mínima forestal; al proceso de elaboración del proyecto de Pla territorial general; al procedimiento de elaboración, tramitación y aprobación de los planes territoriales parciales; al inicio de la revisión del Pla territorial general, así como al ámbito de planificación territorial del Penedés.

A grandes rasgos, los argumentos aducidos en el texto hacen referencia a la pretensión de abandonar la regulación generalista, uniforme y descontextualizada de la Ley de urbanismo para dar una respuesta adecuada a la diversidad territorial, de actuaciones y de coyunturas con nuevos instrumentos jurídicos.

Tal como se desprende del anteproyecto, se regula de forma global y generalista, poniendo el acento en los aspectos esenciales que configuran su estructura. Con lo cual, se evita la regulación concreta y detallada que existe en estos momentos, y de esta manera se evita sus ulteriores modificaciones e inestabilidades.

Como novedad se incorpora el principio de resiliencia, el cual conlleva la planificación y el impulso de actuaciones que mejoren la capacidad de los espacios abiertos y de las ciudades de superar las crisis previa identificación y análisis de su vulnerabilidad frente a estas. También se citan los principios también conocidos de la función social de la propiedad, así como de la participación de la comunidad en las plusvalías, el reparto equitativo de beneficios y cargas. Otra novedad es el principio de equidad territorial, significando que los municipios vinculados por un plan de ordenación del territorio en un área urbana especializada de actividad económica de interés intermunicipal deben participar en la gestión urbanística de esta y en los ingresos de derecho público obtenidos con motivo de la construcción de las edificaciones y el desarrollo de las actividades que se implanten, aunque la actuación sólo se desarrolle en uno o en algunos de estos municipios. Se incorporan también otros principios como el de publicidad, el derecho de acceso a la información pública y la transparencia, estos dos últimos derivados de la legislación sectorial en esta materia estatal y catalana.

Finalmente, la norma introduce el principio de no regresión, reconocido jurisprudencialmente por el Tribunal Supremo, en el caso de modificación de los planes, sujetando a una tramitación calificada aquellas modificaciones que tienen por objeto la alteración de la calificación de los terrenos destinados a sistemas urbanísticos de espacios

libres y de equipamiento comunitario. Asimismo, establece excepciones en el caso que se trate de sistemas urbanísticos de barrio pendientes de adquirir y se cumplan determinadas condiciones relativas a la suficiencia de los sistemas en cuestión.

Por otro lado, en cuanto a la clasificación del suelo, se produce un cambio importante respecto la situación existente. Actualmente el TRLUC clasifica el suelo de urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (delimitado y no delimitado) y no urbanizable (ordinario/genérico y el especialmente protegido). En este sentido, el anteproyecto de Ley hace la distinción entre los asentamientos urbanos (reglados y discrecionales “de nueva extensión y de terminación”) y los espacios abiertos. De esta manera, los asentamientos urbanos se refieren tanto a los terrenos integrados en el tejido urbano existente como a los que están en proceso de integración en el seno de una actuación urbanizadora.

Por ello, los terrenos que se podían clasificar como suelo urbanizable delimitado de acuerdo con la legislación anterior, la clase que ahora los podría corresponder es la de asentamiento urbano, aunque también podría darse la circunstancia que fuera suelo de espacios libres. Por ello se distinguen dos categorías de asentamientos, los reglados, que se corresponden con el concepto tradicional del suelo urbano consolidado por la urbanización, y los discrecionales, que comprende varios supuestos de futura integración en el tejido urbano, que responden a una decisión libre y consciente de la Administración competente en los términos previstos en esta Ley. Y dentro de esta categoría, se diferencian dos subcategorías, los asentamientos urbanos de nueva extensión y de terminación.

Por lo que se refiere al sistema de espacios abiertos, el cambio de denominación del suelo no urbanizable a sistema de espacios abiertos se hace con la intención de destacar las funciones y los servicios esenciales que desarrollan estos espacios en el territorio. Asimismo, se introduce una regulación nueva relativa a los proyectos de actuación específica en los espacios abiertos, estableciendo un nuevo procedimiento y otorgando más competencias al órgano autonómico en detrimento de las administraciones locales.

De todo ello se puede observar, como se abandona la clasificación clásica entre planes territoriales (básicamente parciales y sectoriales) y urbanísticos (generales y derivados). El anteproyecto crea una nueva concepción de planes a los que denomina planes de ordenación del territorio. En este sentido, en materia de ordenación del territorio, el anteproyecto de ley modifica la naturaleza (también jurídica) de los planes territoriales, las directrices y los catálogos de paisaje ya aprobados, los cuales pasan a ser estrategias territoriales. Estas estrategias pueden complementarse a través de los planes directores de actuación territorial. Su iniciativa de formulación, tramitación y aprobación siempre es del órgano autonómico.

El planeamiento territorial, integrado por:

- el planeamiento estructural, compuesto por las estrategias territoriales (los anteriores planes territoriales)
- el planeamiento derivado, formado por los planes directores de actuación territorial.
- El planeamiento local, integrado por:
 - el planeamiento estructural, esto es, los planes de estructura urbana y las Normas de planeamiento urbanístico (anteriores planes directores urbanísticos, planes de ordenación urbanística municipal, normas de planeamiento urbanístico)
 - el planeamiento derivado, integrado por los planes de nueva extensión urbana, los planes urbanísticos de actuación local y los planes urbanísticos autónomos de infraestructuras locales (anteriores planes parciales, planes de mejora urbana y planes especiales urbanísticos).

Como curiosidad, cabe destacar que respecto los planes de estructura urbana, se establece la obligación de actualizar la memoria social y la agenda económica cada seis años. Y mediante la actualización de la agenda económica se puede modificar la iniciativa pública o privada de las actuaciones de nueva extensión urbana o prorrogar los plazos para ejecutar el plan local correspondiente, sin superar el plazo de doce años desde la entrada en vigor del plan de estructura urbana. Asimismo, se añade que la actualización de dichos documentos es requisito necesario para elaborar y aprobar un plan de nueva extensión urbana.

Además de todo esto, otra novedad del anteproyecto es la creación de la Agencia de Protección del Territorio, como entidad autónoma administrativa vinculada al departamento competente en materia de ordenación del territorio, que con personalidad jurídica propia y autonomía funcional y de gestión será la encargada de ejercer la potestad de la Generalitat para proteger la legalidad en materia de ordenación del territorio y del litoral.

En la línea de lo expuesto, la norma atribuye las competencias de protección de la legalidad a la comunidad autónoma en el caso que se emplace en los espacios abiertos, así como en los terrenos destinados a sistemas urbanísticos territoriales y supramunicipales. También cuando se produzca inactividad de las administraciones locales, respecto de las vulneraciones que puedan ser constitutivas de una infracción grave o muy grave.

En este sentido, en materia de protección de la legalidad urbanística cabe destacar el nuevo rol de los consejos comarcales, los cuales pasan a ser los competentes respecto de las vulneraciones producidas en los municipios de menos de cinco mil habitantes en los suelos clasificados de asentamientos urbanos no calificados de sistemas urbanísticos territoriales o supramunicipales; y la Administración municipal en el resto de los municipios.

Y, por otro lado, quedan varios aspectos pendientes de desarrollo reglamentario. La norma regula múltiples aspectos no analizados en este artículo, como los relativos a las competencias para elaborar, tramitar y aprobar los planes, la gestión urbanística, las políticas públicas del suelo, determinadas competencias urbanísticas del Área Metropolitana de Barcelona, los campings en zonas de riesgo de inundabilidad; las urbanizaciones con déficits urbanísticos, etc., a los que se hace remisión al contenido establecido en la norma.

Finalmente, del presente Anteproyecto de Ley de Territorio, el mismo supone un cambio de paradigma y de las reglas del juego existentes en materia, sobre todo, de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Esta iniciativa legislativa sigue la misma línea llevada a cabo por otras comunidades autónomas como la de Madrid, a través de su reciente proyecto de Ley de Urbanismo y Suelo, la cual aspira a ser un nuevo “*código territorial*”,

con el fin de flexibilizar el planeamiento, haciéndolo más dinámico y adaptativo a los cambios, potenciando la ciudad consolidada mediante sus distintas formas de rehabilitación, regeneración y renovación urbana, y preservando los espacios abiertos a través del principio de no regresión.

4. BREVE REFERENCIA A LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS PROPIETARIOS DEL SUELO NO URBANIZABLE EN CATALUNYA.

Para cerrar este segundo capítulo, y una vez analizada la evolución legislativa, así como la evolución en la clasificación y calificación de los suelos, es preciso informar al lector de las obligaciones como deberes a las que se verán obligados los distintos propietarios por el simple hecho de disponer de un suelo no urbanizable. Además, si bien es cierto que la clasificación y calificación de los suelos ha ido evolucionando a lo largo de los años con las distintas reformas legales, bien es cierto, que los derechos y deberes de los propietarios también lo han hecho, aunque en menor medida.

A día de hoy, y para el caso concreto de la comunidad autónoma de Catalunya, encontramos establecidas una serie de consideraciones generales sobre los derechos y deberes de los propietarios de este tipo de suelo en el TRLUC y en el RLUC, reglamento que lo desarrolla.

Concretamente vinculado con el art. 148.3 de la CE y en relación con el art. 47 del TRLUC ya se expone de forma explícita igual que el art. 46.1 del RLUC, que

“los propietarios o propietarias de suelo no urbanizable tienen el derecho de uso, de disfrute y de disposición de sus propiedades, de acuerdo con la naturaleza rústica de los terrenos, siempre bajo los imperativos derivados del principio de utilización racional de los recursos naturales y dentro de los límites establecidos por la legislación sectorial y urbanística, por el planeamiento territorial y urbanístico y por la legislación que sea aplicable al ejercicio de las facultades de disposición de esta clase de suelo”.

Ello conlleva que directamente desde el art. 47 del TRLUC ya se establece de forma expresa el régimen jurídico de esta tipología de suelos, y el estatuto de propiedad de sus propietarios. Por lo tanto, mediante este fragmento del art. 47.1 del TRLUC lo que se realiza es precisamente una disociación del suelo no urbanizable y las expectativas de aprovechamiento urbanístico, lo que conlleva al mismo tiempo que no se pueda interpretar en ningún caso que existe vínculo entre el título de propiedad y el derecho a

edificar o cualquier otro uso que fuera asimilable a los aplicables para suelo urbanizable o urbano. Y, el mismo artículo añade que cuando sobre dichos espacios se existan zonas de protección por valores agrícolas, ganaderos, forestales, entre otros; se permite la imposición de restricciones a fin de garantizar la continuidad y protección de estos terrenos.

Por lo tanto, podemos manifestar que, aunque el art. 47 del TRLUC ya establezca una serie de derechos, existen unos límites y unos deberes que serán los que definirán en cada caso el contenido normal y último del derecho de propiedad del suelo, a partir de un contenido normal inicial, que sería el que viene impuesto por la propia naturaleza del terreno. Por ello, todos estos derechos, aunque se prevén de forma expresa, se verán un tanto difusos en cuanto a su aplicación.

Sin embargo, si seguimos con la lectura de este precepto 47, en su apartado 4º y 5º cita textualmente;

4. El suelo no urbanizable puede ser objeto de actuaciones específicas para destinarlo a las actividades o los equipamientos de interés público que se tengan que emplazar en el medio rural. A este efecto, son de interés público:

- a) Las actividades colectivas de carácter deportivo, cultural, de educación en el tiempo libre y de recreo que se desarrollen en el aire libre, con las obras e instalaciones mínimas e imprescindibles para el uso de que se trate.*
- b) Los equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos.*
- c) Las infraestructuras de accesibilidad.*
- d) Las instalaciones y las obras necesarias para servicios técnicos y las otras instalaciones ambientales de interés público.*

5. La autorización de las actuaciones específicas de interés público a que se refiere el apartado 4 debe justificar debidamente que el ámbito de actuación no está sometido a un régimen especial de protección con el cual sean incompatibles, por razón de sus valores, por la existencia de riesgos o por el hecho de estar sujeto a limitaciones o a servidumbres para la protección del dominio público. Asimismo, las actuaciones que se autoricen no tienen que disminuir de manera significativa la permeabilidad del suelo ni tienen que afectar de manera negativa a la conectividad territorial.

Ante estas afirmaciones, nos encontramos con que los propietarios de los suelos no urbanizables, que quieran destinarlos a algunos de los equipamientos del apartado 4º, no tendrán ningún derecho, en general, a realizar ningún tipo de construcción en concreto, ya que solo se establece la posibilidad de implementación de estas instalaciones cuando se obtenga el permiso correspondiente y previa justificación de que no concurre ninguna

de las circunstancias de sometimiento a algún régimen especial de protección incompatible con la transformación, de riesgos naturales, o de sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

Y, por último, como derechos, vinculado con el art. 47, se prohíbe de forma expresa las parcelaciones urbanísticas, así como divisiones, segregaciones, o fraccionamientos contrarios a la ley aplicable.

Por otro lado, procede ahora comentar los deberes a los que se verán obligados los propietarios de dichos terrenos. Si que cabe advertir al lector, que, en cuanto a los deberes como el suelo no urbanizable, por su carácter especial, quedaba excluido del desarrollo urbano, los deberes que se han ido atribuyendo a los propietarios han ido mutando, dado que en un primer momento eran muy elementales y con carácter cautelar o de protección, que conllevaban al propietario el “no hacer”.

Ahora bien, si se parte de que la función social de la propiedad a la que hace referencia el art. 33 de la CE impone deberes a la propiedad del suelo, al tiempo de los derechos que se le reconocen. Tal es así que el planeamiento lleva a relacionar ex lege el cumplimiento de los deberes y el ejercicio de los correspondientes derechos. En efecto, en relación con la sentencia citada en el primer capítulo de esta tesis STC 61/1997, de 20 de marzo, conforme a la doctrina establecida por la misma establecía al legislador estatal establecer el “*mínimo común denominador*” que representara las condiciones básicas del cumplimiento de los deberes en todo el territorio nacional, por lo que las leyes de todas las CCAA debían respetar su regulación exclusiva en materia de urbanismo los deberes establecidos por cada una de sus leyes del suelo.

Por ello, si observamos lo establecido a día de hoy por el TRLUC y el RLUC, nos encontramos con lo siguiente;

Art. 47.7 TRLUC

7. La autorización de obras y usos en suelo no urbanizable debe garantizar en todos los casos la preservación de este suelo con respecto al proceso de desarrollo urbano y la máxima integración ambiental de las construcciones y las actividades autorizadas, y comporta para la persona propietaria los deberes siguientes:

- a) Costear y ejecutar las obras y los trabajos necesarios para conservar el suelo y su masa vegetal en el estado legalmente exigible o para restaurar este estado, en los términos previstos en la normativa que sea de aplicación.
- b) Costear y, en su caso, ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, construcción o edificación con las redes generales de servicios, y ceder a la administración competente estas infraestructuras y el suelo correspondiente para su incorporación al dominio público, cuando tengan que formar parte de él.
- c) Costear y, en su caso, ejecutar las obras o instalaciones necesarias para dar cumplimiento al resto de condiciones que exija el plan especial o el acuerdo de aprobación del proyecto, con respecto a la obtención de suministros, consecución de niveles de saneamiento adecuados u otros servicios.
- d) Costear y, en su caso, ejecutar las medidas correctoras que determine el plan especial o el acuerdo de aprobación del proyecto con el fin de evitar la fragmentación de espacios agrarios y la afectación grave a las explotaciones agrarias, minorar los efectos de las edificaciones y sus usos, accesos y servicios sobre la calidad del paisaje, o para otras finalidades justificadas.

Art. 46.4 RLUC

“Los propietarios o propietarias de suelo no urbanizable para el cual se autorice la implantación de los usos, construcciones y obras admitidos por la Ley de Urbanismo tienen el deber de costear y de ejecutar las obras y actuaciones necesarias para dar cumplimiento a las medidas correctoras que se establezcan en el plan especial urbanístico o en la aprobación del proyecto, así como el deber de cumplir las condiciones de carácter urbanístico que establezca la licencia municipal, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 59 de este Reglamento”.

Lo primero que nos encontramos con la lectura del art. 47.7 del TRLUC, es precisamente que el legislador lo que ha pretendido por medio de este artículo ha sido mantener las características propias del suelo no urbanizable y realizar una separación de este con el proceso urbanístico. Todas estas finalidades de preservación como conservación de estos espacios han sido reiteradas en el art. 46 del RLUC.

Por lo tanto, los propietarios de estos espacios se encuentran ante una situación donde el derecho de propiedad del suelo se aparta de la concepción tradicional romana como derecho potencialmente ilimitado de usar, disfrutar y abusar del objeto sobre el que recae, a uno que parte precisamente de un contenido natural y se diferencia por medio de los deberes y límites que se corresponden estrictamente. Por ello, de lo observado podemos afirmar como los derechos y deberes en que se traducen, siguen a la cosa y no a la persona. Y, además, como en principio todas las actividades o construcciones a realizar en estos terrenos están sujetas a licencias o autorizaciones, al margen de los procedimientos

específicos que correspondan, se entienden como las primeras directrices que existen acerca de los deberes como directrices para realizar cualquier actuación sobre estos terrenos, y a las cuales estarán obligados los propietarios.

CAPÍTULO III: LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DEL URBANISMO ACTUAL Y DEL SUELO NO URBANIZABLE

El suelo no urbanizable siempre ha estado sujeto a múltiples cambios para poder proteger sus elementos propios, así como las características que le eran y le son inherentes. No obstante, derivado de la promoción indiscriminada de urbanizaciones en las últimas décadas, como las reclasificaciones, así como la gestión realizada sobre el suelo no urbanizable, todo ello ha conllevado que en estas últimas décadas el objetivo primordial de la gran mayoría de promotores – bien sean administraciones, entidades financieras, partidos políticos, entre otros – fuera la transformación del suelo no urbanizable a suelo urbano. Todo ello ha conllevado que se haya prescindido de garantizar el desarrollo sostenible del suelo no urbanizable, acompañado del abandono del modelo de consumo indiscriminado de suelo, a favor del crecimiento contenido y planificado del mismo y que garantizara el progreso como conservación de estos espacios.

A partir de esta situación, el presente capítulo procederá a exponer los múltiples problemas ante los que se ha encontrado la sociedad como el legislador cuando ha tenido que hacer uso de esta tipología de derecho, dado que nos hallamos ante un derecho urbanístico constantemente cambiante y que no permite consolidar jurisprudencia sobre esta materia, lo que conlleva mayor dificultad de resolución de los conflictos que se puedan generar. Además, con las múltiples reformas, la limitación de los recursos de casación y la falta de acumulación de procedimientos por no estar debidamente especializados los órganos judiciales, todo ello ha conllevado una demora en los plazos de resolución, así como la imposibilidad de llegar a adoptar una medida cautelar en el ámbito contencioso tanto ante los Juzgados de lo Contencioso Administrativo, como posteriores Tribunales Superiores de Justicia, así como ante el Tribunal Supremo.

Sin embargo, antes de entrar a analizar cada problemática concreta, cabe mencionar que es imposible llegar a hablar de los usos de los suelos o del urbanismo en sí, sin interrelacionarlo con otras materias o aspectos que inciden directamente en aspectos de las actividades de los ciudadanos. En este sentido, si observamos la Ley del Suelo de 1975 en su exposición de motivos ya manifestaba tal problemática citando,

“La reforma que ahora se propone tiende a corregir a nivel legislativo las causas de la situación imputables al ordenamiento jurídico, en el contexto de las consideraciones anteriores. No se trata, pues, de resolver todas las cuestiones que plantea la problemática creciente del proceso urbano. Se pretende incidir sobre aquellos problemas cuya solución puede intentarse con medidas legales y que, a su vez, no exigen ni una modificación del marco institucional de la Administración ni de las líneas maestras de la vigente Ley del Suelo, en la que se integran las nuevas disposiciones”.

Y en el mismo sentido se pronunció la exposición de motivos de la Ley del Suelo de 1990, que establecía,

“Para lograrse este propósito no bastan las medidas legislativas, ni éstas pueden limitarse al establecimiento de diversos regímenes de utilización del suelo. El adecuado tratamiento fiscal de éste y la reforma de la legislación sobre arrendamientos son, al menos, dos aspectos de necesaria consideración para un planeamiento riguroso del problema”.

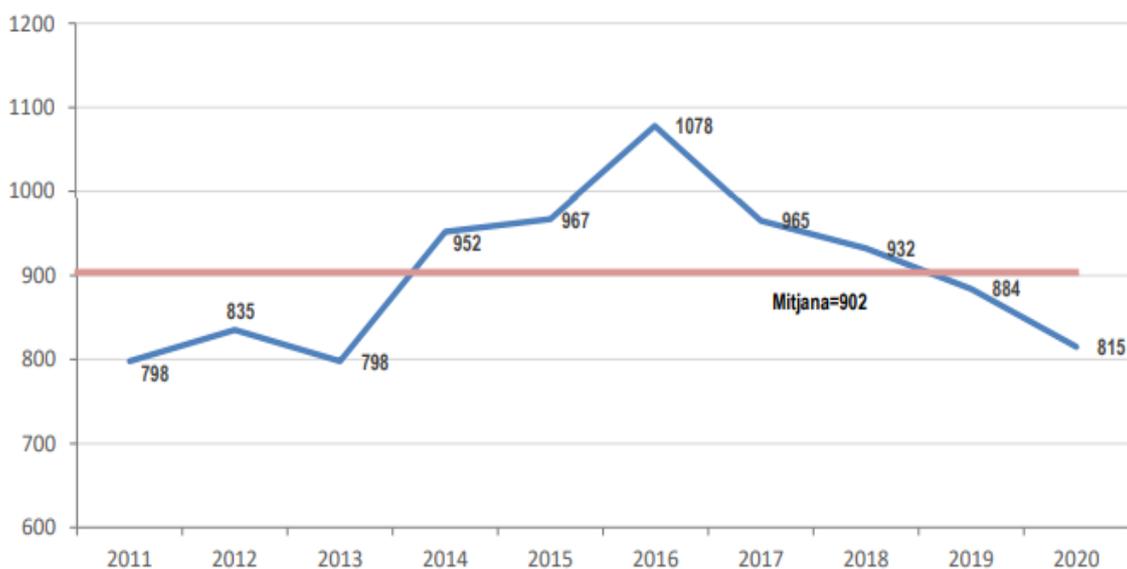
De ambos extractos, se puede observar, que aún y las múltiples reformas de la legislación estatal como autonómica, en todas ellas se pretendió dar respuesta a este conflicto, aunque no más lejos de la realidad, a día de hoy nos hallamos en el mismo punto de partida.

Asimismo, si se observan las estadísticas realizadas por la Generalitat de Catalunya, se establece que Catalunya se divide en ámbitos funcionales según lo previsto en el Plan Territorial General de Catalunya. Dentro de este ámbito territorial, encontramos una división de en 4 ámbitos, que serían, Alt Pirineu y Aran (99%), Ponent - tierras de Lleida (97%), Comarcas Centrales (97%) y de Girona (94%), y cuatro más pequeñas que serían Ámbito Metropolitano de Barcelona (69%), Penedés (88%), campo de Tarragona (92%) y tierras del Ebro (97%). Lo más relevante de los datos analizados, es que a 2020, según datos de la Generalitat de Catalunya la extensión dedicada a Suelo No Urbanizable en Catalunya representaba un 94% del conjunto del territorio. Ante estos datos, todavía resulta más preocupante la problemática existente a día de hoy, motivo por el cuál debería realizarse una protección más exhaustiva de todos estos espacios¹⁵¹.

Además, a los plenos efectos de acreditar la tramitación de expedientes por parte de la Generalitat de Catalunya desde el año 2011 hasta 2020, se acompaña a continuación grafica extraída del Departamento de Territorio de la Generalitat de Catalunya, donde se

¹⁵¹ El porcentaje expuesto entre paréntesis es el total de suelo no urbanizable dentro de cada una de las áreas citadas.

muestra el número de expedientes tramitados cada año, excluidos todos los cancelados como improcedentes.



Como se puede observar, del gráfico adjunto, durante el año 2020 en Catalunya se han tramitado 815 expedientes (lo que supone un 8% menos que el año anterior y una vez deducidos los cancelados e improcedentes).

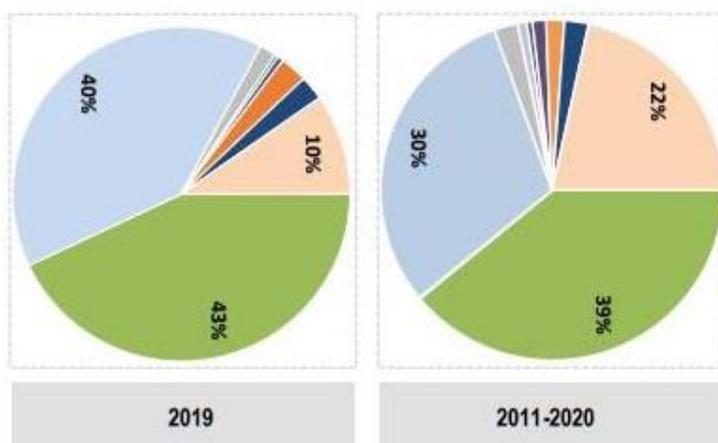
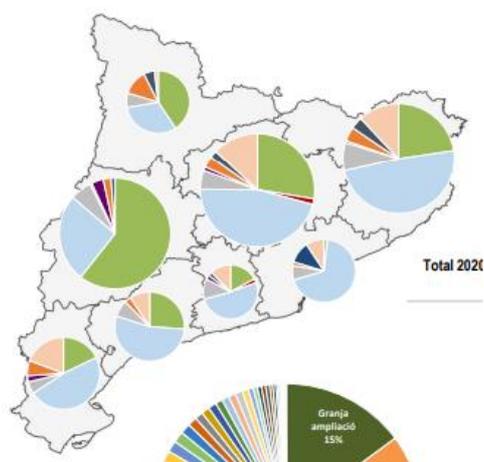
Estas autorizaciones gran parte de ellas, se corresponden a peticiones concretas de particulares para la implementación de un nuevo uso o una edificación en una finca clasificada como suelo no urbanizable. Cabe añadir, que de los 815 expedientes tramitados también están comprendidos aquellos expedientes sometidos a una aprobación previa del proyecto por parte de la Comisión de Urbanismo, que se limita a la emisión de un informe en base lo establecido en el art. 48 y 50 del TRLUC. Probablemente la previsión que hace la Generalitat ante el descenso en la tramitación de expedientes desde el año 2017, radica en parte a que a partir de esta fecha es cuando ya no se requiere la aprobación previa por parte de la Comisión de Urbanismo en los casos de solicitudes de reconstrucción o rehabilitación de masías en municipios los cuales ya dispongan de su propio catálogo de masías y casas rurales.

Si atendemos al tipo de expediente que se tramitó de forma más exhaustiva, se puede observar cómo quedan disturbios de la siguiente forma:

Distribució del nombre d'expedients tramitats per àmbit 2011-2020



- Activitats rústiques superació llinars
- Actuacions a restes arqueològics/aqüífer
- Actuacions específiques interès públic
- Ampliacions d'edificacions i activitats
- Estació de carburants i serveis carretera
- Explotació de recursos naturals
- Habitatges vinculats a activitats rústiques
- Obertura o recuperació de camins
- Reconstrucció o rehabilitació de masies



Total, datos por actividades 2011- 2020 y en función del área territorial:

QUADRE DE DADES. TOTAL DECENNI 2011-2020

	APIA	CC	CG	CT	MB	PE	PO	TE	Total
Activitats rústiques superació llinars	162	640	447	153	78	110	1.711	219	3.520
Actuacions a restes arqueològics/aqüífer	0	6	0	0	0	2	3	0	11
Actuacions específiques d'interès públic	143	517	624	216	360	188	440	264	2.752
Ampliacions d'edificacions i activitats	8	33	52	15	22	18	37	20	205
Autorització llicència art 44 RGU	3	9	21	5	6	2	11	7	64
Estació de carburants i serveis carretera	5	2	15	4	7	3	8	3	47
Explotació de recursos naturals	3	15	28	4	6	3	45	12	116
Habitatges vinculats activ rústiques	17	25	40	8	10	9	28	18	155
Obertura/recuperació vies d'accés	9	47	70	6	26	22	17	10	207
Reconstrucció/rehabilitació masies	75	420	774	99	176	146	98	159	1.947
Total	425	1.714	2.071	510	691	503	2.398	712	9.024

Ante todos estos datos, se puede apreciar que si bien se ha producido un leve descenso en la tramitación de expedientes (derivados de la modificación de los art. 48 y 50 del TRLUC), la tramitación de los mismos prosigue, y ante la gran extensión de terreno no urbanizable en Catalunya, debe realizarse un control más exhaustivo de todos estos espacios a fin de garantizar la continuidad de los mismos, y el que generaciones futuras puedan disfrutar de todos estos espacios igual que lo hemos hecho nosotros.

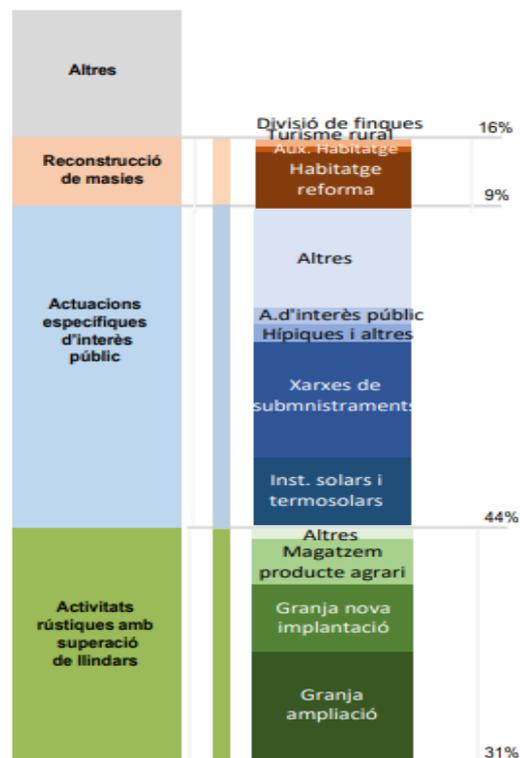
En último lugar, es preciso remarcar ante estos datos, también la importancia de que

todo profesional que trabaje en este ámbito esté debidamente especializado, dado que le permitirá poder interactuar con los otros sujetos intervinientes, y al mismo tiempo dota al derecho urbanístico de una especificidad y una idiosincrasia, que igual que afirmaba C. ROMERO REY en una de sus jornadas¹⁵², hemos de reivindicar con mayor urgencia.

1. LA CUESTIÓN DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO NO URBANIZABLE, ASÍ COMO SUS USOS

Como bien manifestaba Trayter en su libro de derecho urbanístico¹⁵³, la clasificación del suelo no urbanizable se había visto alterada previamente con la LS de 1998 aunque dicha clasificación se mantuvo hasta la reforma de la ley, concretamente hasta el TRLS de 2008, al entender que esta tipología de suelo se podría clasificar de dos formas distintas; en función de si era un suelo no urbanizable reglado por alguna ley sectorial, o bien, el suelo no urbanizable discrecional, que sería el excluido del proceso urbanizador pero que tenía esa particularidad a criterio del propio planeador.

> TIPUS D'AUTORITZACIONS TRAMITADES



¹⁵² Concretamente en una jornada celebrada por la Revista de Derecho Urbanístico, donde C. Romero Rey habló acerca de la impugnación de los instrumentos de Planeamiento y los actos de ejecución.

¹⁵³ TRAYTER JIMENEZ, J. M. (2015). *Derecho Urbanístico de Catalunya*. Editorial Atelier Libros.

Pues bien, a partir de esta primera clasificación con la modificación del TRLUC junto con el reglamento de desarrollo, también se realizó una manifestación en este sentido, concretamente en su artículo 32 TRLUC¹⁵⁴ y en el art. 46 RLUC¹⁵⁵. En los artículos referenciados se exponía que, en aquellos supuestos de estar ante un suelo no urbanizable reglado, el mismo sería indisponible para la administración y además se consideraría como superficie de difícil transformación por los valores intrínsecos del mismo¹⁵⁶. Por otro lado, en aquellos supuestos del suelo no urbanizable discrecional, el mismo dispondría de tal clasificación por decisión propia del planificador.

Establecida la diferenciación de suelo no urbanizable reglado y discrecional, el legislador introdujo una serie de condicionantes en cuanto a su utilización, limitando cualquier actuación en suelo no urbanizable que no fueran aquellas expresamente dedicadas a actividades rústicas. Por ello, a fin de garantizar el correcto desarrollo del suelo no urbanizable, y su estabilidad en el tiempo, incorporó cuatro excepciones, que son las siguientes;

- En primer lugar, **se admitirían en suelo no urbanizable aquellas actividades o actuaciones específicas de interés público.**

En este primer apartado se debe prestar atención al art. 47 del TRLUC y concretamente a su apartado cuarto, donde se refería a “*actuaciones específicas de interés público*”. En relación con estas actuaciones el legislador estableció que sería preciso someter a licencia urbanística municipal estas actuaciones y a una aprobación previa de un PEU o PAE, según lo dispuesto en el art. 48 del mismo texto legal, y el cuál, debería ser aprobado por la Comisión Territorial de Urbanismo. Por lo tanto, nos encontrábamos ante un procedimiento de doble autorización, dado que es preciso en primer lugar, una tramitación simultánea de licencia y proyecto (condicionando toda la aprobación a la aprobación previa del proyecto – art. 48.3 TRLUC), y, en segundo lugar, a un procedimiento de aprobación y concesión regulado por el RPLU.

¹⁵⁴ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 5686 de 5 de agosto de 2010. *Boletín Oficial del Estado* núm. 218, de fecha 8 de septiembre de 2010. (De ahora en adelante TRLUC).

¹⁵⁵ Decreto 305/2006 de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, núm. 4682 de 24 de julio de 2006. (De ahora en adelante RLUC).

¹⁵⁶ En referencia a la STS de 9 de febrero de 1994.

- **Se admitirían nuevas actividades y construcciones siempre que las mismas fueran auxiliares a actividades o construcciones primarias.**

En segundo lugar, por medio del art. 49.1 del TRLUC se permitían nuevas actividades y construcciones auxiliares a las primeras o anteriores, siempre y cuando estas estuvieran destinadas a apertura o recuperación de recursos naturales, estaciones de servicio; estando sometidas todas ellas al procedimiento expuesto en el párrafo anterior de doble autorización con la aprobación del proyecto por parte de la Comisión Territorial de Urbanismo que corresponda.

Anudado a lo expuesto, se introduce una novedad por cuanto se prohíben las parcelaciones urbanísticas según lo dispuesto en el art. 9.3 del TRLS de 2008 y el art. 47.2 del TRLUC.

- **Se admitirían la reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales.**

En este tercer supuesto, se permiten la reconstrucción, rehabilitación de masías y casas rurales, así como otras construcciones anteriores a la entrada en vigor del POUM/PGOU aprobado en cada municipio, todo ello en base al art. 47.3 TRLUC. Por ello, era necesario que estuviera incluido en un catálogo el cuál debía estar integrado dentro del plan concreto. Además, el legislador consideró que era preciso que toda justificación de estas actividades estuviera expresamente motivada por razones arquitectónicas e históricas.

Y otro extremo que también se requería, era que los usos de las construcciones fueran compatibles con las actividades agrícolas y ganaderas que debían predominar en su conjunto.

Indicó asimismo que acerca del procedimiento, se establecía un procedimiento de otorgamiento de licencias, requeriría una fase de información, en cuanto a la reconstrucción y rehabilitación de construcciones a tenor de lo expuesto en el art. 47.2 TRLUC, pero añadiendo una excepción. Esta excepción se refería a obras que consistieran en conservación, adecuación, mejora y mantenimiento de usos admitidos por el propio ordenamiento, y que posteriormente quedaba condicionado a un posterior informe que emitiría la Comisión Territorial de Urbanismo competente en cada caso, y donde se debería pronunciar acerca de si era necesario implementar

medidas correctoras o nuevos condicionantes urbanísticos en relación con el art. 48.2 de la misma norma.

Y en último lugar, es preciso destacar la importancia del control administrativo a los efectos de garantizar la supervisión de licencias o autorizaciones concedidas y así poder verificar el cumplimiento de sistemas constructivos, materiales empleados, volúmenes y otros aspectos de carácter técnico que pudiera afectar o alterar la singularidad de lo edificado y siempre cumpliendo con lo dispuesto de forma expresa por parte del planeamiento urbanístico. Incluso la reforma de 2012 simplificó el procedimiento de otorgamiento de autorizaciones para la reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales.

- Y finalmente, **admitirían aquellas nuevas construcciones propias de actividades agrícolas, ganaderas o en general, rústicas, y diferenciándolo en caso que se tratará de establecimiento o ampliación de actividades ganaderas.**

En este último supuesto el legislador en base al art. 49 TRLUC ha permitido las construcciones propias de las actividades agrícolas, ganaderas o en general rústicas y el establecimiento como la ampliación de actividades ganaderas.

Como particularidad ante las primeras, se estableció que solo sería necesaria licencia municipal en aquellos casos en que simplemente se realizara una adaptación de la instalación, a los simples efectos de comprobar la legalidad y aspectos paisajísticos de la adaptación a realizar.

Por otro lado, en cuanto al establecimiento o ampliación de actividades ganaderas, del apartado tercero del artículo 49, se establece que se exigiría un informe del departamento competente a fin de poder verificar el cumplimiento de distancias prevista en la normativa de ordenación ganadera.

Acerca de este aspecto también se pronunció el TSJ de Catalunya, quien consideró que las instalaciones de centrales térmicas, vertederos, parques de molinos de viento en suelo no urbanizable, se podían entender como un concepto del sistema general atendiendo al art. 34 TRLUC, y que siempre serían una función de competencia exclusiva de los POUM/PGOU. Aún la manifestación realizada por este órgano jurisdiccional, con la reforma de los arts. 57.2 y 67 del TRLUC, se introdujo un

cambio al entender que no era necesario realizar previsiones, como si fueran sistemas generales de SNU, cuando ya estaban previstas por el POUM. En tal sentido se volvió a pronunciar la reforma de 2012, introduciendo los PEUA del art. 68 TRLUC, que servirían para implementar todas esas infraestructuras no previstas por el planeamiento territorial como tampoco el general.

Por ello, en última instancia se pronunció el Tribunal Supremo, quien consideró que este precepto debía interpretarse de forma restrictiva, y que para la concesión de autorizaciones en SNU siempre sería necesario que fuera acompañado de una motivación reforzada.

Y otro fenómeno que también afectó también a esta tipología de suelo, fueron las conocidas **urbanizaciones ilegales**.

La proliferación de las urbanizaciones e ilegales en nuestro país es un fenómeno que alcanza especial relevancia, dado que es el punto donde se manifiesta de forma clara la actividad urbanizadora desordenada. El aumento de la calidad de vida a partir de mediados de los años sesenta, la mejora de las comunicaciones y el surgimiento de la sociedad del ocio, con la explosión del fenómeno turístico, unido al cuestionamiento de la ciudad como lugar más adecuado para el desarrollo integral de la persona, provocaron, por un lado, una ocupación de los alrededores de los núcleos urbanos por edificaciones aisladas, con parcela de terreno y con pretensión unas veces de primera, otras de segunda residencia y, por otro, la proliferación de viviendas vacacionales en las zonas turísticas, en ambos supuestos, con grandes dosis de desorden e indisciplina urbanística. A ello contribuyó la demanda de grandes capas de población a la propiedad de una segunda residencia, lo que ha sido históricamente aprovechado por promotores poco escrupulosos que ofertaban suelo barato, pero carente de cualquier tipo de servicios urbanísticos.

En este sentido, puede afirmarse que se crea o produce una urbanización ilegal cuando un suelo urbano o urbanizable se divide en varias parcelas sin estar aprobado el instrumento de planeamiento que les daría legitimidad urbanística, o cuando se produce una división del suelo no urbanizable de forma que podría derivarse del mismo la formación de un núcleo de población.

La reacción del legislador frente a este fenómeno fue lenta. Por ello, nos debemos remontar a la ya citada reforma de la TRLS 1976, así como sus reglamentos de desarrollo, los cuáles se enfrentaron decididamente con el fenómeno de las parcelaciones ilegales, definiendo su concepto e imponiendo graves sanciones a los promotores; ahora bien, la efectividad práctica de las medidas no fue la deseada.

A partir de la CE, también se establecieron unas bases con la consagración de algunos derechos fundamentales, así como el derecho a una vivienda digna y adecuada, la protección del medio ambiente, la búsqueda de la calidad de vida, la utilización racional de los recursos naturales, entre muchos otros; también con la definición de las competencias atribuibles al Estado y a las Comunidades Autónomas, incluyendo en éstas la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda en el art. 148.3.

En base a todo lo expuesto, a fin de evitar o paliar en parte los efectos que podían conllevar estas urbanizaciones, se aprobó durante el año 2009, la Ley de Regularización y Mejora de Urbanizaciones con Déficit Urbanístico¹⁵⁷. Entre los requisitos que se establecieron encontrábamos los siguientes; tratarse de edificaciones distintas a viviendas unifamiliares, que se hubieran implementado en el territorio por medio de la Ley del Suelo de 1956 y la Ley de Protección de la Legalidad Urbanística de 1983, carecer total o parcialmente de obras de urbanización o de obtención de servicios urbanísticos y que, por todo ello no hubieran sido recepcionados por el ente local.

Por otro lado, para las urbanizaciones situadas en suelo no urbanizable (que no fueran de especial protección) únicamente se autorizó la regularización si un POUM/PGOU modificaba su clasificación urbanística, aunque la ley, expresamente laxa en todo su articulado, también exceptuaba esa regla declarada esencial por ella misma, concretamente en su artículo 5.3. Tal es así que incluso para la regularización de esta tipología de urbanizaciones es necesario adoptar el correspondiente PAU, el cuál integrara las actuaciones a realizar, así como demás medidas jurídicas, técnicas, económicas como financieras. Por todo ello, es necesario que el POUM/PGOU

¹⁵⁷ Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos. *Boletín Oficial del Estado*, 8 de abril de 2009, núm. 86.

incluya este documento, a fin de dar cumplimiento a todos los deberes de cesión contemplados de manera obligatoria y gratuita en suelo urbano no consolidado y urbanizable delimitado, con la aplicación del sistema de reparcelación en la modalidad de cooperación o compensación básica, según convenga.

Y en último lugar, esta ley de 2009, también creó otra figura jurídica, como era la Junta Evaluadora de Obras de Urbanización, la cual está compuesta por representantes del Departamento de territorio de la Generalitat, las entidades representativas de los municipios y de los parcelistas; con la finalidad principal de superar todas las discrepancias que pudieran aparecer en la aplicación y ejecución de la ley o en la recepción de las obras de urbanización por el Ayuntamiento. Además, con la finalidad de agilizar y simplificar la aplicación real de esta ley, se han previsto unos fondos anuales para la regularización de urbanizaciones cuyo beneficiario es el Ayuntamiento afectado y una línea de ayuda o financiación para el ejercicio de la urbanización que otorga la Generalitat a los ayuntamientos que hubieran creado un programa de actuación con la finalidad de acelerar la ejecución de la obra de urbanización.

1.1 OTROS PROBLEMAS DEL SUELO NO URBANIZABLE.

Analizadas las excepciones introducidas para el suelo no urbanizable, cabe entrar a valorar los múltiples conflictos sobre el suelo no urbanizable, haciendo hincapié a la problemática acerca de su clasificación, o mejor dicho, reclasificación del suelo no urbanizable, dado que siempre ha sido uno de los conceptos que ha conllevado más conflictos en su práctica.

Como es sabido, lo que procede en el suelo no urbanizable es el deber de conservación, deber que conlleva una serie de obligaciones de mantener el suelo en su estado originario, así como evitar que se produzca ningún tipo de daño sobre el mismo, a fin de garantizar el interés general del mismo. No obstante, en estas últimas décadas estos espacios se han visto sujetos a numerosas transformaciones, que han conllevado desde un expolio del suelo no urbanizable como también la reclasificación de muchos de estos terrenos. En este sentido, como manifestó el profesor JORDANO FRAGA¹⁵⁸, el suelo no urbanizable

¹⁵⁸ Jordano Fraga, J. (2010). *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*. Revista Española de Derecho Administrativo.

ha sido objeto de una tendencia insana realizada por la sociedad como por entes públicos y privados, que se basaba en “*comprar el territorio por hectáreas y venderlo por metros cuadrados*”.

Aunque tal actuación parece de lo más normal e incluso socialmente aceptada, a corto plazo ha conllevado grandes problemas. Tal actuación, podría parecer que fue posible gracias a la inactividad de la administración, pero no más lejos de la realidad fue todo lo contrario; fue gracias a la colaboración de todos estos entes locales. Tal colaboración se basaba en que durante mucho tiempo todas estas administraciones municipales se dedicaron a reclasificar gran parte de los suelos no urbanizables, como aquellos terrenos incluidos en el patrimonio municipal, para así poder venderlos. Sin embargo, dichas ventas no estaban justificadas por la necesidad de llenar las arcas municipales, sino únicamente con el único objetivo de poder obtener unas ganancias que ayudaron a sostener el crecimiento exponencial de los gastos corrientes como extraordinarios a los que se veían sujetos dichos entes locales.

Si bien es cierto que una parte de responsabilidad de la situación en la que se hallan los suelos no urbanizables la tendrían las administraciones locales, también es cierto que una parte de ellas recaería sobre los demás poderes públicos por autorizar algunas de esas actuaciones, como entidades financieras – que en múltiples ocasiones eran quienes sostenían esos proyectos, por tener intereses en el mismo –, como entes privados que podían tener también intereses en dichos proyectos de expolio, con el único y principal objetivo de transformar todo suelo no urbanizable en urbano, con la finalidad de obtener un beneficio económico mayor.

Aun así, el haber usado instrumentos como realizado actuaciones como podrían ser; alteraciones en el planeamiento, convenios reclasificatorios, amnistías urbanísticas como la utilización singular de estos espacios, en cada supuesto era y es oportuno analizar todos sus elementos para entender como se ha permitido llegar hasta dicho extremo, y que solución habría. Además, el haber aprobado políticas comunitarias sobre estos espacios (que tienen por objeto limitar la competitividad en las actividades ganaderas como agrícolas), ha conllevado que también nos encontremos con un fenómeno migratorio de la sociedad que ha producido concentraciones urbanas en distintos lugares del territorio – las cuales necesitan de un crecimiento para su expansión – como también lo que se

conocer como la “*urbanización del campo*” – producida por la permisividad de edificación en suelo no urbanizable, incrementado por las segundas residencias. Sobre la base de las ideas expuestas, a día de hoy nos encontramos con un gran volumen de litigios o asuntos contenciosos por edificaciones ilegales en suelo no urbanizable, o que fueron permitidas por licencias municipales, pero sin obtener la correspondiente autorización autonómica.

La clasificación del suelo (sea urbano o no urbanizable) cuando deba ser objeto de especial protección siempre tendrá un carácter reglado, perdiendo esa potestad discrecional; de tal forma que cuando esos terrenos poseen valores merecedores de una especial protección – y según lo dispuesto por la legislación de cada autonomía o el propio planeamiento urbanístico – dicha clasificación constituirá una potestad de carácter reglado. Este supuesto, fue el de muchos terrenos incluidos en planes como el “Red Natura 2000” que imponía a dichos espacios que fueran protegidos y preservados de cualquier tipo de desarrollo urbano.

Como complemento, el mayor problema que tenían y tienen estos proyectos edificatorios en suelo no urbanizable, es que la mayoría de ocasiones si observamos las dotaciones de servicios necesarios para consolidar las edificaciones, estos terrenos tampoco disponían de los requisitos necesarios para obtener tal clasificación urbana; atendiendo a que la mayoría de estos terrenos no estaban ni están dotados de las redes de urbanización precisas para su clasificación. Así, si analizamos múltiple jurisprudencia del Tribunal Supremo estas clasificaciones tendrán carácter reglado, lo que conlleva que la clasificación del suelo no urbanizable tenga que ser objeto de especial protección, al contener unos valores que deben ser preservados y garantizados mediante los distintos instrumentos legislativos propios de cada territorio.

Por ello, la clasificación de estos terrenos, indistintamente de si es una consecuencia directa o automática del hecho de estar vinculada a un terreno de especial protección e incluso en terrenos que, por sus valores paisajísticos, históricos, etc. deban tener la misma protección, está siempre deberá ser reglada. Así concluyó el Tribunal Supremo al incluir aquellos terrenos integrados en otros instrumentos como “*Red Natura 2000*” o PEIN los cuales imponían a estos terrenos su protección y preservación por sus valores

paisajísticos, históricos, arqueológicos, entre otros; y siempre con el único objetivo de protegerlos de los procesos de desarrollo urbanos.

A modo de conclusión, los instrumentos urbanísticos, vinculados a la clasificación que pueda tener cada terreno concreto y su preservación frente al interés de desarrollo urbano de estos, se erigen como los mecanismos más relevantes para la protección del medio ambiente, y a su vez, si observamos el modelo territorial elegido por cada instrumento planificador y su clasificación, se pueden obtener importantes objetivos medioambientales sobre estos. De estas diferenciaciones de equipamientos o instalaciones que podemos hallar en suelo no urbanizable, también encontrábamos la controversia en cuanto a las licencias municipales y autorizaciones autonómicas junto con el silencio administrativo que se procederá a comentar en los apartados siguientes.

1.2 BREVE REFERENCIA AL SUELO NO URBANIZABLE COSTERO EN CATALUNYA¹⁵⁹

Previamente se proceda a comentar lo relativo a las licencias y autorizaciones autonómicas y el silencio administrativo, cabe realizar una breve referencia al **suelo no urbanizable costero en Catalunya**, que debe diferenciarse de los expuestos hasta el momento.

En este sentido, se crearon los planes directores urbanísticos del sistema costero (PDUSC), con la voluntad de paralizar de inmediato el proceso urbanizador que se estaba realizado, y así evitar tener que esperar la actuación de políticas de planificación territorial que se podían demorar hasta varios años después. Por ello, los planes directores urbanísticos del sistema costero parten de la premisa que es imprescindible proteger y valorar todos los espacios costeros que todavía estuvieran y estén libres de ocupación, a fin de poder evitar la urbanización de estos terrenos.

Tal es la protección que se pretende realizar que el legislador creó dos planes para alcanzar estos objetivos; el PDUSC-1 y el PDUSC-2. Sin embargo, en 2014, ambas normas urbanísticas fueron refundidas por la modificación del PDUSC-1 (donde sus disposiciones únicamente afectaban el suelo clasificado como no urbanizable y

¹⁵⁹ Véase para más ampliación, el capítulo realizado por NOGUERA DE LA MUELA, M. B. (2016). *Reflexiones sobre algunos aspectos urbanísticos de la actual normativa de costas en el territorio litoral*. GIFREU FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (2016). *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Instituto Nacional de Administración Pública; y el capítulo de NOGUERA DE LA MUELA, M. B. (2007). *Urbanismo y ordenación del litoral*. TRAYTER JIMENEZ, J.M. (2007). *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Catalunya*. Editorial Aranzadi.

urbanizable no delimitado) y PDUSC-2 (que solo afectaba a suelos clasificados como urbanizable delimitado, pero sin plan parcial aprobado) relativa a la modificación y a la unificación de las normas urbanísticas de ambos instrumentos¹⁶⁰.

Como particularidades de estos planes, es que se introdujo una nueva clasificación y subcategorías del suelo. En este sentido, nos encontramos con el Suelo No Urbanizable Costero y el Suelo Costero Especial. Acerca del suelo no urbanizable costero, los PDUSC manifiestan que se corresponden a esos suelos no urbanizables incluidos o no en los PEIN como el suelo no urbanizable delimitado, sin PAU o PPU de delimitación vigente.

Por ello, se añade como subcategorías las siguientes; Suelo No Urbanizable Costero incluido en un PEIN, Suelo No Urbanizable Costero 1 (se caracteriza significativamente por su valor de conector entre los ámbitos más propiamente de litoral y los interiores, tierra adentro, además de otros valores predicables), Suelo No Urbanizable Costero 2 (se caracteriza significativamente por el hecho de tratarse del suelo no urbanizable más próximo a la ribera del mar dentro de la franja de 500 m) y Suelo No Urbanizable Costero 3 (responde a ser parte integrante de las unidades morfológicas identificadas por las unidades territoriales de regulación de suelo costero (UTR-C), de las que forman parte los suelos no urbanizables costeros 1 y 2, a los que apoya).¹⁶¹

En contraparte, en referencia al Suelo Costero Especial, son aquellos ámbitos clasificados también como suelo no urbanizable y como suelo urbanizable no delimitado, dentro y fuera de la franja de 500 m. de anchura, que, por razón de las especificidades concurrentes, bien de concertación urbanística o bien de configuración avanzada de un nuevo modelo territorial, no deben pasar a ser necesariamente clasificados por el planeamiento urbanístico general como suelo no urbanizable costero.

De acuerdo con todo lo expuesto, los terrenos afectados por los PDUSC-1 y PDUSC-2 en Catalunya, serían el suelo no urbanizable, el suelo urbanizable no delimitado o urbanizable delimitado sin un plan parcial aprobado y que no hubiera ninguna figura de

¹⁶⁰ Edicto de 29 septiembre de 2014, sobre una resolución referente al Plan director urbanístico del sistema costero (PDUSC-1 y PDUSC-2). *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 7 de octubre de 2014, núm. 6722, pág. 1-26.

¹⁶¹ Todos estos suelos, constituyen suelo no urbanizable por razón de la incompatibilidad con su transformación, de acuerdo con lo establecido por el artículo 32.2.a) y b), respectivamente, de la Ley de Urbanismo, por concurrir los valores cuya protección son objetivo del PEIN y del Plan director y para garantizar la utilización racional del territorio del sistema costero y mejorar la calidad de la vida.

planeamiento derivado aprobada y en vigor. Ahora bien, si no centramos a lo que es objeto de esta tesis, en referencia a los usos admitidos sobre estos terrenos también los encontramos regulados en los mismos PDUSC-1 y PDUSC-2.

En primer lugar, para el suelo no urbanizable costero incluido en el PEIN queda sometido al régimen de uso establecido por su normativa específica aplicable y por el régimen de uso correspondiente al suelo no urbanizable costero 1 en todo lo que conlleve un nivel superior de protección.

En segundo lugar, el suelo no urbanizable costero 1 se sujeta a aquellos usos directamente y sustancialmente vinculados a la naturaleza rústica de los terrenos, es decir, los usos y las actividades tradicionales agrícolas y ganaderas que no exigen obras, instalaciones o construcciones. Todos los demás usos, como obras, instalaciones y construcciones, genéricamente previstos como potencialmente admisibles en suelo no urbanizable, por parte del art. 47 de la TRLUC se califican como incompatibles con esta categoría de suelo no urbanizable, a excepción de los relativos a las actividades o equipamientos de interés público y que tengan que emplazarse en el medio rural, así como los proyectos de los cuales se tramitarán y, en su caso, autorizan bajo los criterios legales restrictivos de preservación de este suelo frente al proceso de desarrollo urbano, y de máxima integración ambiental de las construcciones y de las actividades.

La aplicación de estos criterios restrictivos en la subcategoría de suelo no urbanizable costero 1, conlleva impedir los proyectos que lesionen o impidan la realización de los valores y la consecución de los fines que estas normas urbanísticas preservan y persiguen, respectivamente, de acuerdo con lo establecido por los apartados 7 y 9 del artículo 47 de la TRLUC. Tampoco se admiten otros usos, como obras, instalaciones o construcciones dentro de esta subcategoría de suelo no urbanizable, tanto si son de primera implantación como si se trata de ampliación de los preexistentes.

Otro elemento que tampoco se permite, es la instalación de carteles de propaganda y otros elementos similares que limiten el campo visual para la contemplación de las bellezas naturales, rompan la armonía del paisaje o desfiguren las perspectivas. Y, además, la Administración de la Generalidad de Catalunya, cuando le corresponda la realización o la autorización de los proyectos de usos, obras, instalaciones y construcciones que puedan

perjudicar notoriamente los valores y las finalidades objeto de estas Normas, deberá someterlos al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, aunque no fuera preceptiva de acuerdo con la legislación aplicable en esta materia.

En tercer lugar, en suelo no urbanizable costero 2 se admitirán los usos, las instalaciones, las obras y las construcciones expresamente previstas por el artículo 47 del TRLUC, siempre bajo las directrices establecidas por el art. 51 de la misma norma, y cuando no lesionen o impidan la realización de los valores y la consecución de los fines que estas normas urbanísticas preservan y persiguen, respectivamente. Todas las actividades de naturaleza rústica que exijan movimientos de tierra, desmontaje o explanación de terrenos, así como la instalación de invernaderos y similares, deben someterse a la tramitación prevista por el artículo 48 del TRLUC.

Y acerca de la última tipología, en suelo no urbanizable costero 3 le corresponde el régimen de uso del suelo no urbanizable regulado por la Ley de Urbanismo y por el correspondiente planeamiento general.

Sobre las bases de las ideas expuestas, con los PDUSC 1 y 2 el legislador ha conseguido salvar dos grandes problemas; por un lado la clasificación del suelo –dado que al permitir esta clasificación imponen una jerarquía hacia el resto de planeamiento municipal–, y por otro lado, esta figuras no requieren de un adaptación en el planeamiento vigente, lo que permite que puedan entrar en vigor al día siguiente a su publicación, aunque tal adaptación sí que puede ser requerida por los propios planes directores.

A modo de cierre, pero no por ello menos importante, destacar las previsiones introducidas en la **Ley 8/2020, de 30 de julio de Protección y Ordenación del Litoral**. Ante la necesidad de adoptar un nuevo modelo de control por parte de las administraciones acerca del litoral, mediante esta ley se atribuye mayor protagonismo a municipios, así como se garantiza los procedimientos de participación ciudadana. Ante los 714,4 Km de costa¹⁶² que dispone Catalunya, era necesario adoptar una gestión integrada de estos espacios, y por ello también la ley atribuye nuevos recursos para

¹⁶² En el momento de aprobación de la norma y analizado el espacio en cuestión, a día de hoy en Catalunya nos hallamos ante 714,4 Km de costa, entre ellos 596 Km destinados a playas (336 urbanas y 260 naturales) mientras que los otros 259 Km son únicamente litoral.

financiar actuaciones de mejora de la costa y se establecen las bases para la creación durante el próximo año del Conservatorio del Litoral de Catalunya.

Por ello, previamente a entrar a hablar de los objetivos fijados por la misma, lo que si vio el legislador fue la necesidad de ordenar las competencias en materia del litoral catalán, dado que ante la diversidad de competencias que intervienen sobre este espacio, era necesario crear nuevos instrumentos que ordenaran estos espacios desde un punto de vista integrador para así poder incrementar la seguridad jurídica de los operadores que intervienen sobre estos espacios. Todo ello, se debe llevar a cabo mediante lo establecido previamente por la Ley 16/2017 de 1 de agosto de cambio climático, con la finalidad principal de parar la pérdida de biodiversidad y garantizando la recuperación de los ecosistemas. Por esta razón, se pretende la creación de estos nuevos instrumentos, pero con la intervención de las distintas administraciones más próximas al tejido económico y social.

Como objetivos primordiales de esta ley, serian seis, que se comentan a continuación:

- Planificar de forma racional todas las actividades que se desarrollan en la costa, a fin de conciliar la protección del medio ambiente y del paisaje con el desarrollo económico, social y cultural.
- Prevenir y reducir los efectos del cambio climático, adaptando las zonas costeras a sus efectos, así como adoptar medidas para mitigar sus efectos.
- Conservar y velar para mantener las masas de agua en el ámbito costero.
- Garantizar la coherencia entre las iniciativas públicas y privadas del ámbito costero.
- Preservar y recuperar las zonas costeras, los ecosistemas, los paisajes y la geomorfología costera en beneficio de que las generaciones presentes y futuras puedan disfrutar de ellas como hemos hecho nosotros.
- Regular el acceso a las playas, en función de sus singularidades, para poder parar la pérdida de biodiversidad y proteger como preservar especies protegidas.

Y una vez fijados todos los objetivos que establece la ley, cabe citar las herramientas o instrumentos como articulara cada una de estas funciones o acciones, a los efectos de

mitigar la pérdida de estos espacios como la biodiversidad y ecosistemas que viven en ellos.

En la ley el legislador propone dos mecanismos que serán las nuevas herramientas para ordenar y gestionar estos espacios, y que la finalidad de ambos no es otra que garantizar la accesibilidad a las playas y suprimir las barreras para personas con movilidad reducida. Estos instrumentos son (ambos instrumentos son de aplicación a nivel territorial y municipal);

A. Plan de protección y ordenación del litoral catalán.

Este plan se define en la propia ley como un instrumento básico para la gestión integrada del ámbito terrestre y marítimo. Se ha establecido un plazo de dos años para desarrollar este instrumento urbanístico que se caracterizará por regular toda la costa catalana de acuerdo con su estado de conservación y, donde se determinará el número de instalaciones¹⁶³ que puede acoger este tramo de costa de la comunidad autónoma de Catalunya. Además, también incluirán criterios territoriales para dar cobertura a servicios o instalaciones necesarias para preservar estos espacios, la recuperación de la geomorfología, así como la regulación de fachadas costeras en el ámbito territorial de este plan. Y como contenido que también deberá incluir, es el relativo a las medidas de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático y los criterios para determinar la prioridad de inversiones.

En último lugar, únicamente cabe citar, que, como complemento a este plan, en enero de 2021, ya se ha aprobado de forma definitiva el PDU de Revisión de los suelos no sostenibles del litoral gerundense, el cuál empezó su tramitación durante el año 2019, pero que ha sido aprobado de forma definitiva este año; y que es el desarrollo parcial al plan que comentamos en este epígrafe.

B. Plan de usos del litoral y las playas.

Este segundo instrumento, se caracteriza principalmente por ser el documento que desarrollaran los ayuntamientos para ordenar las ocupaciones con instalaciones desmontables y actividades que se pueden realizar a lo largo del año, sobre el espacio de playas o litoral de su ámbito municipal, así como también establecerán los sistemas

¹⁶³ Al hablar de instalaciones no nos referimos a todas como tal, sino que el legislador ha precisado que también se preverán la localización de instalaciones como infraestructuras existentes, así como acceso a playas, aparcamientos, así como espacios de costa con peligro de desprendimiento.

de vigilancia y salvamento establecidos en cada tramo de costa. A diferencia del plan anterior, el cual se ha establecido un plazo de dos años para su desarrollo, para este documento, el legislador ha previsto un plazo de cinco años lo que permite valorar los efectos de este documento no solo durante el periodo estival, sino durante todo el año natural.

Como novedad que se incluye acerca de este tipo de plan municipal, el mismo deberá incluir la previsión de actividades e instalaciones que prevé que se emplacen en la costa durante el periodo de un año natural, y además para agilizar todos estos trámites se ha previsto que sean los ayuntamientos los encargados de conceder las autorizaciones previstas en el plan (que se prevé que este desarrollado en un plazo máximo de 5 años), lo que permite simplificar los trámites ante la administración y evitar duplicidades, y al mismo tiempo actuar la administración de forma más próxima al ciudadano.

De toda esta ley, en último lugar cabe destacar la novedad en la clasificación de playas más respetuosa con la diversidad de la costa que incluye playas urbanas, seminaturales, naturales y de protección espacial; el haber dotado de mayor competencias municipales a los ayuntamientos para las zonas incluidas dentro de la zona de servidumbre (se ha previsto un régimen de declaración responsable ante los ayuntamientos para la realización de determinadas obras y usos que no conlleven un incremento de la superficie ocupada como tampoco de su volumen); el prever más recursos para la costa (se establece la creación de un nuevo canon a favor de la Generalitat sobre el rendimiento económico de aquellas concesiones que ocupan de forma permanente el DPMT, como por ejemplo, restaurante) así como nuevos mecanismos de participación (se establece la creación de un consejo para cada uno de los instrumentos desarrollados, así como la creación de la Comisión de Urbanismo del Litoral); y en último lugar, con la creación del Conservatorio del Litoral Catalán (la finalidad de este organismo será la de salvaguardar y recuperar parte de la costa amenazada a día de hoy por las urbanizaciones, mediante la adquisición de suelo por parte de la administración).¹⁶⁴

¹⁶⁴ Una vez se creen ambos instrumentos, será relevante ver en cada caso concreto, y atendiendo al objeto de la presente tesis, los artículos 19 – de clasificación y ocupación de los tramos de playa –, y el 21 – de autorizaciones de actividades no previstas por los planes de uso del litoral y sus playas. / Dado que se tiene que acotar el ámbito de la presente tesis doctoral, se recomienda en caso de mayor interés en este aspecto, hacer un visionado del fondo de gestión del suelo no urbanizable del sistema costero en Catalunya.

2. LA PROBLEMÁTICA DE LAS LICENCIAS ADMINISTRATIVAS, LAS AUTORIZACIONES AUTONÓMICAS Y EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

A diario nos podemos encontrar con particulares o entidades que deciden iniciar una actividad o realizar una construcción o instalación en suelo no urbanizable. Por ello, la administración se ha visto en la obligación de instaurar un mecanismo de control, que le permita saber en cada momento si la actuación que realiza un particular o entidad sobre estos terrenos se ajusta a lo establecido por la normativa urbanística, y en concreto al Plan General como Especiales a los que pudieran estar sujetos esos espacios, y todo ello siempre mediante dos técnicas que serían; la licencia municipal y la autorización autonómica.¹⁶⁵

La diferenciación entre ambas, entraña en la simplificación realizada por parte de la normativa europea, y principalmente por la Directiva de Servicios 123/2006 de 12 de diciembre que fue traspuesta al ordenamiento jurídico español por medio de la Ley 17/2009 de 23 de noviembre¹⁶⁶.

2.1. LAS LICENCIAS MUNICIPALES Y LAS AUTORIZACIONES AUTONÓMICAS

Las licencias urbanísticas tal y como manifestaron T.R. Fernández y J.M. Trayter respondían a la concepción clásica de los actos de autorización. En este sentido, según lo expuesto por J.M. Trayter, entendía que la concesión de una licencia removía los obstáculos que se oponían al libre ejercicio de un derecho del que ya era titular el propietario, previa comprobación de que dicho ejercicio no ponía en peligro ningún interés protegido por el ordenamiento jurídico. Todo ello, con el único fin de comprobar que desde ese momento se había cumplido con todos los deberes impuestos por la ley como por el planeamiento, ya que para su ejercicio se sometía a su previa solicitud y concesión de la misma. Por todo ello, estamos ante una licencia que ha sido considerada de forma similar a una autorización simple (donde su finalidad siempre será la de controlar una actividad concreta estableciendo unos límites), mientras que una autorización por operación sería aquella que únicamente servirá para una actividad, con

¹⁶⁵ Estas no serían las únicas técnicas, sino que también habría otras como la declaración responsable o la comunicación previa.

¹⁶⁶ Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. *Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de diciembre de 2006, núm. 376, p.36-68.*

carácter real dado que únicamente se centrará en el objeto sobre el que recae la misma, y con una naturaleza reglada.

La naturaleza reglada a la que se refiere, no es más que licencia, que deberá ser otorgada o denegada en cada caso atendiendo a lo que disponga la ley de aplicación y concretamente en el ámbito de Catalunya, sería en base a lo dispuesto en el artículo 188 TRLUC, regulador del régimen jurídico de las licencias urbanísticas.

Para poder comprender mejor esta naturaleza desde un punto general, independientemente de la norma que sea de aplicación en cada autonomía, esta licencia tiene tal carácter al no haber discrecionalidad alguna o valoración subjetiva cuando se proceda a comprobar el cumplimiento de los requisitos exigidos legalmente para el otorgamiento de la misma. Todo este control previo realizado por la administración competente, tiene una finalidad muy concreta que es la de comprobar que dicho ejercicio no pone en peligro ningún interés protegido por el ordenamiento. Por ello, cuando se pretenda realizar una nueva edificación o iniciar una actividad, el derecho sobre la edificación o actividad no se obtiene con la licencia, sino que el titular ya dispone de ese derecho desde el momento en que se cumplen todos los requisitos legales, pero sí que será necesario para su ejercicio concreto que se haya superado el control preventivo incorporado a todo mecanismo de autorización¹⁶⁷.

Además, la jurisprudencia del Tribunal Supremo manifestó que en ningún caso se admitiría la denegación de la licencia realizada por consideraciones o hechos futuros. Es decir, era y es necesario que la normativa de referencia en el momento en que se realice la comprobación de la licencia esté vigente, dado que la naturaleza normativa de los planes exige no sólo que se haya culminado su tramitación a través de la aprobación definitiva, sino también su publicación; entendiéndose todo ello que no resulta viable una denegación de la licencia amparándose en una ordenación futura que precisamente por futura no es todavía un mandato jurídico dotado ya de eficacia social organizadora. Y en contraposición a las dudas de cuál sería la normativa aplicable si se hubieran producido variaciones de esta desde el momento de solicitud hasta su resolución, el Tribunal

¹⁶⁷ Hay múltiple jurisprudencia del Tribunal Supremo que se pronunció en este sentido, como la STS de 31 de diciembre de 1978, la de 16 de octubre de 1990, la de 25 de mayo de 1991 y la de 22 de septiembre de 1992, todas ellas del mismo órgano.

Supremo manifestó en múltiples ocasiones que sería de aplicación la norma en vigor en el momento de su resolución si se produjera dentro del plazo establecido, y en caso contrario las vigentes en el momento de su solicitud, a fin de no dejar al arbitrio de la administración o un margen de discrecionalidad a aquella al encontrarnos ante una materia tan reglada.

Por otro lado, en consonancia con las licencias municipales, encontramos las autorizaciones autonómicas. Aunque a priori pareciera sencillo el hecho de que únicamente necesitáramos una licencia para aquellas construcciones en suelo no urbanizable (siempre y cuando quedara suficientemente acreditada la necesidad o relación funcional entre la construcción y finca que le sirviera de soporte, y que realmente fuera la que permitiera su construcción en esa tipología de terreno) en su práctica ha conllevado algunos problemas.

Con la voluntad de alcanzar una solución, y ante el gran número de casos con los que se halló el Tribunal Supremo, el mismo se pronunció manifestando que en casos de edificaciones en suelo no urbanizable, además de la licencia municipal, sería preciso la intervención de la Comisión de Urbanismo de la Comunidad Autónoma correspondiente, cuando no quedara acreditada la vinculación de la vivienda con alguno de los usos autorizados para el terreno en cuestión¹⁶⁸. En estos supuestos, cuando una edificación o instalación de utilidad pública o de interés social se ubicarán en suelo no urbanizable, o bien fueran edificios aislados destinados a vivienda familiar, en lugares donde no fuera posible la formación de un núcleo de población, en todos ellos sería precisa la intervención autonómica y asimismo sería preciso obtener la correspondiente licencia municipal de obras, que debería ser concedida siguiendo el procedimiento legalmente establecido.¹⁶⁹ Sin embargo, como sucede la mayoría de las veces, aunque la ley lo estipule de forma expresa y no dé lugar a ningún tipo de confusión, la aplicación real de esta teoría era y es mucho más complicada.

¹⁶⁸ En este sentido se pronunciaron múltiples órganos jurisprudenciales de distintas comunidades autónomas como, por ejemplo; la STSJ de Catalunya de 23 de mayo de 2002, la STSJ de Andalucía de 12 de mayo de 2003, STSJ de Catalunya de 29 de abril de 2003, la STSJ de Madrid de 26 de septiembre de 2002, la STSJ de Cantabria de 20 de julio de 2000 entre muchas otras.

¹⁶⁹ En este sentido también se pronunció la STS de 2 de junio de 1981 y de 12 de diciembre de 1990.

A modo de ejemplo se puede observar el Dictamen 153/2017 de la Comisión Jurídica Asesora¹⁷⁰, donde en el mismo se pronunciaban acerca de un caso donde se exigía la intervención previa de la comisión de urbanismo y esta intervención no se había solicitado, motivo por el cual se apreciaba un vicio de nulidad, y por ello era necesario informar favorablemente sobre la revisión de oficio planteada en el supuesto.

En la misma línea se puede observar en el Dictamen 124/2016, como la comisión resolvió que como ya se había indicado, para autorizar una construcción y sus usos era necesario la autorización de la comisión territorial de urbanismo competente, ahora se debía valorar entre otros aspectos, si estábamos ante edificaciones e instalaciones de utilidad pública o de interés social que deban establecerse en el medio rural. Por ello, también es preciso observar lo dispuesto en el art. 44 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el cual se aprobó el Reglamento de Gestión Urbanística, que conllevaba además de la autorización expuesta, la apertura del correspondiente trámite de información pública. Por lo tanto, al no haberse petitionado la autorización necesaria y al concederse la licencia según el procedimiento común, se incurría en una causa de nulidad de las previstas en el art. 47.1. e) de la LPACAP (anterior 62.1 letra e) de la LRJPAC)¹⁷¹.

Entrando a valorar las autorizaciones autonómicas, uno de los principales problemas surgió cuando estas eran derogadas, y por lo tanto las partes no las podían llegar a obtener; pero paralelamente les eran concedidas licencias municipales que autorizaban las obras y que habían solicitado de forma conjunta con la tramitación de la administración autonómica.

A raíz de esta situación es cuando se planteó la cuestión acerca de si una vez denegada una autorización autonómica, un órgano municipal podía conceder la licencia municipal para realizar tal actuación. En este sentido, entendemos que debería atenderse a que la autorización de la Comisión de Urbanismo se concebía y se concibe como un requisito previo, indispensable e independiente de la licencia municipal que se pueda solicitar previamente o posteriormente.

¹⁷⁰ Alto órgano consultivo del gobierno de la Generalitat de Catalunya. (De ahora en adelante CJA).

¹⁷¹ Acerca de esta cuestión, la CJA se ha pronunciado en relación a la construcción de edificaciones o implementación de usos en terrenos clasificados como suelo no urbanizable – 158/2008, 106/2009, 320/2013, 326/2014 –.

Anudado a lo expuesto, el Tribunal Supremo en algunas sentencias como la de 2 de noviembre de 1999 o la de 14 de febrero de 2000, coincidieron en su pronunciamiento al entender que cuando se produce la denegación de una autorización autonómica la misma impide la posibilidad de otorgar posteriormente la licencia municipal. Por lo tanto, en ningún caso se admitiría que esta licencia fuera concedida por silencio administrativo positivo, por lo que estas denegaciones tienen carácter vinculante para la administración municipal.

Igualmente, se puede observar en el Dictamen 326/2014 de la CJA, donde se pronunciaron sobre un asunto donde se había concedido una licencia siguiendo el procedimiento oportuno, pero el planeamiento municipal no contenía ninguna determinación sobre linderos y construcciones agrícolas y ganaderas en suelo no urbanizable, por lo que no se daba circunstancia alguna para exceptuar el procedimiento cualificado. En este asunto, la concesión de la licencia se sometió al procedimiento bifásico, al entender que la licencia solo se podía conceder si existía un pronunciamiento previo favorable de la administración urbanística competente, y aun así, se concedió como si se pudiera prescindir del procedimiento cualificado.

En el caso expuesto, la comisión entendió que la licencia de construcción fue concedida al margen del procedimiento establecido en el art. 49 del TRLUC y del art. 48 del RLUC. Por ello, la concesión de esta licencia omitiendo un procedimiento necesario, conllevó un vicio de nulidad radical de la resolución del art. 47.1. e) de la LPACAP (anterior 62.1 letra e) de la LRJPAC), y resuelven manifestando que este tipo de ilegalidad conlleva la nulidad cuando se trata de asuntos que impidan la intervención cualificada de una administración, como la consideración de otros intereses públicos como serían los de dimensión supramunicipal¹⁷².

2.2. EL SILENCIO ADMINISTRATIVO DE LAS LICENCIAS MUNICIPALES Y AUTORIZACIONES AUTONÓMICAS

Siguiendo la línea argumental del apartado anterior, a principio del año 2000, el Tribunal Supremo volvió a pronunciarse acerca de este aspecto en la Sentencia de 20 de mayo de

¹⁷² Otros dictámenes concordantes serían el 180/2014, 292/2013, 320/2013, 369/2012, 384/2012, 272/2012, 193/2012, 37/2010, 88/2012, 225/2009, 106/2009, 105/2009, 165/2008, 158/2008.

2011. En este caso, se planteaban dos cuestiones; una primera relativa a si la petición formulada frente al ayuntamiento podía producir efectos de silencio administrativo positivo frente a la Comisión de Urbanismo y una segunda, relativa al silencio *contra legem* en materia urbanística.

Previamente a entrar a valorar estas dos cuestiones, el Tribunal manifestó que en base a la Ley del Suelo como al Reglamento de Gestión Urbanística, existían dos procedimientos cuyo alcance, efectos y competencias eran y son distintos; entendiéndose que el procedimiento para autorización del uso, construcción o instalación sería competencia del órgano autonómico (cuando la autorización se resuelve favorablemente aparecerá como requisito *sine qua non* y vinculante), mientras que el procedimiento de solicitud de las licencias siempre corresponderá al órgano municipal. Además, el legislador a fin de acreditar esta metodología o procedimiento, citaba algunas sentencias como la STS de 26 de noviembre de 2002, la de 22 de diciembre de 2000 como también la de 27 de noviembre de 1991; las cuales coincidían en declarar la nulidad de las licencias municipales emitidas por carecer previamente de la correspondiente autorización autonómica; dado que se consideró que ésta era previa e independiente.

Otro aspecto destacable es que la vinculación que produzca la licencia siempre será negativa a la decisión del órgano, el cuál en ningún caso podrá conceder la licencia sin la previa autorización del órgano autonómico; y si se produce el caso contrario, el otorgamiento de la licencia nunca vinculará al órgano municipal con la licencia que se haya otorgado. Por ello, no podemos entender que un procedimiento se ha tramitado correctamente cuando previamente no se ha obtenido la autorización autonómica correspondiente al ser un requisito indispensable en dicho procedimiento, aunque no suficiente ya que también se requerirá la licencia municipal.

Anudado a lo expuesto y entrando a valorar el contenido de la primera pregunta formulada al Tribunal, acerca de si la petición formulada frente al ayuntamiento podía producir efectos de silencio administrativo positivo frente a la Comisión de Urbanismo, la respuesta es no. En ningún caso podría entenderse que un procedimiento de concesión de una licencia el cuál se ha iniciado válidamente sin haber obtenido previamente la correspondiente autorización administrativa, puesto que es un requisito previo e indispensable. No obstante, es imprescindible obtener la licencia municipal, dado que la inactividad de la administración según esta sentencia, no podrá surtir efectos en cuanto a

las competencias propias de la administración autonómica en la concesión de la autorización, ya que si se llegara a producir este extremo conllevaría un menoscabo a las competencias propias de la administración autonómica.

Por lo tanto, nunca podrán producirse efectos del silencio hacia la administración autonómica cuando la misma no haya tenido conocimiento de la petición, y todo ello con independencia de que dicho desconocimiento provenga o no del peticionario.

Otro debate que se debía abordar, era la segunda cuestión acerca del silencio *contra legem* en materia urbanística, por lo tanto, acerca de la posibilidad de obtener licencias por silencio administrativo positivo cuando su contenido infringiera la ordenación urbanística. En este sentido, con la aprobación de la LPACAP (y previamente con la LRJPAC) se estableció que los interesados podían entender estimadas sus solicitudes en todos los casos, salvo en aquellos en que una norma con rango de ley o norma de derecho comunitario europeo estableciera lo contrario. Al existir tal norma urbanística, en ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan la ordenación.

Por ello, según la doctrina consolidada del Tribunal Supremo, a priori no existiría problema conceptual de lo que se consideraría una “excepción urbanística” dentro del grupo de las excepciones al silencio positivo habilitadas por la salvedad contenida en el artículo 24 de la LPACAP. Además, en anteriores sentencias, ya se habían pronunciado manifestando que todo ello también derivaba del principio de autonomía municipal previsto en los artículos 137 y 140 de la CE. Acerca de esta segunda cuestión tampoco cabría entender dentro del ámbito urbanístico que el silencio administrativo positivo se pueda llegar a producir como resultado del simple hecho de solicitar una licencia y que la misma no haya sido atendida dentro de un plazo; sino que es preciso que el objeto de la misma sea conforme a derecho.

Por ello el Tribunal Supremo volvió a pronunciarse en su sentencia de 28 de enero de 2009, resolviendo que no les pasaba desapercibido el conflicto que pudiera producirse en este escenario si la administración no resolvía a tiempo y después denegaba una licencia, transcurrido un plazo para resolver, y con independencia de si se hubiera empezado o no la obra al ser contraria a la legalidad urbanística. En este supuesto, generaría unas

responsabilidades que en cada momento debería determinarse quién era el encargado de soportarlas. Y hacia el administrado, el mismo tampoco puede confiar en que las consecuencias de su error le sean indemnizadas, sino que en la mayoría de los casos su derecho indemnizatorio deberá establecerse bajo las normas que rigen la responsabilidad administrativa.

Otro punto que debemos tener en cuenta, fue el cambio del sentido del silencio en SNU según lo establecido en la STC 143/2017, de 14 de diciembre. En este sentido, si analizamos la STC 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, se puede observar como en la misma se insta o recurre en la consideración de falta de cobertura de los títulos competenciales del estado, provocando todo ello una vulneración del régimen de las competencias autonómicas sobre la materia de urbanismo, vivienda y procedimiento administrativo.

Esta sentencia concretamente tuvo un voto particular que diferenciaba dos aspectos; por un lado se pronunció acerca de la pérdida sobrevenida del objeto del recurso a tenor de lo dispuesto en la ley 8/2013 (concretamente en sus arts. 5 y 13.2 b), y por otro lado, declaró la inconstitucionalidad y la nulidad de varios artículos, entre los que cabe destacar el art. 11.4 d) del TRLS 2015, por afectarle la declaración de inconstitucionalidad en lo relativo a los *movimientos de tierras, explanaciones y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público* del artículo 9.8 d TRLS 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le dio la disposición final duodécima, de la Ley 8/2013.

Todo ello ha conllevado, tener que mantener el silencio negativo, pero no de manera general. En este sentido, se mantiene para los casos a implantar actividades y usos en suelo no urbanizable cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida, construcción e implantación de instalaciones y en la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares; no procediendo ahora el silencio negativo en caso de parcelaciones, segregaciones u otros actos de división de fincas en cualquier clase de suelo, cuando no formen parte de un proyecto de reparcelación; ni ante la tala de masa arbórea o de vegetación arbustiva, salvo se aplique la legislación de protección del dominio público.

Por todo lo expuesto, y como manifestó J.M. Trayter, todo este sistema debe ser adaptado a estas ideas, y debería recogerse en cada legislación sectorial correspondiente. En el

ámbito de la comunidad autónoma de Catalunya, aunque de forma lenta pero progresiva desde hace unos años se está sustituyendo las licencias por otros medios de control menos gravosos para el ciudadano, y que permitan dar una mayor seguridad a todos estos procedimientos.

En lo relativo a las competencias discutidas en la sentencia expuesta, se llega a la conclusión que a tenor del art. 103.1 de la CE, la competencia exclusiva autonómica en las materias de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, a la luz del art. 149.1 de la CE, tendrá que coexistir con las que este precepto atribuye al estado de manera que “*su ejercicio podrá condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material*”¹⁷³. Por todo ello, las competencias de las comunidades autónomas, en este supuesto, conllevará que puedan intervenir en distintas facultades dominicales sobre el uso del suelo y de las edificaciones, mediante actuaciones como la inspección urbanística o las especificaciones del planeamiento urbanístico, y en caso de producirse alguna irregularidad, activar los mecanismos oportunos para paliar estas situaciones o efectos.

3. LA PROBLEMÁTICA DEL URBANISMO EN SEDE JUDICIAL Y EN ESPECIAL ANTE EL TRIBUNAL SUPREMO.

Cuando hablamos de la problemática del urbanismo en sede judicial y en especial en la preparación de los jueces como magistrados sobre la misma, hay que tener en cuenta, en primer lugar, la escasa preparación que se da de esta materia tanto en docencia universitaria como también dentro del temario de preparación de oposiciones, y no solo para la judicatura.

En este sentido, tal como afirmaba C. ROMERO REY y con quien comparto opinión la preparación en el ámbito del derecho urbanístico de los jueces que pasaran a dirigir todo un juzgado, así como de los nuevos fiscales que se integraran en la carrera judicial (salvo excepciones a la vocación o afán de conocer la materia) resulta insuficiente y además dicha falta de formación resulta patente cuando se instan recursos frente a jueces sustitutos o de adscripción temporal. En la misma línea, y dado la multitud de asuntos que integran el ámbito urbanístico, sean de ámbitos de gestión, convenios, licencias, entre

¹⁷³ Véase fundamento jurídico quinto de la STC 61/1997.

otros, en la mayoría de estos casos se resuelven por la experiencia y el transcurso del tiempo de los procedimientos, factores que terminan supliendo la orfandad de conocimientos de los jueces.

Toda esta crítica también se sustenta en el hecho que si observamos lo establecido por la LJCA¹⁷⁴, concretamente en su artículo 17, prevé que la distribución de los asuntos entre los juzgados se realizará atendiendo a la materia, lo que exige una obligatoria especialización de los mismos, la cual nunca se ha dado. Lo que más sorprende de todo ello, es el hecho que al ser una materia que se comparte con tantísimos perfiles profesionales (sean peritos, técnicos, geógrafos, sociólogos) hasta la fecha todavía no se haya procedido a realizar la especialización de todos los juzgados del contencioso. Anudado a lo expuesto, ante la falta de especialización de la judicatura añadido a la poca claridad y constante cambio de la normativa vigente en materia urbanística y sin posibilidad de perdurar en el tiempo, todo ello dificulta de forma muy clara a las administraciones como órganos judiciales el poder incoar, instruir o tramitar y resolver sobre expedientes de esta materia; dado que no existe una gran base jurisprudencial sobre la misma, sino que tal jurisprudencia debe ir generándose a medida que van surgiendo asuntos concretos similares y sobre cada norma concreta; aunque el principal problema es la escasa vida que tienen todas estas normativas urbanísticas.

En segundo lugar, otro debate el cual debemos abordar, aunque no es nuevo pero que debemos tener presente, es la controversia actual acerca de la naturaleza jurídica de los planes, así como también en lo relativo a la minoración de la acción pública en el ámbito urbanístico.

En este sentido, tal como manifestó SANTAMARIA PASTOR¹⁷⁵ como C. ROMERO REY, la mortalidad judicial de los planes urbanísticos o nulidades en cascada, ha acreditado los errores en los que se incurre constantemente en la elaboración de todos

¹⁷⁴ Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativo. *Boletín Oficial del Estado de 14 de julio de 1998, núm. 167.* (De ahora en adelante, LJCA).

¹⁷⁵ JUAN ALFONSO SANTAMARÍA PASTOR se pronunció acerca de este problema en su artículo; “una imprevista disfunción del sistema urbanístico. La mortalidad judicial de los planes.” Publicado en la Revista Práctica Urbanística núm. 141 (2016). En dicho artículo analizaba todo el problema de la anulación masiva, en vía judicial, de instrumentos de planificación urbanística, las circunstancias que lo han motivado e intensificado (el rigor judicial, la complejidad documental de los planes y la expansión de la legitimación) y las premisas técnico-jurídicas en que se ha apoyado la multitud de anulaciones (la naturaleza reglamentaria de los planes, la sanción de nulidad de pleno derecho y la prohibición de convalidación).

estos planes, cuando en vez de permitir una subsanación o convalidación de estos, se procede directamente a declarar su nulidad de pleno derecho. En este sentido si observamos la exposición de motivos de la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística¹⁷⁶, ya manifestaron que en numerosos países europeos en los últimos años han proliferado las anulaciones de planes urbanísticos y de ordenación territorial amparados siempre por la nulidad absoluta de los reglamentos ilegales.

El principal problema aquí es que entre el tiempo que transcurre desde la aprobación del plan hasta la sentencia que los anulan, se ha producido una crisis en el sistema que pone en riesgo la credibilidad del mismo ordenamiento jurídico. Todo ello unido con el incesante cambio en la regulación tanto de sus aspectos sustantivos como la modificación y actualización de su sistema de control en vía administrativa y judicial, conlleva que junto con la complejidad técnica y jurídica de la materia sea muy difícil obtener una resolución precisa o consolidada dentro del marco legal. Si a lo expuesto, se le añade el hallarnos como hemos comentado previamente en una “*nulidad en cascada del planeamiento*” (sean incluidos también actos de aplicación, instrumentos de gestión y licencias de obras) todo ello conlleva una rotunda y desproporcionada conclusión que es consecuencia de la naturaleza reglamentaria atribuida a los planes por la escasa jurisprudencia en la materia.

Sin embargo, todo ello podría tener una solución mucho más efectiva si en vez de declarar la nulidad o anulabilidad de un planeamiento por parte de la jurisdicción se dieran unas pautas o directivas para hallar una solución a este problema. Por ello, el Tribunal Supremo ante la necesidad de intentar dar respuesta a este problema y sin pronunciarse de forma expresa en varias ocasiones ha mostrado determinados inputs de ser consciente de tal situación y su preocupación.

Uno de los pronunciamientos más recientes que hallamos en esta materia, es el Auto de 17 de enero de 2019¹⁷⁷, en el cuál admitió a trámite un recurso de casación interpuesto

¹⁷⁶ Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 15 de octubre de 2018, núm. 319-1, p.1-13.*

¹⁷⁷ Recurso de casación contencioso administrativo núm. 3313/2017 del Tribunal Supremo.

frente a la elaboración de un plan urbanístico dictado en ejecución de un procedimiento jurisdiccional que declaró su nulidad, donde cabía conservar actos y trámites de similar contenido de la disposición anulada, así como subsanar los vicios detectados o, por el contrario, dada la radicalidad de la declaración de nulidad y sus efectos “*ex tunc*”, sería necesario una nueva tramitación de todo el planeamiento. En este caso, al entender como cuestión con interés casacional lo citado anteriormente, siempre será necesario que se salvaguarden los actos de trámite de contenido similar de la disposición anulada, a fin de poder resolver la cuestión que anula o vicia dicho procedimiento y evitando así, una nueva tramitación integral de todo el acto. Por todo ello, es imprescindible llegar a fijar unas bases en esta materia a fin de poder alcanzar una solución que evite determinadas cuestiones perjudiciales que se puedan llegar a derivar cuando se planteé la nulidad de un planeamiento urbanístico.

En lo relativo con la acción pública¹⁷⁸, si observamos la Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística, dicha proposición plantea una reducción del ámbito de la acción pública urbanística. La reducción que plantea la proposición se centra en limitar que dicha acción pueda ser realizada por personas jurídicas sin ánimo de lucro, que operen dentro del marco territorial afectado, y además entre sus finalidades nos encontramos con la protección del medio ambiente, la ordenación del territorio y urbanismo, y añade que deberán haberse constituido dos años antes del ejercicio de la acción, periodo durante el cual deben haber ejercido activamente actividades relacionadas con tales fines.

Todo ello provoca una limitación expresa de la acción pública tal y como se conoce a día de hoy, que ha derivado en que ante la necesidad de atajar dichos excesos como limitar la utilización de la acción pública con fines puramente lucrativos, se regule por ley los mecanismos para evitar lo que consideran dicho exceso o abuso de derecho y poder encauzar la conducta procesal con la buena fe que ya encontrábamos prevista dentro del art. 247 de la LEC, relativo precisamente a la buena fe procesal. En este sentido, al entender no sería preciso una reducción tan drástica de esta opción con el único fin de garantizar el control de esta materia, porque mientras intentamos preservar la acción lo

¹⁷⁸ STS 29 de febrero de 2012

que se realiza por contrario es una limitación de los derechos de los ciudadanos, así como vulneración del principio de transparencia impuesto a toda administración como limitar la actuación de lo que se conoce como la ciudadanía activa.

Asimismo, debemos tener presente que la concurrencia de ese interés para legitimar la acción en un ámbito sectorial, el urbanismo reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional.

Este reconocimiento de la acción pública ha sido comentado en numerosas ocasiones por parte del Tribunal Supremo, el cual ha declarado cuando se postulaba también la clasificación de suelo urbano de unos terrenos de los que no se era titular que *"La regla de la acción pública sólo quiebra cuando lo que se ejercita es una acción de reconocimiento de una situación jurídica individualizada referida a intereses exclusivamente privados del interesado, y dada su naturaleza reglada, constituye principalmente una pretensión de cumplimiento de la legislación urbanística"* (STS de 29 de mayo de 2009).

Ante este pronunciamiento, existen múltiples conflictos que se producen en la vía contenciosa. Por ello, el ejercicio de esta acción nunca será aplicable como excepción del art. 40 de la LJCA, ante aquellas personas interesadas a quien no se les ha notificado un acto (STS de 2 de diciembre y 5 de julio de 1999). Por esta razón, el recurso a la acción pública del artículo 304 del Texto Refundido de 1992 no puede modificar la conclusión a que se acaba de llegar. El citado artículo 304 contiene una norma que se refiere única y exclusivamente a la legitimación, reconociendo a cualquier persona acción pública para exigir la observancia del ordenamiento urbanístico, sin necesidad de ser titular de un derecho subjetivo ni de un interés, que no sea el de la mera defensa de la legalidad.

Esta legitimación, que se concede al margen de toda condición subjetiva, no puede implicar, que quien acuda al proceso contencioso administrativo legitimado al amparo de la acción pública, resulte dispensado de cumplir todos los requisitos procesales necesarios para que se pueda examinar en cuanto al fondo la pretensión que formula, siempre que los mismos resulten de aplicación lógica a la legitimación que se contempla.

La acción pública está concebida para que cualquiera pueda incoar el proceso contencioso administrativo. Por ello no está prevista, en principio, para quien ha sido notificado debidamente del acto que se impugna (Sentencia de 19 de septiembre de 1996), y ello explica la limitación temporal que, por seguridad jurídica, establece el apartado 2 del artículo 304 del TRLS de 1992, aunque evidente es también que puede ejercerse la acción pública por los interesados a los que se hubiese notificado el acto con todos los requisitos, o cuando el mismo ha sido publicado y esté previsto que la publicación surta los efectos de una notificación.

En todos estos procedimientos rigen también los plazos que, con carácter general establece el artículo 58 de la LJCA para incoar el proceso administrativo. Así lo ha venido declarando la jurisprudencia de este Tribunal (Sentencias de 28 de octubre de 1968, 15 de abril de 1971, 10 de mayo de 1974 o 15 de enero de 1976 o de 18 de marzo de 1992, al entender que el artículo 235.1 del TRLS de 1976, idéntico al artículo 304 que aquí se contempla, no excluye la aplicación de los artículos 37, 40, 52 y 53 de la LJCA. Pero uno de los elementos el cual debemos atender con especial cautela acerca de la acción pública es en relación a los límites a su ejercicio, y evitar a toda costa cualquier ejercicio abusivo que se pueda llegar a producir.

En este caso debemos referenciar la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), Sentencia de 7 junio 2000, Recurso contencioso administrativo núm. 271/1999, tema extremadamente delicado cuya resolución obligaba a la búsqueda de un finísimo equilibrio entre la razonable existencia, por un lado de la acción pública urbanística, cuyo reconocimiento expreso excluye los requisitos habituales de la legitimación y que por el hecho mismo de tal reconocimiento no puede ser objeto de injustificadas cortapisas y, por otro, la necesidad, en absoluto, de evitar que, tal regla excluya de las normas comunes de la legitimación, los particulares que pudieran llegar a incurrir en un uso fraudulento de la misma y la instrumentalizaran con el objeto de conseguir resultados que de otro modo no podrían obtener, una mera apariencia externa de la pretensión de contribuir a la protección de la legalidad urbanística. En caso de producirse, el ordenamiento jurídico no podría tolerar ni, por ello mismo, tampoco podrán hacerlo los órganos llamados a aplicarlo en sede jurisdiccional.

Ninguna traba injustificada podría oponerse al ejercicio del derecho de acción por parte de los legitimados para ello conforme a lo que dispone la normativa en vigor interpretada a la luz del art. 24 de la CE, menos podría hacerse cuando la legitimación quiere la amplitud propia de la acción popular; pero de ahí no se deriva que sea admisible una utilización perversa de dicha acción que la desnaturalice y le haga perder su sentido y funcionalidad institucional por abusar de la misma persiguiendo sólo intereses meramente privados al margen por completo de la defensa objetiva de la legalidad. Por ello era imprescindible determinar cuándo el ejercicio de la acción popular se desvía manifiestamente de los fines que justifican su existencia, la cuál es tarea de esta jurisdicción que, haciendo uso de una prudencia inexcusable, tendría que decidir lo que procediera en derecho y, en su caso, censurar con toda energía cualquier posible abuso.

Otra cuestión es acerca de si las cuestiones planteadas podían estar amparadas en la acción pública, que estaba limitada, a esa clase de pretensiones de defensa de la legalidad. En ese supuesto concreto las partes recurrían un pronunciamiento para obtener mayores aprovechamientos urbanísticos para una parcela. En ese supuesto el órgano jurisdiccional consideró que sin que fuera posible el examen de los motivos de impugnación, en definitiva de *la causa petendi*, la misma se debía desvincular de la petición de fondo ejercida, de modo que si el recurrente no estaba legitimado para ejercitar la concreta pretensión de atribución de mayores aprovechamientos a un ámbito de suelo urbano no consolidado o la indemnización del equivalente económico por la diferencia del fijado para el ámbito del suelo urbano no consolidado que lo tuviera más elevado, deberían apreciarse los motivos aducidos en su apoyo.

En esta línea y como jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo cabe comentar la sentencia de 1 de marzo de 2013, la cual se pronunció acerca de la nulidad de las determinaciones de planeamiento relativas al cálculo del aprovechamiento de otros sectores distintos a aquellos en el cual se hubiera ubicado la parcela propiedad de la parte. En este supuesto el alto tribunal consideró que aunque no ostentara la titularidad dominical de ningún inmueble, pues la acción pública le permitía impugnar cualquier norma incluida en el plan general que al ser disposiciones de carácter general aunque de rango reglamentario; el contenido propio para el ejercicio de esta acción se concreta en una pretensión de nulidad de la disposición, pues su finalidad es defender la legalidad urbanística mediante el ejercicio de la acción dirigida a depurar las vulneraciones

normativas en que pueda haber incurrido. De manera que cuando se pretende la nulidad de los actos y disposiciones que contradigan el ordenamiento urbanístico, así como la adopción de medidas que restablezcan dicha legalidad, tal pretensión resultaría amparada por la acción pública. Si bien, claro está, la misma no se extendería a las pretensiones de reconocimiento de una situación jurídica individualizada reservada sólo a aquellos titulares de un derecho o interés legítimo.

Por lo tanto, en la medida en que lo que está en juego es una determinación reglada y no discrecional, como es la conformidad a derecho de los cálculos de aprovechamiento medio recogidos en el plan objeto de procedimiento, se entiende que es la defensa de la legalidad urbanística lo que se decide y, por tanto, puede ser promovido el recurso mediante la acción pública¹⁷⁹. Además no podemos perder de vista que con la Proposición de Ley comentada a lo largo de este capítulo, en su artículo 10 se ha introducido una adición de un nuevo apartado del art. 71 de la LJCA relativo a aquellos supuestos en que recaiga sentencia estimatoria de instrumentos de ordenación territorial y urbanística; apartado el cuál ira directamente vinculado con la disposición transitoria tercera, relativa a instrumentos de ordenación territorial y urbanística afectados por sentencias firmes pendientes de ejecución. Y todo ello sin perder de vista que ante cualquier tipo de actuación siempre prevalecerá el interés público, lo que conlleva que no toda actuación será apta para ejercitar una acción pública.

Y en último lugar y no menos importante, aparece la Proposición de Ley instada por el grupo parlamentario Popular ante las Cortes Generales el objetivo de la cuál es la modificación del contenido del artículo 4 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, y donde en su punto segundo hace una expresa mención a los instrumento de ordenación territorial y urbanística, conforme son actos administrativos generales que ordenan un ámbito territorial determinado.

¹⁷⁹ En este sentido, y atendiendo a que tales determinaciones pueden ser declaradas nulas, aunque, con carácter general, no pueda fijarse su contenido por los Tribunales, ex artículo 71.2 de la LJCA, se han pronunciado las siguientes sentencias; STS de 16 de febrero de 2005, recaída en el recurso de casación nº 1253/2002; STS de 29 de mayo de 2009 recaída en el recurso de casación nº 1380/2005; STS 3 de junio de 2008 recaída en el recurso de casación nº 3436/2004 y STS de 14 de mayo de 2010, recaída en el recurso de casación nº 2098/2006.

La función del mismo no es otra que diferenciar actos administrativos y las normas urbanísticas contenidas en el propio planeamiento; dado que los primeros tendrían carácter general mientras que las segundas, tendrían carácter normativo. Por lo tanto, sería imprescindible poder llegar a diferenciar aspectos normativos y aspectos no normativos de un planeamiento, o, dicho de otra forma, intentar aplicar una doctrina de “normas separables” (equiparable a las de los contratos públicos) a todo el ámbito urbanístico. Además, si observamos la proposición de Ley, la misma da lugar a una posible aplicación de medios de convalidación o subsanación de planeamientos anulados, excluyendo entre ellos todos aquellos que se pudieran transmitir por anulabilidad del planeamiento a los actos firmes dictados en aplicación del plan concreto.

Lo que se pretende por parte del legislador hacia esta postura es el traslado de la doctrina de los actos separables de contratación pública hacía el urbanismo, aunque el principal problema en caso de trasladarse a esta sería la dificultad de diferenciar actos normativos de los que no lo serían como tal. Otro aspecto destacable de esta proposición es la eliminación de la impugnación directa, donde algunos autores se posicionan a favor de seguir el cauce de una impugnación “*ad infinitum*” o indirecta de los planes siempre a través de los actos de aplicación.

3.1. LA LIMITACIÓN DE LOS RECURSOS DE CASACIÓN Y NO ACUMULACIÓN DE PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS.

El primero de los problemas que debemos abordar en este apartado es el conocido **recurso de casación**. El pasado 23 de julio de 2016 entró en vigor la nueva regulación de este recurso el cual ya estaba regulado en la LJCA de 1998, pero que fue modificado por medio de la Ley Orgánica 7/2015¹⁸⁰. Con la modificación del recurso de casación lo que planteó el legislador fue un cambio en cuanto a la configuración o estructura del recurso de casación tal y como lo conocíamos, y donde se introducía el interés casacional objetivo, a fin de poder formar jurisprudencia como criterio para decidir acerca de la admisión o no del recurso.

¹⁸⁰ Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado de 22 de julio de 2015, núm. 174 p. 61593 a 61660.*

Con esta modificación desaparecían los recursos de casación para unificación de la doctrina como el de interés de ley, dado que suprimían algunos de los límites de cuantía como materia, y al permitir que el recurso se ampliara hasta determinadas sentencias de los juzgados de lo contencioso administrativo, sin limitarse a Tribunales Superiores de Justicia como tampoco a la Audiencia Nacional.

Todo ello se puede observar cómo según la jurisprudencia del Tribunal Supremo la sala tercera ha resaltado en numerosas ocasiones la relevancia que adquiere en el nuevo sistema, posterior a la reforma de 2016, el llamado interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia. En este sentido, el auto del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2017¹⁸¹,

“el recurso de casación contencioso-administrativo, en su actual regulación, introducida por la Ley Orgánica 7/2015, presenta una decida vocación de erigirse como un instrumento procesal volcado en la labor hermenéutica del Derecho Público, administrativo y tributario, con el objetivo de proporcionar certeza y seguridad jurídica en la aplicación de este sector del Ordenamiento. La noción interés casacional objetivo para la formación de la jurisprudencia, a que se refieren los arts. 88.1 y 90.4 de la LJCA, se erige como la piedra angular del nuevo modelo casacional, que atribuye a esta sala como cometido principal, en palabras del art. 93.1, fijar la interpretación de aquellas normas estatales o la que tenga por establecida o clara de las de la Unión Europea sobre las que, en el auto de admisión a trámite, se consideró necesario el pronunciamiento del Tribunal Supremo, para seguidamente, con base a esta interpretación y conforme a las restantes normas que fueran aplicables, resolver las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso”.

Para que todo ello fuera viable y no se tuviera que volver a proceder a modificar este recurso, se alteraron las normas de reparto existentes hasta el momento y la composición de la sala tercera del Tribunal Supremo, encargada de la vía contencioso administrativo. Aunado a ello, y aunque muchos autores se han pronunciado acerca de la modificación del recurso de casación en la vía contenciosa, si tuviéramos que destacar algún elemento que lo diferencia del anterior, sería en lo relativo a las exclusiones que se introducen con la reforma de 2016.

Según lo dispuesto en los arts. 86.2 y 87.1 de la LJCA, lo que sucede es que se limita la impugnabilidad en casación de los autos a los mismos supuestos en que son recurribles las sentencias. De ello se desprende que los autos deberán ser de alguna de las materias admitidas como supuestos impugnables, y por lo tanto susceptibles de recurso de casación; siempre y cuando no se trate de un asunto de protección de derechos

¹⁸¹ Auto del Tribunal Supremo de 19 de junio de 2017

fundamentales de reunión o del proceso contencioso-electoral; y que al igual que en estas materias, se hayan dictado en un recurso contencioso el cuál conozca en única instancia la Audiencia Nacional o un Tribunal Superior de Justicia (según STS de 17 de diciembre de 2009), sin perjuicio de los que pudieran corresponder en materia de responsabilidad contable.

Por consiguiente, así como antes no eran recurribles los autos de procedimientos de cuestiones de personal al servicio de las administraciones; de procedimientos para la protección del derecho fundamental de reunión; los dictados en materia contencioso electoral y los recaídos en procedimiento cuya cuantía no excedía de 60.000 euros; con la modificación de 2016 no solo vemos que se mantienen algunas de estas limitaciones o exclusiones, sino que se agudiza y a partir de este momento se excluye, acceder al recurso de casación aquellos recaídos en procesos seguidos por parte de salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, a menos que el recurso pretenda fundarse en infracción de norma de derecho estatal o europeo, que será relevante para el fallo recurrido, y siempre que se hubiera invocado oportunamente en el proceso o fuera considerado por la sala que haya dictado los autos¹⁸².

Por último, cabe citar que el elemento de la cuantía siempre había sido un criterio esencial en nuestro sistema contencioso de recursos, pero a partir de la reforma de 2016, el legislador ha optado por disciplinar rígidamente los criterios de fijación de la cuantía, sustrayéndolos a la voluntad de las partes, elemento que en procedimientos contenciosos urbanísticos, donde podemos hablar de cuantías muy elevadas, dificulta en gran medida la capacidad de las partes para determinar en escrito de interposición o como otrosí en la demanda la cuantía del recurso interpuesto.

Otro problema o tendencia preocupante con la que nos hallamos con frecuencia es **la no ampliación y acumulación de acciones y procesos ante los Juzgados del orden contencioso-administrativo**. Incluso si se observa lo dispuesto en el art. 34 de la LJCA, el mismo establece en que supuesto se admitirá la acumulación de un procedimiento como también la necesidad de una conexión directa entre los diferentes actos. Pero no podemos

¹⁸² STS de 11 de mayo de 1999, STS de 16 de febrero de 2000, STS de 7 de junio de 2001, STS de 1 de abril de 2003, STS de 27 de abril de 2004, STS de 14 de enero de 2010 y STS de 3 de julio de 2000.

obviar lo previsto en el art. 37 de la misma ley, el cual se pronuncia acerca de los llamados “pleitos testigos”. En este sentido, al tener que tramitar algunos procedimientos de forma preferente – sería una forma procesal similar a la prejudicialidad civil y penal – se trata simplemente de resolver aquellos asuntos con mayor contenido impugnatorio y que conlleva la suspensión de los demás procedimientos hasta que recaiga sentencia de estos.

Sin embargo, aunque algunos autores entienden que puede ser un mecanismo para atender al problema de masificación de estos juzgados, a mi parecer no deja de generar más controversias y aumento de los procesos pendientes de resolución.

Ante ello, suceden situaciones problemáticas como las generadas por supuestos de responsabilidad patrimonial frente a varias administraciones, ante las que también se ha tenido que pronunciar el Tribunal Supremo. En estos supuestos, el alto tribunal ha entendido que aunque, en principio, el conocimiento de las impugnaciones de las decisiones adoptadas en materia de responsabilidad patrimonial por parte de los órganos competentes de una Comunidad Autónoma y de la Administración General del Estado correspondería a órganos jurisdiccionales diferentes, la finalidad de no dividir la contienda de la causa y evitar resoluciones contradictorias postula a favor de un conocimiento unitario por parte del órgano jurisdiccional que tenga atribuida una competencia más amplia. Por ello, debe tenerse en cuenta que, el órgano jurisdiccional deberá fallar si, partiendo de unos mismos hechos, existe responsabilidad patrimonial de la Administración y, de ser así, cuál o cuáles serían las Administraciones responsables y en qué medida. No cabe duda que este análisis habrá de tomar en consideración los respectivos ámbitos competenciales de cada una de ellas, pero ello no obsta a que razones de funcionalidad y eficacia aconsejan un tratamiento unitario por un mismo órgano jurisdiccional. Por ello, sigue el tribunal citando que una interpretación integradora de las reglas sobre competencia objetiva previstas en la LJCA permite deducir que la competencia objetiva en los casos en que hayan de fiscalizarse decisiones sobre responsabilidad patrimonial adoptadas por diferentes Administraciones, pero fundadas en igual causa de pedir, entendida esta causa como el dato fáctico determinante de la reclamación, ha de corresponder al órgano jurisdiccional competente para fiscalizar el acto dictado por la Administración de mayor ámbito territorial¹⁸³.

¹⁸³ STS de 4 de diciembre de 2009

Frente a esta no ampliación y consecuentemente acumulación de procesos pendientes de resolución, como se ha ido apuntando por parte del Tribunal Supremo acerca de este aspecto, en ningún caso es un problema novedoso, sino más bien lo contrario. Nos hallamos ante un problema existente desde antes del año 2000 como bien se puede observar en la Sentencia de 16 de octubre de ese mismo año, donde el tribunal ya alertaba del riesgo de acumular procedimientos y los problemas que generaría a nivel procesal tanto para los jueces que hubieran de resolver dichos asuntos como los mismo abogados o técnicos que tuvieran que intervenir. En este sentido el alto tribunal citaba literalmente,

“La acumulación de pretensiones respecto de la impugnación de actos o disposiciones distintas procede en los casos específicos que contempla el artículo 44.2 de la LJCA, cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos una conexión directa, que resulte semejante a los casos que se acaban de expresar. Aunque exista cierta conexión entre las pretensiones que se suscitan la presencia de cuestiones y pretensiones diversas puede desaconsejar desde un punto de vista práctico y de economía procesal que se acuerden acumulaciones. La sentencia de esta Sala de 23 de diciembre de 1997 (RJ 1998, 289) tuvo ya ocasión de advertir que las acumulaciones son una fuente constante de problemas, dificultades e inconvenientes procesales que pueden agravar la complejidad del pleito o retrasar su sustanciación. No es fácil apreciar, en cambio, que la denegación de una acumulación pueda producir, por principio, indefensión alguna, ya que los procesos no acumulados se seguirán por sus trámites, y con plenas garantías procesales en cada uno de ellos, hasta su resolución final. Tal vez por eso, el artículo 48 de la LJCA excluyó de recurso los acuerdos que deniegan la acumulación o ampliación de autos y el artículo 39 de la nueva LJCA 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998, 1741) , dispone que sólo cabe contra los mismos el recurso de súplica (Sentencia de esta Sala de 22 de julio de 2000)”.

En este sentido también se ha pronunciado la proposición de ley comentada hasta al momento, donde se plantea la modificación del art. 26 de la LJCA relativo a la impugnación directa, incluyendo un tercer apartado en cuyo tenor literal cita;

“Cuando la impugnación a la que se refiere el apartado anterior se dirija a las Normas de los instrumentos de ordenación territorial o urbanística, sólo será posible cuando no hubiera transcurrido el plazo de cuatro años, contados desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación definitiva que contenga las Normas que pretendan impugnarse. Además, el recurso únicamente podrá basarse en los vicios de ilegalidad material en que pudieran incurrir tales disposiciones de carácter general, sin que sea posible aducir los eventuales vicios formales que afecten a su elaboración. Estos últimos sólo podrán plantearse mediante el recurso directo regulado por el artículo 25”.

Si observamos con detalle la modificación que se plantea del art. 26 de LJCA, la modificación que se plantea conlleva más dudas que esclarecimiento acerca de la impugnación directa, dado que si una vez transcurridos los cuatro años a los que alude el precepto, con la obligación que pesa sobre los jueces de no aplicar un reglamento ilegal el artículo 6 LOPJ dispone,

"Los Jueces y Tribunales no aplicarán los reglamentos o cualquier otra disposición contrarios a la Constitución, a la ley o al principio de jerarquía normativa".

En este sentido, los dos requisitos que exige la ley conllevan pronunciamientos contradictorios por cuanto puede eternizar la vigencia de una norma reglamentaria que resulte contraria a Derecho.

A modo de breve referencia, cabe exponer que se entiende por impugnación directa previamente a tal proposición de ley, el mismo no es un recurso que cuenta con sustantividad propia, por cuanto se trata, simplemente, de la impugnación de un acto de aplicación de un Reglamento alegando la ilegalidad de este, en el que se fundamenta el acto o bien se aplica. Es decir, lo que se alega al recurrir el acto no es propiamente su invalidez por razones intrínsecas, sino por entender nulo el reglamento en el que se basa. Pero lo que resulta imprescindible es la previa existencia de un acto, jurisdiccionalmente impugnabile, para poder articular el recurso contra el reglamento¹⁸⁴.

Por ello, si se observa la posición tradicional de la jurisprudencia acerca de la impugnación indirecta de instrumentos de planeamiento, tradicionalmente se ha ido manteniendo al amparo de lo dispuesto en la antigua LJCA de 1965 los órganos jurisdiccionales que deberán actuar en caso de impugnación indirecta de una disposición general y que deberán limitarse a anular el acto de aplicación, pero en ningún caso, su función será la de anular la norma reglamentaria que dé cobertura¹⁸⁵. Incluso en el ámbito del derecho urbanístico, jurisprudencialmente se ha establecido que la impugnación indirecta de los planes urbanísticos al amparo del art. 39.2 de la LJCA, igual que sucedería con cualquier otro reglamento, no conduce a que la anulación pretendida sea exitosa, sino que debemos basar aquella en el acto de aplicación que será el objeto inmediato de impugnación.

Con la aplicación de la vigente ley jurisdiccional de 1998, las facultades del órgano jurisdiccional se vieron alteradas. Según lo dispuesto en los arts. 26 y 27.2 se incrementaron los controles de los poderes sobre las disposiciones generales cuyas

¹⁸⁴ STS de 18 de febrero de 2004. En el supuesto de autos la sentencia de instancia considera viable el recurso indirecto en relación con la norma reglamentaria que constituyen las Normas Subsidiarias, pero, por las razones que la propia sentencia expone, no existen los actos de aplicación o ejecución del mismo, jurisdiccionalmente recurribles, lo que convierte en inviable el recurso indirecto.

¹⁸⁵ La STS de 16 de junio de 2003 "*si bien el alcance del fallo haya de limitarse, en caso de estimarse que la disposición general no es ajustada a Derecho, a anular el acto de aplicación que es realmente el auténtico y único objeto en un proceso de esa naturaleza*".

aplicaciones pudieran recurriese.

Además, con carácter general se estableció que en base al art. 26.2, el mismo reconocía la impugnación indirecta contra disposiciones generales como para el caso de que la misma hubiera sido desestimada-, con motivo de la impugnación de los actos de aplicación.

Correspondiendo al órgano judicial, art. 27.2 de la LJCA, conoce de la impugnación indirecta -y siempre que sea competente también para conocer de la impugnación directa contra la norma reglamentaria indirectamente impugnada- y declarar la invalidez del acto de aplicación, cuando el vicio de esta determina la nulidad de aquel acto. Si bien, cuando el órgano judicial no fuera competente para la impugnación directa entraría en juego la cuestión de ilegalidad sobre la que no es del caso abundar¹⁸⁶.

También se pronunció acerca de la propuesta introducida en la proposición de Ley, FERNÁNDEZ VALVERDE, el cuál considera que actualmente estamos deambulando entre los hitos del urbanismo y el medio ambiente; por ello no queda más que pensar que entre todos tenemos una obligación de generar un urbanismo más transparente, un entorno más sostenible y que al articular su control judicial no propiciemos zonas de poder inmunes al control y suficientemente garantizadoras de derechos que a todos nos incumben.

Contra todo ello, únicamente queda como opción que a través de todos los operadores jurídicos bien sean abogados, juristas como miembros de órganos jurisdiccionales, se halle algún mecanismo contra esta limitación por medio de la protección de derechos fundamentales de la constitución como de la carta europea.

3.2. LA DEMORA DE LOS PLAZOS DE RESOLUCIÓN Y LA TENDENCIA INSANA DE NO ADOPTAR MEDIDAS CAUTELARES EN VÍA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

En el ámbito del derecho urbanístico, otro de los aspectos que a día de hoy impide la prosecución de procedimiento con todas sus garantías son la demora en la resolución de la mayoría de procedimientos, así como la tendencia de los órganos judiciales a inadmitir las medidas cautelares solicitadas, en especial atención a las medidas cautelarísimas.

¹⁸⁶ STS de 27 de noviembre de 2009

Concretamente en la vía contenciosa, en especial si atendemos al ámbito urbanístico, lo que más sorprende es como por parte de todos los operadores jurídicos se minimiza la importancia del correcto curso de cualquier procedimiento judicial y en especial, a la demora en resolver los mismos. Como es sabido el ámbito urbanístico es un área del derecho donde carece de personal especializado y donde también carece de una especialización en el ámbito de la judicatura. Todo ello, y siguiendo lo expresado por Salvador María Martín Valdivia¹⁸⁷ tan importante es la inmediatez de un procedimiento en la actuación de la justicia como la resolución final del procedimiento, por cuanto como es conocido “*justicia retardada es justicia denegada*”.

Aunque la LPACAP como la LJCA establecen unos plazos concretos para la tramitación de todo procedimiento, los mismos siguen una tendencia a ser procesos lentos, lo que conlleva que se vean amenazados y que una vez recaiga una sentencia, la misma sea ineficaz o inaplicable. De ello se desprende que, si ya es un daño lo suficientemente relevante el retraso dentro del curso del procedimiento, el cuál alarga el sufrimiento de las partes, cuando ello además impide una posible ejecución *in natura* al dictarse sentencia, produce en primer lugar, la desconfianza de la vía judicial, como asimismo la vulneración de derechos y de principios fundamentales.

El derecho debe aplicarse a fin de evitar que se produzca cualquier otro daño de mayor entidad, dado que su finalidad es resolver el conflicto.

Si observamos los requisitos para la adopción de las medidas que hallamos dentro de la LJCA concretamente en su art. 130 y 135, las mismas únicamente van dirigidas a evitar que se produzca el conocido “*periculum in mora*”. Sin embargo, el hecho de evitar el “*periculum in mora*” como la salvaguarda de la finalidad legítima del recurso que se haya podido interponer y el hecho de poder llegar a una situación irreversible, que impida a posteriori el correcto cumplimiento de un fallo en todos sus sentidos, exigen que la adopción de todas estas medidas se realice con la mayor de las cautelas y siempre atendiendo a lo dispuesto en normativa concordante, como es el caso del art. 7 del código

¹⁸⁷ *La jurisdicción contenciosa: Análisis Práctico. Medidas cautelares. En particular, la suspensión de los acuerdos impugnados.* Editorial Aranzadi, S.A.U. enero de 2016, pág. 343.

civil, 11 de la LOPJ como el 247 de la LEC, a fin de evitar que se produzca ningún tipo de abuso de derecho ni ejercicio excesivo de la acción invocada.

En este punto, ante la solicitud de cualquier tipo de medida se deberá valorar el riesgo que conlleva para la parte actora la mora procesal que se pueda producir, como la limitación del acto recurrido y tiempo que se pueda demorar a efectos de posibles perjuicios que pueda afectar a la parte contraria. Pero lo realmente fundamental, es que se realice una previa valoración de todos los intereses como circunstancias con afectación sobre el problema real, a los efectos de valorar dichas medidas, pero sin prejuzgar ninguna de las cuestiones de forma o procedimiento; aunque sí que se deberá velar para la efectividad de la decisión judicial – garantizando así la tutela judicial efectiva del art. 24 de la CE – como la eficacia administrativa prevista en el art. 103 de la CE.

Un ejemplo de ello, sería el caso de la **Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de noviembre de 2007**, donde el tribunal se halló ante un problema de demolición y medida cautelar.

En este supuesto, el tribunal se pronunció acerca de la nulidad de la suspensión del acuerdo de aprobación del Plan Parcial objeto de recurso, declarando la nulidad del mismo al considerar que tampoco procedía la suspensión por imposibilidad de ejecución en caso de estimación de las pretensiones.

En este caso, lo que sucedió fue que por parte de varias entidades se interpuso recurso contencioso por la denegación la suspensión cautelar de la ejecutividad del Plan Parcial de varios sectores del Plan General de Ordenación Urbana del municipio de Alcorcón contra el Ayuntamiento y la Empresa Municipal de Gestión Inmobiliaria del Ayuntamiento.

La cuestión dirimida en el presente asunto no era otra que, si podía surtir efecto un plan parcial que alteraba previsiones del plan general y solicitaban la suspensión cautelar de la ordenación urbanística cuando ésta hacía posible la expropiación, por conllevar la declaración de necesidad de ocupación, con lo que se evitaría que tuvieran que formularse tantas impugnaciones y otros actos concretos que ordenasen para cada una de las demoliciones previstas para ejecutar el planeamiento. Aunque en este caso no era necesario realizar el derribe determinadas edificaciones, lo cierto es que se debía llevar a

cabo una tasación conjunta con la sucesiva pérdida de posesión de los terrenos sin que la posición del propietario pudiera quedar devaluada frente al interés general, en caso de realizarse la ejecución del planeamiento urbanístico, terminando con la súplica de que se anulasen los autos recurridos y se accediera a la suspensión cautelar de la ejecución del planeamiento impugnado.

De todo ello el tribunal se pronunció al respecto y consideró que no había lugar a la petición formulada al entender que, en base a su jurisprudencia, la vulneración denunciada era la cuestión a resolver en el pleito, sin que la apariencia de buen derecho resultara evidente, por cuanto el instrumento de desarrollo combatido no alteraba el ámbito de los sectores, sino que, respetando la dimensión que para ellos venía señalada en el PGOU, los incluía a todos en la misma regulación. De este modo, la apariencia de buen derecho invocada no era manifiesta y evidente, sino que debía someterse a un juicio contradictorio para resolverla con acierto, al igual que ocurría con la controversia relativa a los cuatrienios previstos en el Plan General, que, si bien parecía impedir la inclusión de los tres sectores en el mismo Plan Parcial, todo ello parecía obedecer a determinadas razones justificativas que sólo el juicio a tramitar podría desvelar con acierto. Por todo ello, se entendió que no era aplicable a la suspensión cautelar interesada el principio de la apariencia de buen derecho a fin de acceder a la misma.

En segundo lugar, manifestaban que no concurrían una serie de circunstancias como la de tratarse de un ámbito catalogado y, por consiguiente, especialmente protegido, que pudiera verse seriamente afectado por la nueva ordenación combatida al desaparecer los edificios amparados por tal catalogación, que de ser imprescindibles sucesivos actos de ejecución del Plan Especial hasta llegar a su demolición.

En este caso no se acreditó que se estuviera en presencia de edificaciones destinadas a vivienda o a otros usos, que, como consecuencia del sistema de actuación por expropiación, pudieran verse comprometidos, ante todo si fuese declarada urgente la ocupación. Por lo que manifestaron que aunque las entidades recurrentes manifestaran que se estaba ante posibles demoliciones, se estaba ante suelos cuya posesión se vería alterada con trascendencia en el Registro de la Propiedad, y ello no implicaba la imposibilidad de ejecutar la sentencia si se estimase la pretensión impugnatoria de los recurrentes; razón por la que entendieron que tampoco concurría en este caso el invocado *periculum in mora*, de manera que el Tribunal a quo no aplicó la jurisprudencia del

Tribunal Supremo interpretativa de lo establecido en el artículo 130.1 de la vigente LJCA. Por todo ello entendieron que tampoco procedía la suspensión invocada.

Otro ejemplo de ello sería la **Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de junio de 2006**, donde la Sala tercera del alto tribunal se volvió a pronunciar acerca de un asunto similar al anterior, pero en este supuesto, la Junta de Andalucía interpuso recurso contra el acuerdo adoptado por el Ayuntamiento de Almuñécar al aprobar un proyecto urbanístico y concediendo licencia de obras a una entidad. El Pleno del Ayuntamiento, en relación con el proyecto urbanístico citado declaró la utilidad pública e interés social de una actuación en suelo no urbanizable, que consistía en la construcción de veintidós viviendas, las cuales formaban un complejo rural en el suelo no urbanizable.

En este caso, el tribunal fallo que debían estimar que la ponderación de dicho interés público (la ejecución de la actuación en esta clase de suelo) no puede obviarse en la pieza de medidas cautelares y que debía conjugarse con la ponderación de los demás intereses públicos y privados afectados. Por ello, la ponderación de los intereses a que se hacía referencia en el fundamento de derecho tercero del auto recurrido, entendieron que se debía reconsiderar, dado que era el fundamento por el que se acordó la declaración de utilidad pública e interés social de la actuación de construcción de 22 viviendas o unidades residenciales formando un conjunto rural, considerando prioritario y de mayor relevancia el defendido por el Ayuntamiento como consecuencia de su legítima apreciación de la utilidad pública e interés social de la actuación en cuestión.

Aunque el tribunal manifestó de forma expresa que no se pronunciaría sobre el fondo como tampoco procedimiento del asunto, sí que entró a valorar la medida cautelar solicitada, y entendió que de no adoptarse la misma se podría producir una futura imposibilidad de ejecutar la sentencia para el caso que la sentencia declarara la nulidad de la autorización para la construcción en suelo no urbanizable, debido a que se trataba de un suelo de carácter excepcional y quedaba acreditado el temor a una colmatación de la zona. En este supuesto el tribunal reconoció el *periculum in mora* que se podría llegar a producir y adoptó la suspensión de la ejecución del acto solicitado.

En tercer lugar, otro supuesto que también sirve como ejemplo fue el caso del club de fútbol Atlético de Madrid, recaído en **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de**

Madrid de 11 de mayo de 2012, y posteriormente sentencia del Tribunal Supremo en 2014.

En este supuesto lo que sucedió fue que el club madrileño solicitó permisos para edificar su nueva ciudad deportiva en la localidad madrileña de Alcorcón, que ya se preveía en la aprobación del Plan General de Ordenación Urbana de Alcorcón – Distrito norte, incluyendo como desarrollos urbanísticos variados, las instalaciones del club colchonero. La tramitación como aprobación del PGOU se realizó a priori con aprobación de todos los informes requeridos, hecho que hacía pensar que se ejecutaría la implementación del planeamiento aprobado al haberse seguido el procedimiento como tramitación requerida.

Sin embargo, por parte de la entidad AEDENAT – Ecologistas en Acción se interpuso recurso contencioso frente al acuerdo que levantaba de forma definitiva el aplazamiento de la aprobación definitiva de la revisión del PGOU.

En este asunto, el Tribunal Superior de Justicia de Madrid, estimó el recurso interpuesto por la entidad ecologista, y declaró la nulidad del acuerdo impugnado, al entender que, por cuestiones de procedimiento, no se siguieron los trámites adecuados para poder declarar urbanizable el suelo de esa zona. Además, otro elemento que dejaba en duda la actuación de la administración era que al parecer había proyectada la edificación en el Sector 10 Distrito Norte, de unas 24.000 viviendas que iban ubicadas en una zona de aproximadamente 1.300 hectáreas, donde se iba a levantar la ciudad deportiva del Club Atlético de Madrid y donde se situaba el suelo ofrecido para el proyecto fallido de Euro Vegas.

Por ello uno de los motivos invocados por la entidad ecologista fue la petición de nulidad el acuerdo, al entender que al finalizar el procedimiento de revisión y al haberse producido el desistimiento del Ayuntamiento a través de un acuerdo aprobado en el Pleno, se realizó una aprobación provisional del planteamiento urbanístico que suponía un acto de mero trámite, por lo que en modo alguno resultaba condicionante de la ulterior aprobación definitiva, que era el verdadero acto determinante y decisorio de los derechos de los administrados en la planificación urbana.

Ante este pronunciamiento se recurrió la sentencia por parte del Ayuntamiento como de la Comunidad de Madrid, recayendo **sentencia del Tribunal Supremo del día 7 de noviembre de 2014**, la cual anulaba el plan propuesto para la ciudad deportiva del

Atlético de Madrid. En este caso, el tribunal ratificó el fallo dictado en mayo de 2012, al entender que como quedó expuesto previamente, el acuerdo declarado nulo, aprobaba de forma definitiva la revisión del PGOU, y entre los motivos de impugnación, figuraba la nulidad del acuerdo por haberse finalizado el procedimiento de revisión al haberse producido el desistimiento del Ayuntamiento a través de un acuerdo aprobado en el Pleno.

La anulación del acuerdo en vía del alto tribunal también fue motivada por un vicio de forma procedimental en la elaboración de un reglamento, como son los planes urbanísticos, ya que la revisión del planeamiento se inició una década antes de su aprobación, en 2008. Por ello, el tribunal resolvió que no era razonable entender indefinidamente abierto un procedimiento de revisión, mediante la formulación sucesiva de nuevos documentos de subsanación o rectificación con vistas a introducir en cada ocasión nuevos criterios de ordenación, y más cuando el marco normativo de aplicación resultaba alterado, a fin de evitar la aplicación de nuevas premisas y en cambio mantener la aplicabilidad de la normativa precedente.

Un problema que también conllevó que se agravara todo ello fue que, si en el curso de este período se producía una alteración de la normativa aplicable, como el procedimiento de revisión se inició con anterioridad (1999), resultaría de aplicación la normativa vigente en ese momento, que era la de 1995, y no así la que vino a suceder a ésta que fue la de 2001.

Ante ello quedó acreditado que el hecho de hacer una formulación sucesiva de nuevos documentos de subsanación o rectificación con vistas a introducir en cada ocasión nuevos criterios de ordenación, imposibilitaba entender indefinidamente abierto un procedimiento de revisión como era el caso, por lo que procedía el ejercicio *ex novo* de la potestad de planeamiento urbanístico.

Anudado a lo expuesto anteriormente, queda acreditado de forma palpable la demora de procedimiento como la adopción de medidas, por lo que no debemos perder de vista la jurisprudencia del Tribunal Constitucional donde en su sentencia 238/1992, citaba literalmente:

“Ciertamente, el art. 24.1 CE no hace referencia alguna a las medidas cautelares ni a la potestad de suspensión. Pero de ello no puede inferirse que quede libre el legislador de todo límite para disponer o no medidas de aquel género o para ordenarlas sin

condicionamiento constitucional alguno. La tutela judicial ha de ser, por imperativo constitucional, «efectiva», y la medida en que lo sea o no ha de hallarse en la suficiencia de las potestades atribuidas por ley a los órganos del poder judicial para, efectivamente, salvaguardar los intereses o derechos cuya protección se demanda. Por ello, es preciso reiterar ahora lo que afirmamos en nuestra STC 14/1992, fundamento jurídico 7º, esto es, que «la tutela judicial no es tal sin medidas cautelares que aseguren el efectivo cumplimiento de la resolución definitiva que recaiga en el proceso» ...”.

En último lugar, acerca la medida de suspensión de los efectos del acto administrativo, que es la más común dentro del proceso contencioso administrativo, la Sentencia núm. 259/2007 de 19 diciembre, dictada en el Recurso de Inconstitucionalidad núm. 1640/2001, establecía;

“La potestad jurisdiccional de suspensión responde, como todas las medidas cautelares, a la necesidad de asegurar, en su caso, la efectividad del pronunciamiento futuro del órgano judicial; esto es, la de evitar que un posible fallo favorable de la pretensión quede, contra lo dispuesto en el art. 24.1 CE, desprovisto de eficacia, guardando dicha eficacia o efectividad de la tutela judicial una estrecha relación con todo lo atinente a las medidas cautelares en el proceso Contencioso-Administrativo y, en particular, con la regulación del régimen de suspensión del acto impugnado (STC 238/ 1992 , de 17 de diciembre, F. 3). En la STC 66/1984, de 6 de junio, declaramos que el derecho a la tutela judicial efectiva se satisface facilitando que la ejecución pueda ser sometida a la decisión de un Tribunal y que éste, con la información y contradicción que resulte menester, resuelva sobre la suspensión, declaración esta reiterada en posteriores resoluciones”.

Por todo ello, cabe destacar que aunque siempre se deberán tomar como referencia los arts. 130 y 135 LJCA para solicitud de medidas cautelares y cautelarísimas “inaudita parte”, no serán los únicos preceptos a los que deberemos atender; sino que deberemos controlar muy bien la ejecución del art. 133 de la misma ley, el cual establece la previsión que hace el mismo acerca de garantizar aquellos perjuicios con los que se puedan hallar las partes en un procedimiento, cuando se adopten medidas cautelares sobre interés público; complementado todo ello con lo dispuesto en el art. 728.3 de la LEC.

En definitiva, ante la adopción de cualquier tipo de medida, deberemos controlar;

- Si es necesario o no la constitución de fianza o garantía alguna que pueda resarcir a la otra parte en caso de daños derivados de la adopción de dicha medida,
- Que la adopción de la misma sea una decisión discrecional del juez que corresponda excepto en aquellos supuesto establecidos legalmente
- Que una vez levantada la medida se habrá el plazo de un año a los plenos efectos de solicitar el resarcimiento del daño siempre que el mismo se haya podido acreditar, o bien transcurrido ese tiempo, solicitar su devolución

Otra cuestión que aunque no es objeto de esta tesis también nos debería preocupar acerca de la adopción de medidas cautelares y concretamente de las garantías que nos puedan exigir sería; en casos instados ante juzgados de lo contencioso administrativo contra actos de administraciones tributarias o actos de procedimiento sancionadores tributarios, que su objeto la mayoría de las veces es el pago de determinada cantidad, ¿se debe garantizar a la administración solicitar medidas cautelares consistentes en garantías para el pago de las mismas cuando no se ha reconocido todavía su procedencia, como tampoco la posibilidad que el actor termine ganando dicho procedimiento sin tener que asumir un endeudamiento incensario? Creo que es un aspecto del cuál deberíamos reflexionar dado que permite a la administración que siempre se ubique en una posición de ventaja y prevalencia frente a todo administrado.

3.2.1. MEDIDAS ATÍPICAS DEL ÁMBITO URBANÍSTICO: ANOTACIÓN REGISTRAL Y POSIBILIDAD DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN

Como se ha venido desarrollando hasta el momento, las medidas cautelares pueden ser un mecanismo para paralizar la ejecución inmediata de cualquier acto adoptado por una administración, a los plenos efectos de garantizar un efectivo cumplimiento de una sentencia posterior. Todo ello dirime del hecho que como se ha expuesto a día de hoy todos los procedimientos del contencioso administrativo se están resolviendo en una media de 3 a 5 años, hecho que requiere disponer de algún mecanismo que permita hacer efectivo un pronunciamiento posterior distinto al emitido en cualquier acto administrativo.

Por ello, además de las vías expuestas en el art. 130 y 135 de la LJCA, en el ámbito urbanístico, dado que la media de resolución de dichos asuntos se ralentiza más de lo normal, se han adoptado diferentes mecanismos a fin de garantizar el cumplimiento de las sentencias que puedan recaer a posteriori, y siempre que haya sido peticionadas por alguna de las partes.

Un primer mecanismo del que disponemos como medidas atípicas que pueden operar en el ámbito urbanístico es la **anotación registral**.

En cuanto a este mecanismo encontramos su regulación en el Real Decreto 1093/1997, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de

la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística¹⁸⁸, donde en su art. 67 establece,

“El que promoviere recurso contencioso-administrativo contra los actos de la Administración pública que tengan por objeto la aprobación definitiva de los planes de ordenación, de sus instrumentos de ejecución o de licencias, podrá solicitar, con el escrito de interposición o después, si existiere justificación suficiente, que se tome anotación preventiva sobre fincas concretas y determinadas que resulten afectadas por el acto impugnado, ofreciendo indemnización por los perjuicios que pudieran seguirse en caso de ser desestimado el recurso, de tal forma que la falta de la caución que, en su caso, exija el Tribunal para evitar daños al titular de la finca o derecho anotado, impedirá la práctica de la anotación”.

En este sentido, como se puede observar el legislador ha hecho una previsión expresa de la posibilidad de anotación de la demanda o del escrito de interposición cuando el objeto del recurso sea la anulación de planeamiento, actos de ejecución del mismo o de intervención¹⁸⁹. Cuando alguna de las partes decidiera optar por este mecanismo y accionar la anotación registral, el mecanismo a seguir por parte de los registradores sería comunicar tal petición a posibles interesados en la adquisición de las fincas afectadas. Por ello y como prevé de forma expresa la ley, si durante el tiempo que está vigente la anotación el titular del inmueble transmite su título de propiedad a un tercero, la posterior inscripción de la sentencia permitirá la cancelación del asiento realizado para la anotación, a pesar de la protección registral del tercero hipotecario del artículo 34 de la LH.

Además, aunque el Real Decreto haga una previsión expresa de ello, no debemos perder de vista lo dispuesto por la Ley Hipotecaria, la cual también establece las anotaciones preventivas de demanda, así como los plazos de dichas anotaciones, que en cualquier caso serán de 4 años prorrogables por el mismo plazo.

Igualmente, en casos como una aprobación definitiva de cualquier tipo de planeamiento urbanístico, como creación de juntas de compensación o atribución de licencias son algunos de los muchos supuestos en los que podría llegar a proceder la anotación registral. En estos casos, lo que sucedería sería que, llegado a este punto, los efectos que se pudieran derivar por sentencia siempre tendrían aplicación desde la fecha en que se hubiera

¹⁸⁸ Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. *Boletín Oficial del Estado de 23 de julio de 1997, núm. 175, p. 22451 a 22470.*

¹⁸⁹ En relación con el art. 42 y 86 de la LH, y el art. 67.2 del TRLS 2015

realizado la correspondiente anotación. Al mismo tiempo de recaer sentencia, y de la retroactividad de los efectos desde la fecha de anotación, ello permite que se pueda proceder a cancelar los asientos que se hayan realizado según lo dispuesto en el art. 198 de LH.

Por otro lado, hay otro procedimiento en el que también se puede llegar a producir esta anotación registral y sería para el caso de procedimientos de disciplina urbanística, en los cuales sería la administración actuante y de oficio quien procedería a realizar dicha anotación. Cuando de tal supuesto, la anotación siempre se deberá ordenar para la finca o fincas afectadas por el acto impugnado, debiendo estar perfectamente determinadas.

Y el segundo mecanismo que encontramos es el que se adoptó en el supuesto de **suspensión del acto de ejecución** del plan derivado por excederse en sus determinaciones de lo dispuesto en el plan general. Si observamos lo establecido en el art. 129 de la LJCA la misma establecía, que

“Los interesados podrán solicitar en cualquier estado del proceso la adopción de cuantas medidas aseguren la efectividad de la sentencia. Si se impugnare una disposición general, y se solicitare la suspensión de la vigencia de los preceptos impugnados, la petición deberá efectuarse en el escrito de interposición o en el de demanda”.

Sin embargo, cuando realmente quede acreditado el interés público en juego, se podrá solicitar la suspensión del acto que condicionará en cuanto a su gestión como ejecución, y donde se deberá haber valorado con precisión como se sustentará la eficacia del acto.

En este sentido, también encontramos la Sentencia de 16 julio 2012, la cual declaró:

“No cabe duda del cualificado interés que siempre se aprecia en la ejecución de un Plan urbanístico - Sentencia de 9 de julio de 1996 o Sentencia de 4 de febrero de 2000, pero también existe la corriente jurisprudencial paralela, de la que acabamos de hacer mérito, que viene accediendo a suspender la ejecutividad de los instrumentos de planeamiento cuando existe riesgo de que, de no suspenderse la aplicación o ejecución del ordenamiento urbanístico aprobado, pierda su legítima finalidad el recurso contencioso-administrativo. La invocación de precedentes jurisprudenciales en una materia de elevado casuismo, como la presente, no resulta eficaz si se prescinde de las circunstancias concretas de cada caso.”

Sin embargo de todo lo expuesto, lo que no podemos perder de vista en este asunto es que y como establecía jurisprudencia del Tribunal Supremo haciendo una comparativa de ello *“por muy respetable que sea el derecho constitucional de que los jóvenes accedan a una vivienda digna, tal satisfacción no puede hacerse en contra de la legalidad urbanística, pues, de lo contrario, ese derecho se verá, en definitiva, frustrado, de manera que los tribunales deben*

realizar un correcto juicio de ponderación anteponiendo la efectividad de la sentencia y la legalidad urbanística a cualquier otra consideración”.

Por ello, no cabe duda que existe una línea jurisprudencial reticente a la suspensión de los instrumentos de ordenación general, que requieren, a su vez, otros instrumentos de desarrollo y, para su efectiva y última ejecución, actos concretos de aprobación de proyectos o la concesión de licencias de obras, pero también existe una corriente jurisprudencial paralela que, en evitación de múltiples recursos o impugnaciones en vía administrativa y sede jurisdiccional, viene accediendo a suspender la ejecutividad de los instrumentos de planeamiento cuando hay riesgo, de que, de no suspenderse la aplicación o ejecución del ordenamiento urbanístico aprobado, pierda su legítima finalidad el recurso contencioso-administrativo.

A modo de conclusión, cuando hablamos de la suspensión de la ejecución de un acto de esta naturaleza, no podemos perder de vista la apariencia de buen derecho, por cuanto siempre se deberá valorar con la mayor de las cautelas, y con la prudencia con que se debe hacer uso de tal principio al administrar la justicia preventiva o cautelar.

4. LAS OBRAS PÚBLICAS Y EMPLAZAMIENTOS DE OTRAS INSTALACIONES EN SUELO NO URBANIZABLE

Aunque ha sido comentado en apartados anteriores de esta tesis, a los efectos de poder valorar con idoneidad todas aquellas actuaciones que se realizan sobre suelo no urbanizable, es preciso recordar lo que estableció el artículo 47 del TRLUC en concordancia con los artículos 59 y 60 del RLUC. Además, es preciso remarcar que, en el desarrollo del presente apartado, se realizara una exposición de asuntos centralizando su ámbito legal en la comunidad autónoma de Catalunya, dado que, si nos centráramos en abarcar todo el territorio nacional, por su extensión correspondería a otra tesis¹⁹⁰.

Al respecto, los propietarios de terrenos no urbanizables, tienen derecho de uso, disfrute y disposición de sus propiedades, en función de la naturaleza de cada uno de estos terrenos

¹⁹⁰ Véase para más ampliación, el artículo de AGUIRRE FONT, J. M. (2017). *Del suelo no urbanizable a los espacios abiertos pasado, presente y futuro de su ordenación en Catalunya*. Práctica urbanística: Revista mensual de Urbanismo.

y de la normativa reguladora correspondiente para cada uno de ellos. Con todas las limitaciones impuestas por este precepto, cuando un propietario quiere realizar alguna actuación sobre dichos terrenos, previamente debe conocer todas las condiciones que afectan al mismo; entre ellas, las condiciones de edificación, medidas correctoras como condiciones urbanísticas para implantar cualquier actividad como nueva construcción, etcétera.

Por ello, si observamos la evolución de estos preceptos, podemos observar como el legislador desde un buen inicio ya preveía otras muchas limitaciones en vistas a los hechos que podrían producirse sobre este tipo de terrenos; entre los que encontrábamos algunos como que quedara expresamente prohibidas las parcelaciones urbanísticas, pero permitiendo reconstruir o rehabilitar determinadas construcciones siempre que se realizaran según lo dispuesto en los artículos 50 y 51 del TRLUC. Como ampliación o concreción de los preceptos alegados, se puede observar como del RLUC, que como punto de partida ya se preveía cualquier actuación que se realizara sobre estos terrenos debería ejecutarse con el máximo al principio de utilización racional de los recursos naturales, y precisando que únicamente se admitirían los usos, construcciones y obras previstas en el TRLUC.

Desde hace un tiempo por gran parte de administraciones se adoptó una tendencia a transformar los suelos no urbanizables en suelos urbanos, con el único objetivo de introducirlos en el mercado inmobiliario. Incorporar dichos terrenos al mercado inmobiliario no era por cualquier otro fin que no fuera para obtener un beneficio económico, pero sin previamente atender al perjuicio que se podía llegar a producir a los recursos naturales de las mismas como tampoco a su biodiversidad. Como consecuencia de esta mala praxis o tendencia insana por parte de la administración local, se realizó una utilización del patrimonio municipal (entre ellos la mayoría terrenos rústicos) para nuevos desarrollos urbanísticos, que se financiaron en gran parte con lo obtenido en la venta del patrimonio municipal. Sin embargo, hay una cuestión que, si es cierta, y es que, por parte de estas administraciones locales, con independencia de la gestión previa como actual o futura que pudiera realizarse, se debería haber hecho una previsión de expansión de cada municipio, siempre dentro de unos parámetros correctos, a fin de garantizar el crecimiento del mismo dentro de su propio ámbito.

Un caso muy claro lo encontramos si observamos las edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable, donde tradicionalmente estas siempre o casi siempre han estado unidas a actividades agrícolas o ganaderas; el problema es que en la actualidad ante la necesidad de expansión de los municipios el demandante ya no es el agricultor o ganadero de esas explotaciones como sucedía anteriormente, sino que este sujeto se ha visto alterado, y ahora es un sujeto desvinculado de estas actividades y que casi siempre busca estos espacios con finalidades de ubicar segundas residencias o bien para fines lucrativos desvinculados del mundo rural, así como turismo, etcétera; y que difícilmente se pueda justificar la necesidad de emplazarlo en dicho espacio.

Por ello, en el suelo no urbanizable tal y como lo conocemos a día de hoy nos podemos encontrar con múltiples edificaciones como por ejemplo; viviendas vinculadas a actividades agrícolas, viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas con ninguna actividad agrícola, construcciones agrarias o ganaderas y finalmente, construcciones que aparentemente quedarían encubiertas como agrícolas, pero que son industriales, así como otras instalaciones eléctricas, infraestructuras o bien equipamientos deportivos. Sin embargo, existe otro elemento que no podemos perder de vista al autorizar cualquier actuación sobre este tipo de terrenos, dado que las administraciones son las encargadas de realizar una protección del medio ambiente como principio rector de los poderes públicos.

Acerca de este extremo se han pronunciado distintos tribunales al entender que deben ser las corporaciones locales las encargadas de controlar las actividades susceptibles de afectar al medio ambiente, y adoptar de forma eficaz las medidas necesarias y suficientes para impedir la persistencia de aquella contaminación que se pueda producir. Pero no solo esto, además los entes locales serán los obligados a facilitar el disfrute por las personas del derecho a un medio ambiente adecuado posibilitando la protección de otros valores interrelacionados con aquellos, como son el derecho a la salud.

Por todo ello, a continuación, se procede a desarrollar cada una de las tipologías de edificaciones existentes a día de hoy sobre el suelo urbanizable y que en la mayoría de ocasiones no están vinculadas con los usos expresamente permitidos.

En último lugar, cabe apuntar como novedad legislativa de 2020, que mediante la Ley 7/2020 de 2 de julio, se crea la Agencia de Naturaleza de Catalunya¹⁹¹. Esta Agencia se creará como nuevo órgano administrativo, con personalidad jurídica propia, y se adscribirá al departamento competente en materia de medio ambiente. Mediante esta ley se prevé la creación de esta agencia, que tendrá como objetivos proteger, planificar, restaurar, mejorar y estudiar todo el medio natural tanto en el aspecto continental como marítimo. Con ello lo que se pretende también con la aprobación de esta ley es disponer de un mecanismo para preservar el patrimonio natural, la biodiversidad, geo diversidad, y poder así garantizar los servicios ambientales y los elementos externos positivos de los ecosistemas aplicando para ello, criterios como sostenibilidad, persistencia o eficacia.

4.1. INFRAESTRUCTURAS

Las infraestructuras ubicadas en suelo no urbanizable, las encontramos reguladas en los artículos 47 del TRLUC y 47 RLUC. En dichos artículos se menciona en primer lugar el régimen de usos del suelo no urbanizable, como las actuaciones específicas de interés público en suelo no urbanizable, como serían en este caso las infraestructuras. Sin embargo, el legislador a fin de garantizar la mejora de estas infraestructuras, introdujo apartado c) el artículo 47 en su apartado cuarto del TRLUC, donde manifestaba que en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Catalunya en suelo no urbanizable se podrían llevar a cabo actuaciones específicas para ubicar en este actividades o equipamientos de interés público, entre los que encontramos las infraestructuras de accesibilidad. No obstante, cuando hablamos de infraestructuras nos podemos referir a distintas tipologías de ellas, atendiendo a si su uso dotacional es público o privado y asimismo, si es general, local o lucrativo. La gran diferenciación entre ellas, la encontramos en que unas son las infraestructuras de aprovechamiento común que se caracterizan por ser servicios generales públicos y su ámbito podrá ser estatal, autonómico o municipal, como manifestó la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 12 de noviembre de 1999¹⁹²; mientras que las de uso privado, persiguen promover aquellos espacios o equipamientos, así como determinadas actividades privadas. En relación con las infraestructuras de uso general, a las que nos acabamos de referir, su principal

¹⁹¹ Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 16 de julio de 2020, núm. 194, p. 52001 a 52012.*

¹⁹² STSJ de Madrid de 12 de noviembre de 1999

particularidad es que podemos encontrar una gran variedad de sistemas, como, por ejemplo, de comunicaciones, cementerios, infraestructuras, parques naturales o espacios naturales protegidos, vertederos, infraestructuras de telecomunicaciones como las propias del suministro de energía eléctrica, universidades, entre muchas otras.

Aun así, volviendo a hacer hincapié en lo previsto en la legislación vigente, la misma también dedicó algunos artículos de su reglamento de desarrollo a las infraestructuras de accesibilidad previstas y que en la mayoría de los casos estarían ubicadas en suelo no urbanizable. Todo ello es debido a que las infraestructuras como tal, han conllevado importantes modificaciones como alteraciones en el paisaje; motivo por el cual se debía valorar los beneficios como riegos o contradicciones que se pudieran producir entre el paisaje y las infraestructuras. Con este objetivo, ya en el año 2000 el Consejo de Europa elaboró el Convenio Europeo del Paisaje¹⁹³, aunque el mismo no fue ratificado por el Estado español hasta el 26 de noviembre de 2007, entrado en vigor el día 1 de marzo de 2008.

Sin embargo, además de todas las precisiones que se realizaron por parte del legislador, también era preciso establecer que se entendería por infraestructuras, y en este sentido encontramos múltiples acepciones. Por un lado, algunos autores consideraron que se podría definir las infraestructuras como,

“conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para el funcionamiento de una organización o el desarrollo de una actividad”

Mientras que por otro lado entendían que podía ser definido como,

“término poco riguroso teóricamente que engloba los servicios considerados como esenciales para el desarrollo de una economía moderna, como los de los transportes, la energía, las comunicaciones, las obras públicas, entre otras”,

“patrimonio físico, material e inmaterial que permite el desarrollo de la actividad económica y social que está representado por las obras relacionadas con el transporte de personas, de mercaderías, energía e información, además de las obras que garantizan el bienestar y las oportunidades al conjunto de la población. Las infraestructuras pueden ser de naturaleza productiva o de carácter social”.

Aunque podemos encontrar multitud de definiciones del concepto de infraestructuras sorprende que ante el amplio desarrollo que se realiza por parte de expertos en la materia

¹⁹³ El Convenio Europeo del Paisaje se ratificó por el estado por medio del Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000. *Boletín Oficial del Estado de 5 de febrero de 2008, núm. 31, p. 6259 a 6263.*

como autores de reconocida trascendencia, por parte de la Real Academia Española¹⁹⁴ ha definido la infraestructura como;

INFRAESTRUCTURA

1. f. Obra subterránea o estructura que sirve de base de sustentación a otra.

2. f. Conjunto de elementos, dotaciones o servicios necesarios para el buen funcionamiento de un país, de una ciudad o de una organización cualquiera.

Sin embargo, aunque la definición ofrecida por la RAE es un tanto genérica, y dado que podemos encontrar múltiples definiciones de este término, se ha considerado que desde el ámbito urbanístico deberían entenderse las infraestructuras como;

“instalaciones básicas de las que depende el desarrollo de una comunidad, como dotación de capital para la provisión de los diferentes servicios públicos o dotaciones realizado por una administración pública directamente, por un tercero a través de su contratación por la administración pública e incluso por ejecución por personas privadas, ya sea por encomienda de gestión o por ejercicio de actividad y competencia propia”.

Ante esta definición, cuando hablemos de infraestructuras nos referiremos a las instalaciones de las cuales depende el desarrollo de una comunidad; y en este sentido en el ámbito de la comunidad autónoma de Catalunya, si observamos lo dispuesto en el art.92 del RLUC, el mismo hacía una previsión expresa en cuanto a los planes especiales que se podrían adoptar, los cuales nunca podrán substituir un POUM como tampoco alterar la clasificación otorgada por ellos. Sin embargo, sí que establecía que para aquellos supuestos en los cuales el plan especial no hubiera sido previsto por el POUM, debería acreditar la necesidad de ejecutarlo como su compatibilidad con el planeamiento existente¹⁹⁵.

Pero añadía una serie de excepciones las cuales no se verían obligadas a realizar tal justificación, y entre las que encontrábamos;

d) Los planes especiales para la implantación de infraestructuras previstas en un plan director urbanístico o en un proyecto aprobado de acuerdo con la legislación sectorial.

e) Los planes especiales para la implantación y ejecución de los servicios urbanísticos básicos, de las infraestructuras de telecomunicaciones y otras infraestructuras de interés local.

¹⁹⁴ De ahora en adelante RAE.

¹⁹⁵ Para ampliar acerca del concepto de las infraestructuras y su gestión, véase, DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (2009) *Infraestructures aeroportuàries, federalisme i autonomia política; un estudi comparat dels reptes de la gestió dels aeroports a Espanya i Alemanya*. Institut d'Estudis Autònoms.

Por ello, cuando por parte de una administración fuera necesario realizar algún tipo de plan especial para infraestructuras, si las mismas se vieran integradas en estos supuestos, no sería necesaria la justificación si no hubieran sido previstas por el POUM ya aprobado.

Simultáneamente con la tramitación de estos planes especiales, los cuales muchas veces no requieren de motivación, tampoco podemos perder de vista la necesidad de preservación de muchos valores que entran en juego con la aprobación de estos instrumentos urbanísticos. Con ello me refiero especialmente a graves problemas que están sufriendo muchas ciudades del Estado español en los últimos años, por culpa de dichas infraestructuras; pero no en cuanto a su edificación sino en relación con la explotación o uso que se le da. El mayor problema a día de hoy es garantizar la movilidad y accesos a grandes ciudades y al mismo tiempo garantizar un aire óptimo para la vida de sus ciudadanos.

Como hemos podido observar en los últimos años, cada año se dan episodios de alta contaminación en grandes ciudades del estado. El problema en este supuesto radica en que como estableció la ONU todas las personas tienen derecho a respirar un aire limpio, elemento fundamental para poder garantizar un derecho a un medio ambiente saludable, y que fue plasmado en el art. 45 de la CE y que obviamente también afecta a otro derecho previsto en la misma norma, como es el derecho a la salud. Sin embargo, por delante de la garantía de estos derechos o artículos fundamentales, se da un choque con intereses de los propios ciudadanos de estas ciudades o empresas, por cuanto los mismos también tienen derecho a desplazarse a través de cualquier medio permitido, bien sean vehículos privados o transporte público.

El problema que ocurre aquí es que se excede de cualquier tipo de medida que se pueda adoptar desde el ámbito urbanístico, porque más allá de culpabilizar de una mala planificación, lo que nos hallamos es un crecimiento de la población, masificación de las ciudades y uso indiscriminado de vehículos privados como saturación de transporte de empresas en grandes núcleos urbanos, lo que ha acaecido la degradación de la calidad del aire.

En este sentido también se pronunció la OMS, advirtiendo de que nos hallamos ante uno de los mayores riesgos ambientales para la salud, y con consecuencias climáticas y económicas a todo el mundo, no solo en las ciudades del estado.

Un ejemplo de ello, es lo que sucede en la ciudad de Barcelona, la cual, aunque ha quedado acreditado que supera todos los niveles máximos establecidos por la UE y la OMS, aunque por parte del consistorio municipal son conscientes de los graves perjuicios que acarea todo ello a la salud pública, intentan ser parte de la solución y no del problema.

En este sentido se pronunció la teniente de Alcaldía de Barcelona, manifestando que ante los pocos datos que tienen son conscientes de cómo las circunstancias relacionadas con la contaminación y la crisis climática afectan a derechos tan básicos como la salud, educación, seguridad, entre otros. Y todo ello conlleva un perjuicio hacia el bien común y entienden que ante el sistema democrático la primera obligación de todos los poderes debería ser garantizar por medio de instrumentos legislativos como generar los mismo si no existieran, a fin de dar respuesta a esta situación.

En igual punto se halla la ciudad de Madrid, la cual mediante las competencias atribuidas por la LBRL como en la Ley de Capitalidad y de régimen especial de Madrid¹⁹⁶ por parte del consistorio municipal se está intentando adoptar determinadas medidas a fin de reducir el máximo posible los niveles de contaminación que sufre.

En esta línea, y a fin de obtener soluciones a este problema, por parte de la ciudad de Madrid, se ha creado la Estrategia Madrid 360, mientras que el documento que ha adoptado el ayuntamiento de Barcelona se conoce Pla Clima.

Atendiendo al Pla Clima adoptado por parte del Ayuntamiento de Barcelona, el mismo tiene como finalidad reducir las emisiones a tal punto que en el año 2050, la ciudad de Barcelona sea una ciudad neutra en carbono. Para llegar a obtener este objetivo se proponen reducir el transporte privado, generar energía solar, incrementar nuevos ejes verdes y cívicos en unas 160 hectáreas, incrementar las rehabilitaciones energéticas de los edificios con más de 40 años de vida, crear más de 150 quilómetros de carril bici, así

¹⁹⁶ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado de 3 de abril de 1985, núm. 80, p. 8945 a 8964.* / Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. *Boletín Oficial del Estado de 5 de julio de 2006, núm. 159.*

como llegar a alcanzar un consumo de agua potable domestica de una media de 100 litros por persona diarios.

Este plan, según manifestó la teniente de alcaldía de Barcelona, se ha realizado escuchando a toda la ciudadanía de Barcelona, así como a más de 1000 entidades y asociaciones ciudadanas, por ello entiendes que no es solo una hoja de ruta política, sino que es el compromiso obtenido con la ciudadanía para revertir la situación que está viviendo a día de hoy la ciudad de Barcelona. Además, urbanísticamente en el caso de la ciudad de Barcelona, la misma ya se ha consolidado como modelo de éxito, dado que desde el año 2017 está implementando el sistema de las supermanzanas, que son aquellos espacios donde se restringe el paso de vehículos de combustión, ganando espacio público, así como nuevas zonas verdes dentro de la ciudad¹⁹⁷.

Por otro lado, la Estrategia Madrid 360 se caracteriza por tener la voluntad de reducir las emisiones creando alternativas de movilidad. Esta estrategia o proyecto también contempla que en la zona centro se siga el modelo de otras ciudades, donde se hacen peatonales zonas emblemáticas de las ciudades y donde confluye gran parte del turismo que visita dichas ciudades. Además, esta estrategia no solo acoge la opción de hacer peatonal la zona centro, sino que también incluye algunas tareas como crear un nuevo plan de eficacia y optimización de la planta de Valdemingómez, ejecución de nuevas infraestructuras entre ellas el soterramiento de la A-5, solución al nudo norte, y creación de nuevos carriles Bus-VAO.

Entre las propuestas o tareas más sorprendentes, el ayuntamiento de Madrid se plantea la creación de un bosque metropolitano de unas 600 hectáreas de zonas verdes que tiene como objetivo ser el nuevo pulmón de la ciudad de Madrid. En este sentido, es tanto el problema ante el que se halla la ciudad de Madrid, que los tribunales se han tenido que pronunciar al respecto. Así por ejemplo fue el caso del Juzgado de lo Contencioso 7 de Madrid, donde en una de sus sentencias declaró en sus fundamentos de derecho que la protección de la salud y el medio ambiente son principios que deben regir la actuación de

¹⁹⁷ Para más ampliación acerca del cambio climático y derecho de la ciudad, véase el capítulo realizado por FRANCH SAGUES, M. (2016). *Contratos y Urbanismo*. GIFREU I *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés* FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (2016). Instituto Nacional de Administración Pública; y el artículo de AGUIRRE FONT, J.M. (2014). *La resiliencia del territorio al cambio climático. Retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico*. Revista Catalana de Dret Ambiental.

los poderes públicos y concretamente para el caso de Madrid Centro, debían exigirse en mayor medida dado que se estaba suprimiendo una actuación tendente a proteger ambos bienes constitucionales sin ofrecer alternativas ni medidas opcionales. Por ello el juzgado no consideró necesaria ninguna prueba de los efectos que conllevaba sobre el medio ambiente la suspensión de Madrid central, y ello fue porque el juez apreció que, al ser una zona de bajas emisiones, la misma respondía a la obligación de todos los estados miembros de aminorar la contaminación atmosférica y mejorar la calidad del aire según la Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmosfera más limpia en Europa. Por esta razón el juzgado también hacía suyo lo dispuesto en el art. 191.2 TFUE¹⁹⁸, relativo al principio esencial del derecho ambiental comunitario de cautela o precaución que permite la intervención de los poderes públicos ante riesgos desconocidos, cuando se trate de proteger el medio ambiente o la salud pública.

Anudado a la situación, se puede observar que, aunque las dos capitales del Estado español están adoptando medidas para integrar a la ciudadanía en el centro del modelo de ciudad a fin de revertir los efectos de la contaminación, ambos reafirmaron que como manifestó Henri Lefebvre acerca del derecho de ciudad, este derecho es el derecho a construir una ciudad para las personas que la habitan que responda a sus necesidades y no a otros intereses.

En definitiva, de lo expuesto hasta el momento, no solo sería de aplicación a las infraestructuras de zona metropolitana y centro de ciudades, sino también conlleva que ante la necesidad de tener que realizar construcciones para la prestación de servicios para la red viaria, bien sean estaciones de servicio, instalaciones vinculadas al mantenimiento de obras públicas, apertura de caminos, así como comercios permitidos en suelo no urbanizable; como serian talleres, bares-restaurantes, estaciones de limpieza de vehículos así como venta de prensa y artículos de primera necesidad; previamente a autorizar cualquiera de dichas actividades o instalaciones deberá quedar acreditado que realmente las mismas no podía ubicarse en ningún otro enclave, que justifique su necesidad en ese espacio, así como que se respeta los compromisos que pueda haber alcanzado el municipio dentro el cuál se encuentren radicados

¹⁹⁸ Tratado de la Unión Europea y del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 30 de marzo de 2010, núm. 83, p. 1 a 388.

Y en último lugar otro aspecto que debemos tener en consideración es en relación con las infraestructuras y su incidencia en el impacto natural, ambiental y paisajístico. Aunque siempre han existido contradicciones y sinergias entre ambos, a lo largo de la historia se han dado procesos de interacción entre ambos, que a día de hoy los hace casi inseparables.

Las infraestructuras como tal, aunque han desarrollado parte del territorio del estado creando nuevas vías de comunicaciones, también han hecho que se produzca una conversión del territorio tal y como era previamente. Ello es consecuencia de que las infraestructuras siempre han estado vinculadas al proceso urbanizador que durante un largo periodo de tiempo fue explotado de forma indiscriminada; pero más allá de los errores del pasado, a día de hoy tenemos que hallar con las soluciones a ello.

El principal problema que se ha producido a lo largo de los años con las infraestructuras es que durante mucho tiempo se priorizó la funcionalidad de las mismas frente a cualquier otro elemento, todo ello conllevó que fuera inevitable el impacto ambiental como paisajístico que producían estas infraestructuras. En vistas al marco vivido, muchos autores en la materia entienden que el paisaje a representado y representa un marco general de coherencia del territorio sobre el que deberán emplazarse las obras públicas, dado que al fin y al cabo es el elemento que muestra los restos de las buenas y malas prácticas sobre el territorio. Por ello, algunos técnicos de medio ambiente, bien sean ambientólogos, geógrafos, arquitectos apuestan por lo que se conoce como carreteras paisajísticas.

Aunque este modelo ha sido implementado en mayor medida en Canadá y Estados Unidos, no deberíamos obviarlo, por lo que podría ser muy relevante su implementación dentro de nuestro sistema, dado que nos permitiría mantener las características propias de cada territorio mientras que se expandirían sus redes de comunicación en todos sus sentidos, al permitir transitar por espacios urbanos y rurales, pero manteniendo sus elementos propios. Todo ello también vendría a resolver el grave problema que tiene el Estado español con el uso indiscriminado de glorietas, que a día de hoy se siguen implementando de forma rutinaria o como solución típica. Más allá de cualquier opción que se pueda adoptar para solucionar la problemática en cuanto al diseño de las vías, la solución es mucho más simple, dado que podría bastar con organizar los espacios y su percepción visual para así huir de los típicos proyectos marco que se aplican a cada

construcción de glorietas, permitiendo a su paso mantener la esencia inicial del lugar donde se pretende ubicar, así como la funcionalidad de dichas redes.

4.2. INSTALACIONES

En este epígrafe procede analizar las distintas tipologías de instalaciones en conexión con el derecho urbanístico, y concretamente en suelo no urbanizable, al ser los espacios sobre los que originariamente se han venido implementado estos equipamientos o instalaciones.

Por lo que se refiere a esta materia, podemos observar como el legislador ya introdujo una primera previsión acerca de las instalaciones del presente epígrafe en el RLUC, concretamente en su art. 47.4. d), donde preveía que las instalaciones como obras necesarias para los servicios técnicos y otras instalaciones ambientales de interés público, podrían ser objeto de actuaciones específicas en suelo no urbanizable.

Lo que destaca de este artículo, es como el legislador remarcó en distintas ocasiones la necesidad de emplazar estas instalaciones siempre en el ámbito rural cuando se tratare de instalaciones de interés público. No obstante, en este supuesto, el principal problema lo encontramos que cuando hablamos de instalaciones de esta tipología, las mismas siempre van vinculadas al ámbito paisajístico, dado que por sus grandes dimensiones siempre tienen un impacto sobre el territorio considerable.

4.2.1. INSTALACIONES DE TELECOMUNICACIONES

Un primer ejemplo de ello eran las instalaciones de telecomunicaciones, en especial atención a las antenas de cobertura móvil. Desde principios de los 2000 en adelante, y debido a la evolución de la industria móvil, se ha producido un auge de la instalación de esta tipología de torres, que en sus inicios fueron ubicadas en suelo no urbanizable, a fin de dar señal a mayor extensión del territorio. Sin embargo, con la evolución de este sector y, sobre todo, con la necesidad de dar mayor cobertura a todo el territorio, se ha llegado hasta el punto de instalar dichas torres en las azoteas de edificios privados. Ante este contexto, a mediados de los años 2000 se procedió a modificar la regulación vigente en materia de telecomunicaciones para adaptarla a la situación existente; así se realizó una primera modificación en 2003, que fue modificada en 2009 hasta llegar a la vigente de 2014. A día de hoy para la realización de cualquier actuación en esta materia debemos

tener presente que nos regimos por la Ley General de Telecomunicaciones de 2014¹⁹⁹, y siempre vinculado con el art. 149.1.21 de la CE el cual establece que *"el Estado tiene competencia exclusiva en telecomunicaciones"*.

Sin embargo, aunque a priori parecía que la modificación de 2014 tendría que venir a dar un soplo de aire fresco, modernizando las técnicas previas y garantizando la preservación de los espacios donde se tuvieran que emplazar dichas instalaciones, no fue así. Con la modificación de 2014, se realizaba una limitación de las competencias municipales al establecer, que para la instalación de esas torres ya no era precisa la correspondiente licencia municipal. De este modo, lo que sucede es que la modificación despoja a los ayuntamientos de esta potestad, al entender que no es procedente o pertinente la licencia municipal como tampoco la necesidad de realizar los estudios de impacto ambiental, cuestión muy discutida.

Seamos conscientes de que la sociedad actual se encuentra en un momento de constantes cambios y más a nivel tecnológico, pero no podemos obviar que para dar respuesta a unas necesidades que no son en ningún momento primarias, estamos dando cobertura a grandes multinacionales o empresas para obtener únicamente un fin lucrativo. Se hace esta apreciación porque si atendemos al contexto urbanístico, previamente para paralizar la efectiva instalación de estas antenas, por parte de los entes locales se creaban ordenanzas y normas de planificación urbanística concretas, a fin de evitar que se pudieran obtener los permisos necesarios, y que en algunas ocasiones habían dejado sin efecto la aplicación de la ley general. Incluso, esta materia fue discutida ante la FEMP, quien mostró su rechazo al texto al considerar que la ley venía a imponer *«condiciones urbanísticas»* a los ayuntamientos, y les excluía la posibilidad de *«fijar limitaciones o establecer condiciones técnicas y jurídicas respecto a cómo ha de llevarse a cabo la utilización del dominio público»*.

Ante esta modificación de la Ley de Telecomunicaciones poco margen les queda a los ayuntamientos para determinar o hacer frente a estas grandes empresas que tienen como único fin ocupar determinado espacio público o concretamente y como sucedió

¹⁹⁹ Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial del Estado de 10 de mayo de 2014, núm. 114.*

posteriormente, terrenos no urbanísticos; dado que mientras pudieran disponer del correspondiente plan de despliegue y fuera autorizado por el Ministerio de Industria, tales instalaciones podrían operar sin ninguna traba.

Un ejemplo muy claro de ello lo podemos encontrar en un municipio de Figueras, donde el pasado mes de enero de este año, se instaló dentro el cementerio municipal una torre de telefonía móvil de más de treinta metros.

En el presente asunto el ayuntamiento autorizó la instalación de esta antena en una parcela del cementerio municipal, concediendo la pertinente licencia a la empresa de telefonía y la cuál en los próximos meses debía instalar tres torres más. Aunque las torres están instaladas en las afueras del núcleo urbano, concretamente en el sector Ronda Sud del municipio, el consistorio ya preveía este espacio como uno de los recogidos en su Plan de Implementación de Antenas de Figueras, que se incorporó mediante modificación del POUM, y que impulsaron precisamente para abordar posibles problemas que se pudieran dar de la instalación de estas infraestructuras.

Sin embargo, la noticia de la instalación de estas torres causó un gran revuelo en la población del municipio, lo que conllevó que el ayuntamiento se manifestara diciendo la falta de recursos de los que disponía la administración local para regular la instalación de estas torres, dado que el mismo se vio obligado a levantar la suspensión de las licencias y tener que autorizar las mismas.

La parte más favorable, fue que, a causa de una moción de uno de los partidos políticos, se creó un grupo de trabajo para poder pactar con los operadores las ubicaciones de estas antenas, para evitar nuevos conflictos. Con la creación de este grupo de trabajo se paralizó los trabajos de instalación para poder buscar nuevos emplazamientos alternativos.

El principal problema aquí radica en que algunos ayuntamientos hubieran optado por otros sistemas, como, por ejemplo, que el técnico municipal sea el encargado para determinar el grado de peligrosidad o molestia mediante informe sobre las antenas de telefonía móvil como aparato y sus emisiones. Con la regulación vigente de la LGT como la normativa sectorial, se impide que sea el propio municipio quien pueda dar una respuesta a esa problemática. Además, al alterarse la previsión en cuanto a las licencias,

a partir de este momento no sería necesaria la obtención de licencia de actividad y de apertura para aquellas estaciones que no ocuparan una superficie superior a 300 metros cuadrados o espacios naturales protegidos o que tuvieran un impacto en el patrimonio histórico artístico o en el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, substituyéndose la necesidad de dicha licencia por declaraciones responsables. Por ello, en el problema planteado, lo que sucede es que con la modificación de la ley se deja muy poco margen de maniobra a los entes locales.



*Imagen de la estructura de la torre de telefonía instalada en el cementerio de Figueres (Girona).
Imagen extraída del web emporda.info*

Con ello queremos decir que, aunque el proceso este determinado, cuando un ayuntamiento reciba la declaración responsable si la empresa dispone del correspondiente proyecto y se ha presentado ante el ministerio de Industria, poca cosa se podrá hacer la administración local; dado que solo restará obtener la aprobación por parte de la jefatura provincial de la comunidad. En este extremo poco margen de maniobra se deja a los ayuntamientos para poder condicionar tal decisión, dado que a los plenos efectos constará que la empresa operadora ha iniciado el correspondiente procedimiento administrativo y que el mismo resta pendiente de obtener la certificación final por parte del organismo provincial correspondiente, al que únicamente le quedará acreditar por medio de sus técnicos que se haya comprobado que los niveles de emisión se ajustan a la normativa vigente, al margen del impacto urbanístico que el mismo pueda acarrear. Por ello, en principio se debería permitir que por parte de la empresa se emitiera en pruebas, pero no de forma continua hasta que dispusiera de la certificación de la jefatura provincial.

Avanzando en este razonamiento y concretamente de la problemática expuesta, nos encontramos en que el principal problema para la salud que más preocupa a día de hoy, es la normalización que se da de la instalación de este tipo de torres en las azoteas de edificios privados. En este caso, lo que sucede es que con la modificación de la ley, se permite que las operadoras puedan instalar torres de telefonía móvil en las azoteas de edificios privados cuando el proyecto instado ante la jefatura provincial sea declarado de utilidad pública por la administración competente, lo que en algunos casos incluso puede llegar a permitir una expropiación forzosa de dicho espacio, al entender que no existen alternativas posibles que permitan técnicamente y económicamente la instalación de las mismas en otro enclave.

En este caso concreto, lo que genera cierta duda es si por parte de la administración competente se ha llegado a valorar el riesgo que genera la instalación de estas instalaciones para la salud de los propietarios de los inmuebles donde se instala la misma. En este sentido, si observamos los arts. 60 y 61 de la Ley de telecomunicaciones derogada de 1998, la misma ya establecía que la gestión del dominio público radioeléctrico y las facultades para su administración y control corresponderían al Estado. Y añadía que dicha gestión se ejercería atendiendo a la normativa aplicable en la Unión Europea, y a las resoluciones y recomendaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones y de otros organismos internacionales.

Y acerca de las radiaciones que se pudieran producir, en su art. 62 (incluido en el art. 61 y disposición adicional décima de la LGT), citaba que se incluiría el procedimiento de determinación de los niveles de emisión radioeléctrica tolerables y que no supongan un peligro para la salud pública. Dada la trascendencia de este punto, desde el aspecto sanitario se reguló por medio del Real Decreto 1066/2011 de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico, y donde en sus arts. 6 y 7 hacía una mención al carácter de norma básica y en desarrollo de la Ley 14/1986, límites de exposición y condiciones de evaluación sanitaria de riesgos por emisiones radioeléctricas

Sin embargo, aún y haber intentado realizar una previsión expresa de toda esta problemática por vía normativa, la ley de 2014 en ningún caso recogía la jurisprudencia anterior, por lo que el Ayuntamiento en ningún caso tendría competencia para comprobar si se cumple la legislación sectorial, lo que conlleva que ello excedería de su competencia

porque correspondería al Estado realizar esa comprobación, y si no cumpliera le correspondería también incoar expediente sancionador.

Por ello, el ente municipal solamente debería controlar la obra a través de la declaración responsable o comunicación previa como dice la disposición final tercera de la ley de 2014, la cual modifica la Ley de Ordenación de la Edificación.

Además, si relacionamos este extremo con materia urbanística, la misma también manifestó que el planeamiento debería recoger las necesidades de las redes de telecomunicaciones, ya que el informe del órgano estatal no sólo es preceptivo, sino que es vinculante. Por ello, las redes públicas de comunicaciones electrónicas no solo serían un equipamiento de carácter básico sino una determinación de carácter estructural. Y por esta razón, en cualquier redacción de un proyecto urbanístico se deberá hacer referencia a la posible instalación de infraestructura de obra civil para facilitar el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, evitando causar otros problemas derivados del mismo²⁰⁰.

4.2.2. INSTALACIÓN DE REDES DE ALTA TENSIÓN

Una segunda problemática que ha generado mucha controversia fue la instalación de las líneas de alta tensión en la provincia de Girona. El problema surgió debido a que con las obras de la línea del tren de alta velocidad que conectaba Figueras con Madrid, se necesitaba una ampliación de potencia de las líneas eléctricas de la zona noreste de Catalunya. En este supuesto lo que sucedió fue que se proyectó la instalación de una red de muy alta tensión, de casi 400.000 Kilovoltios entre Santa Llogaia y Bescanó, y que necesariamente debería estar emplazada en suelo no urbanizable. La instalación de la red de alta tensión conllevó una serie de obras sobre el territorio de la provincia de Girona que consistieron en 64,5 kilómetros entre Santa Llogaia i Baixàs donde se debería soterrar la línea; un túnel de 8,5 kilómetros abre paso a la línea a través de un túnel que cruza el macizo de la Albera; dos estaciones transformadoras para que la electricidad pudiera circular en corriente continua y así minimizar las pérdidas de energía; la construcción de dos subestaciones eléctricas y retirar dos líneas actuales.

²⁰⁰ En esta misma línea también se puede observar la STSJ de Catalunya 306/2005, de 3 de marzo, la STSJ de Catalunya 153/2006 de 16 de febrero, STSJ de Catalunya 329/2010 de 21 de abril y el Dictamen de la CJA de Catalunya 293/2014 de 24 de julio.

El principal problema o preocupación que generó la creación de esta línea de alta tensión, era que por el enclave donde se ubicaba, donde se encuentran las conocidas marismas del Empordà (con una gran variedad de especies) como por sus elementos naturales, la mala ejecución de la misma podría conllevar una serie de daños que fueran irreparables a nivel territorial, ambiental y paisajístico. Incluso cuando el Ministerio de Industria, Energía y Turismo²⁰¹ fijó las bases de ejecución de esta línea, por parte de ambientólogos, geógrafos y otros técnicos especialistas en la materia, se manifestó que la MAT incrementaría significativamente el riesgo de incidente en alimentación eléctrica en Girona. A partir de estos acontecimientos, se crearon colectivos en contra de la línea de alta tensión a fin de defender la particularidad del territorio, así como luchar por las vulneraciones de derechos que entendían que se habían producido.

Si observamos a nivel urbanístico la tramitación como ejecución de esta línea de alta tensión, uno de los problemas que encontramos, fue que no se cumplían con las distancias mínimas de seguridad. En este sentido, por parte de la Generalitat de Catalunya se determinó que el trazado de esta red no podía pasar a menos de 100 metros de masías aisladas y a 500 metros de núcleos urbanos. Sin embargo, en periodo de ejecución del proyecto no se realizaron estas premisas, dado que algunas edificaciones habían quedado literalmente debajo de la línea de alta tensión; lo que por otro extremo incumplía lo fijado por la OMS, que recomendaba que, por cada mil voltios, se debía trazar un perímetro de seguridad de 400 metros a cada lado donde no debería residir nadie. Todo ello conllevaba una segunda vulneración del Principio de precaución incluido en la ley de salud pública²⁰², al darse indicios claros de la afectación grave que sufriría la población que tuviera que residir dentro de las zonas mínimas de seguridad.

Además, aunque en el momento de redacción como ejecución del proyecto no se hubiera determinado el daño patrimonial real, sí que queda acreditado el impacto paisajístico que ha tenido la instalación de estas torres de alta tensión en este territorio, y en especial atención en la zona del Empordà, donde como hemos comentado se encuentra entre otros enclaves, las marismas del Empordà. Las marismas del Empordà, son un conjunto de

²⁰¹ Boletín Oficial del Estado de 17 de abril de 2012, núm. 92.

²⁰² Ley 33/2011, de 4 de octubre, General de Salud Pública. *Boletín Oficial del Estado de 5 de octubre de 2011, núm. 240, de, p. 104593 a 104626.*

humedales donde desembocan los ríos Muga y Fluvià, el ter en parte y el Daró, constituyendo la marisma más grande de Catalunya, después del Delta del Ebro. La principal particularidad de este enclave, es que nos hallamos ante un Paraje de Interés Natural, que abarca hasta 9 municipios y que destaca por la gran fauna ornitológica y especialmente, de especies migratorias; especies que se pueden ver gravemente afectadas con la instalación de esta red de alta tensión.



*Imagen de la estructura de la subestación de la Farga, en Medinyà (Girona).
Imagen extraída del web diaridegirona.cat*

4.2.2.1. ENERGÍAS RENOVABLES, CONCRETAMENTE LA ENERGÍA EÓLICA Y LOS PANELES FOTOVOLTAICOS.

Una tercera tipología de instalaciones son las relativas a las energías renovables, concretamente la energía eólica y los paneles fotovoltaicos²⁰³.

En primer lugar, en relación con la energía eólica, se puede observar, sobre todo en zonas del norte de la península como se produce energía aprovechando la situación atmosférica de la zona, creando parques de molinos eólicos y que siempre están ubicados en suelo no urbanizable. Además, en un primer momento parece del todo razonable la instalación de estos molinos en estos espacios, dado que por sus grandes dimensiones necesitan estar en grandes enclaves. Sin embargo, es solo una percepción, pero, así como se ha venido defendiendo que las instalaciones de equipamientos de esta tipología deben estar ubicados

²⁰³ Para más información véase, PONT CASTEJÓN, I. y NIETO MORENO, J. E. (2016). *Actuación ambiental del estado, luces y sombras en la implantación de las energías renovables*. Observatorio de políticas ambientales.

en suelo no urbanizable, pero en puntos que permitan minimizar su impacto paisajístico, en el caso de los molinos eólicos lo hace del todo imposible, dado que la fuerza que se termina aprovechando es la generada por el viento a mayor altitud. Por ello, cuando se pretenda emplazar un parque eólico en determinada zona, a nivel urbanístico, lo más idóneo sería proceder a la redacción de un Plan Territorial Sectorial de Energía Eólica.

Entrando a valorar la energía eólica o parques de molinos eólicos en Catalunya, el proceso para la autorización o implementación de los mismo ha sido un poco discutida los últimos años. Ya en el año 2018 se discutió la implementación de nuevos parques eólicos en la zona de la Terra Alta, al sur de Catalunya, donde distintas asociaciones, manifestaron que la instalación de los nuevos molinos, eran zonas rústicas y no industriales, por lo que entendían que no se cumplía con el plan de inversiones anunciado en un inicio. Además, el gremio vinícola también se unió para hacer fuerza en este asunto, creando una asociación la cual tenía como objetivo defender el paisaje comarcal del Priorat, como Patrimonio Inmaterial de la UNESCO²⁰⁴. Sin embargo, el año 2019, y mediante la reforma del Decreto 147/2009, para reactivar la inversión en parques eólicos y fotovoltaicos, la Generalitat manifestó su intención para abocar a Catalunya hacía una posición que apostara por este tipo de energía y por su estructura energética más sostenible, y la prueba de ello, fue la creación del Pacto Nacional para la Transición Energética.

Como cambio más reciente, el pasado mes de noviembre, por parte de la Generalitat se aprobó la derogación del Decreto 174/2002 de 11 de junio, regulador de la implantación de la energía eólica en Catalunya, el Decreto 147/2009 de 22 de septiembre, por el que se regulaban los procedimiento administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos y instalaciones fotovoltaicas en Catalunya, así como el art. 33 del RLUC, que según el gobierno del momento condicionaban restrictivamente la instalación de nuevos parques. Todas estas modificaciones se han realizado por medio del Decreto Ley 16/2019 de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables.

²⁰⁴ Acerca de esta temática hizo un gran estudio el Dr. Sergi Salidié, quien realizó una tesis del conflicto entre paisaje y molinos de viento.

Acerca del Decreto Ley que se termina de citar, el mismo fue elaborado tras la constatación de que las energías renovables representaron un porcentaje muy bajo de la demanda final de energía de Catalunya, un porcentaje muy alejado del 20% marcado por la Unión Europea y, cuya razón no era otra que en el antiguo Decreto 174/2002, limitaba la implantación de parques eólicos en esta comunidad autónoma, la Generalidad decidió contrarrestar dicha situación y favorecer la implantación de energías renovables a través de la aprobación de este Decreto-ley. Esta norma tiene como objeto adoptar medidas urgentes para hacer frente a la situación de emergencia climática, modificar el TRLUC para facilitar y simplificar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de energía solar y eólica y determinar los requisitos para la autorización de instalaciones de energía eólica y solar, definir los criterios energéticos, ambientales, urbanísticos y paisajísticos que deben regir su implantación y simplificar el procedimiento aplicable para su autorización.

Entrando a analizar este decreto, en lo que a medidas se refiere, se regulan los objetivos de utilización de las energías renovables en Catalunya, la irrupción de la movilidad eléctrica en el transporte, el aprovechamiento del potencial de energías renovables en los puertos, así como la prohibición de concesión de permisos de investigación de fracturación hidráulica en suelo urbano o urbanizable, a una distancia inferior a 500 metros de núcleos urbanos y en supuestos en que se afecten recursos hídricos, zonas que sean objeto de protección especial dentro del ámbito del distrito de la cuenca fluvial de Catalunya o zonas pertenecientes a la Red Natura 2000. Por otra parte, se prohíbe la implantación de nuevas instalaciones para usos térmicos que utilicen coque de petróleo o carbón como combustible en las actividades de los anexos de la Ley 20/2009.

El cambio principal lo encontramos en su artículo 5, que incorpora un nuevo artículo 9 bis, que viene a regular dos supuestos de aplicación directa sobre instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar y la rehabilitación de edificaciones.

- El primer supuesto permite la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de energía solar, sin necesidad de modificar el planeamiento urbanístico, sobre cubiertas y espacios de parcelas en suelo urbano no ocupadas por edificaciones, siempre que se cumplan determinadas características.

- Y el segundo supuesto permite, bajo ciertas circunstancias, la autorización de la ocupación de suelos reservados a sistemas urbanísticos o terrenos privados no edificables, indispensables para la accesibilidad o para reducir la demanda energética anual de calefacción o refrigeración del edificio, mientras subsista el edificio.

Por otro lado, se hizo una mención a las simplificaciones en la regulación de la autorización de las instalaciones de producción de energía eléctrica eólica o solar fotovoltaica. Ante esta previsión se creó un órgano llamado “*Ponencia de Energías Renovables*” el cuál tiene la función de analizar la viabilidad de los anteproyectos de parques eólicos y plantas solares atendiendo al lugar donde se quieran ubicar. Y asimismo, también tendrán como función realizar las actuaciones de evaluación de impacto ambiental de los proyectos de estas instalaciones.

Como particularidad que se introduce en todo el procedimiento de implementación de planta eólica, que la autorización administrativa en materia de energía podrá transmitirse bajo autorización del órgano competente de energía en el plazo de tres meses desde la fecha de presentación de la solicitud siempre y cuando; la instalación esté completamente ejecutada y cuente con el acta de puesta en marcha definitiva y; el adquirente reúna las condiciones exigidas a los titulares de las autorizaciones. Y como último paso, una vez realizada toda la construcción de la planta, el titular de la misma deberá solicitar autorización de explotación, así como la correspondiente inscripción en el Registro de instalaciones de producción eléctrica de Catalunya y en el Registro de autoconsumo de energía eléctrica.

En último lugar, también se preveía un régimen dual de modificaciones de parques eólicos y de plantas solares fotovoltaicas en función del carácter sustancial o no sustancial de los mismos. Si se considera que la modificación es sustancial, deberá iniciarse de nuevo el procedimiento integrado de autorización administrativa. Con toda esta modificación la Generalitat prescindió del mapa eólico existente hasta el momento, y entendió que era el momento de dar prioridad y facilidades a la producción de energías renovables.

Por otro lado, también se establecieron una serie de limitaciones, entre las que se prohibía el emplazamiento de estos parques eólicos en zonas de alto valor natural. Entre ellos, entraban a ser zonas no permitidas o no compatibles con la implementación de estos

parques los ENPE, las ZEPA, y todos aquellos espacios naturales incluidos en el PEIN cuando tuvieran una superficie inferior a 1.000 ha.

En cuanto los parques de energía fotovoltaica se limitó su emplazamiento a espacios naturales que estuvieran incluidos en la Red Natura 2000, admitiéndose si las mismas eran para autoconsumo u ocupaban menos de 3 ha, o bien se situaban en un municipio que no disponía de otra tipología de suelo, sin perjuicio de que se pudiera modificar este extremo mediante la aprobación de un nuevo plan territorial sectorial.

Por ello, cuando se pretenda emplazar un parque eólico o fotovoltaico será necesario cumplir con una serie de requisitos, como por ejemplo; que se ubiquen en emplazamientos compatibles con el planeamiento territorial y urbanístico que reúnan las condiciones idóneas desde el punto de vista técnico, económico, energético, ambiental, urbanístico y paisajístico; que no se produce una afectación significativa sobre el entorno de influencia, sobre el patrimonio natural, la biodiversidad y sobre el patrimonio cultural; que tal actuación se adecua a las directrices y objetivos de ordenación territorial y de paisaje; que se minimice el impacto territorial generado por nuevos accesos a las instalaciones o por la modificación de los existentes y finalmente, que se minimice el impacto territorial generado por líneas eléctricas de conexión a la red eléctrica, buscando la proximidad a la red eléctrica más idónea y evitando que discurren por espacios de elevado valor natural.

Otro elemento a destacar del Decreto Ley 16/2019, es que el gobierno ha previsto en su art. 7.2, que *“El carácter agrícola o forestal del terreno no constituye, por sí mismo, un obstáculo para su implantación (...)”*. Al incluir este precepto en el nuevo Decreto Ley, se abre la puerta a su implementación en suelo no urbanizable, pero, asimismo, también establecen que cuando algún proyecto se ubique en un tipo de suelo diferente al no urbanizable. En este sentido, se ha optado por establecer un procedimiento de intervención administrativa único sobre todo el conjunto del proyecto, que integrará la autorización administrativa previa, declaración de utilidad pública, proyecto de ejecución desde la vertiente energética, evaluación del impacto ambiental del proyecto, así como la posterior aprobación del Proyecto de Actuación Especifica de Interés Público en suelo no urbanizable, desde la vertiente urbanística y paisajística. Y se incluye como particularidad que cuando el proyecto se emplace en un suelo diferente al no urbanizable, será necesario

obtener la autorización urbanística de forma separada del propio procedimiento, y siempre acorde con la legislación urbanística que sea de aplicación sobre ese espacio.

Como particularidad para autorizar la instalación de captadores solares térmicos como fotovoltaicos, el legislador realizó una modificación del TRLUC permitiendo la implantación de estas instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar, sin necesidad de tener que modificar el planeamiento urbanístico sobre cubiertas de las edificaciones y otras construcciones auxiliares de estas en determinadas circunstancias, y en los espacios de las parcelas en suelo urbano que no se encuentren ocupadas por edificaciones y otras construcciones auxiliares, cuando estas instalaciones se destinen a reducir la demanda energética de la edificación y no superen el metro de altura desde la rasante del suelo ni conlleve un empleo de la parcela superior al 25% de superficie no edificable. Para poder proceder a su instalación se deberán seguir los pasos establecidos en el TRLUC al estar sujeto a un régimen de comunicación previa.

De lo expuesto, podemos extrapolar que, aunque estos parques normalmente se encuentran ubicados en suelo no urbanizable, el objetivo primordial no debe ser otro que perseguir que las instalaciones no fragmenten el hábitat, respetando los cursos naturales de agua, estableciendo un vallado “permeable” de tipo cinegético -con un paso inferior que permita el tránsito de animales- y fomentando la presencia de especies de insectos y plantas propios del entorno con infraestructuras de apoyo, etc.

Este tipo de acciones de cuidado del terreno ofrecerán la posibilidad de que el área donde se ubica la instalación pueda usarse cuando sea posible para pasto y actividades ganaderas. Sin embargo, para dar más salida a la energía solar que podríamos obtener pero que no pueda ser obtenida por estos huertos solares, desde el urbanismo se debe fomentar, el urbanismo solar.

Cuando nos referimos a **urbanismo solar**, estamos hablando de cómo se deberá planificar un determinado territorio para hacer que las construcciones que se prevean sobre el mismo sean sostenibles mediante un sistema de energía pasiva. Todo ello es necesario, dado que, si observamos el crecimiento y evolución de las ciudades del estado, se produce una estrecha relación entre su crecimiento y los problemas ambientales dentro de las mismas. Por ello, es fundamental poder llegar a crear una trama urbana organizada, a fin de poden reducir la demanda energética usando sistemas alternativos, como la energía

solar pasiva, y siempre realizando una correcta protección y planificación del suelo no urbanizable.



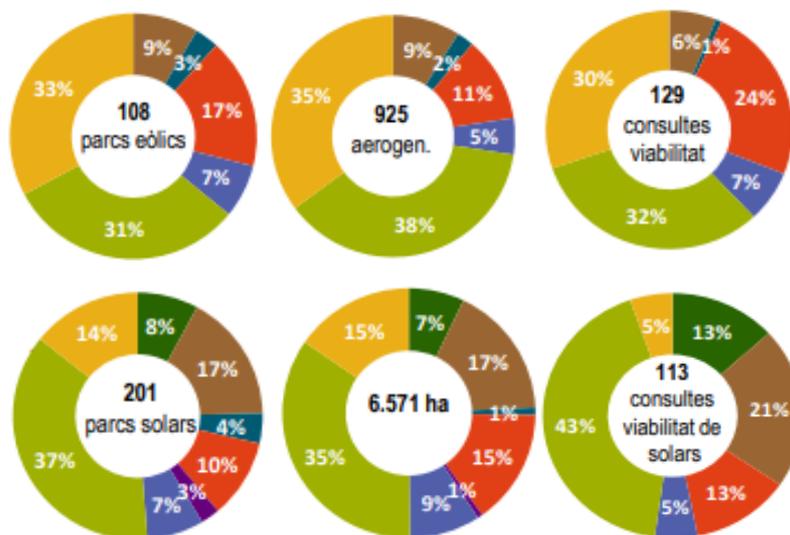
Imagen del parque eólico de Lleida. Imagen extraída del web elpais.com

Para realizar este documento sería necesario conocer al detalle las horas de sol de cada municipio y su recorrido, para poder delimitar mediante planeamiento los elementos estructurales, las superficies que podrían ser de gran interés o aquellos espacios que necesitan de una especial protección. Además, es imprescindible poder adoptar un planeamiento con una previsión de uso de energía solar pasiva, porque permitirá simplificar la ubicación de infraestructuras, así como las redes energéticas que fueran necesarias y la orientación de las edificaciones a fin de disponer del máximo de horas de luz. Una vez configurado el documento de planeamiento, ello permitiría que dispusiéramos de unos viales, distancias entre edificios, alturas, diseños como integración de sistemas que garantizaría unas construcciones como municipios más sostenibles.

Como último dato a destacar, son los datos de viabilidad analizados por la Generalitat de Catalunya, donde en el marco del Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y de impulso a las energías renovables, se creó la Ponencia de energías Renovables, cuya función será analizar la viabilidad de los anteproyectos de parques eólicos y plantas solares fotovoltaicas, desde su emplazamiento hasta el impacto ambiental que puedan producir.

Durante el año 2020 la ponencia citada, analizo 108 parques eólicos en toda Catalunya, ubicados a lo largo de 61 municipios. Sin embargo, no solo se analizaron parques eólicos, sino también aerogeneradores, los cuales durante el 2020 se solicitaron instalar un total de 925. Y en último lugar, acerca de la tramitación de expedientes de consultas previas de viabilidad a los efectos de implementar nuevos parques eólicos, durante el año 2020 se tramitaron un total de 129 expedientes ante los servicios territoriales del ámbito concreto.

Asimismo, no solo se realizaron consultas en el sector eólico, sino también en el ámbito fotovoltaico. Acerca de la energía solar, a lo largo de 2020 en Catalunya se analizaron 201 parques solares que afectaban a un total de 136 municipios, ocupando un total de 6.571 ha y generando un total de 3.362 Mw. Acerca de la viabilidad de estos proyectos, en el mismo año también se abrieron 113 expedientes de consultas previas de viabilidad, en los servicios territoriales de Catalunya. A continuación, se adjuntan en forma de grafico cada uno de los datos expuestos en cuanto a la generación de energía eólica y fotovoltaica en Catalunya.



4.2.3. INSTALACIONES HIDRÁULICAS²⁰⁵

La cuarta tipología a la que debemos hacer mención es a las instalaciones hidráulicas generales como las redes de suministro vinculadas a las mismas.

²⁰⁵ En caso de querer profundizar en el ámbito de instalaciones hidráulicas, se recomienda revisar la normativa vigente en materia de embalses en la comunidad autónoma de Catalunya, vinculado con la gestión que se realiza de todos los recursos hídricos; para así poder revisar el catálogo de embalses donde la mayoría radican ubicados en suelos no urbanizables de especial protección.

Una de las instalaciones hidráulicas permitidas en suelo no urbanizable son las instalaciones hidráulicas generales, así como las redes de abastecimiento y suministro de agua y de saneamiento. Sin embargo, aunque queda justificada la ubicación de estas instalaciones en suelo no urbanizable, como consecuencia del cambio climático, de la normativa europea de agua²⁰⁶, la derogación del Plan Hidrológico Nacional, la presión por parte de determinadas organizaciones ecologistas y la crisis económica, han sido todo un conjunto de elementos que han conllevado la paralización de los proyectos de creación de nuevos embalses y presas.

Aunque a día de hoy no se procede a edificar ninguna instalación de estas características, a nivel territorial hay una necesidad de creación de las mismas, a fin de poder prever las crecidas de ríos y evitar inundaciones, como para su almacenamiento a fin de ser distribuida para el riego y la readecuación de las presas existentes a fin de dotarlas de mayor capacidad. Por ello, en toda la península, hay una previsión de construcción de hasta veinte pantanos hasta el año 2035.

Además, si observamos la normativa de agua señalada en el párrafo anterior, la misma ha significado un cambio frente a la antigua previsión de proyectos realizados previamente por el estado. En este sentido, como manifestó uno de los miembros de FENACORE *“se ha pasado a ignorar la cantidad de agua y a valorar fundamentalmente la calidad. Pero en España, si en verano podemos dar de beber a 70 millones de personas al mes debido al turismo, es gracias a las presas y embalses: que conservan el 45% del agua de lluvia. Y lo que creemos es que se puede aumentar la capacidad embalsada hasta los 70.000 hectómetros cúbicos, desde los 54.000 actuales”*.

Por otra parte, si observamos la Directiva de Evaluación y Gestión de Riesgos de Inundaciones, la misma altera sus prioridades, al considerar que ya no sería necesaria la construcción de los pantanos tal y como los conocemos a día de hoy, sino que se debería garantizar el almacenamiento de agua modificando los cauces de los ríos como sus canales y zonas donde quede estancada.

²⁰⁶ Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas y Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundaciones. Acerca del Procedimiento Sancionador de Aguas, véase AGUADO I CUDOLÀ, V. (2009). *El régimen administrativo sancionador en materia de aguas. Un instrumento de protección del dominio público hidráulico y de un uso adecuado de los recursos hídricos*. MONTORO CHINER, M. J. (2009). *El agua: Estudios interdisciplinares*. Editorial Atelier Libros, S.A.

Analizando toda esta situación el problema lo podríamos segregar en dos; un primero sería acerca del almacenamiento de esta agua en nuevos espacios, y, por otro lado, la necesidad de garantizar el riego de los campos u optar por lo que se conoce como el riego sostenible.

Si analizamos el primer riesgo que manifestamos, en relación a la creación de nuevos espacios de almacenamiento de agua, ubicándolos en zonas más llanas, nos encontramos con un problema muy serio. Aunque a priori parece sencillo criticar una mala planificación o mala ejecución de los planes aprobados, es la falta de vigilancia y exigencia en restablecer lo ejecutado de forma errónea, lo que genera gran parte de este problema. Si se acepta y se opta por realizar esta planificación a nivel de terrenos más llanos, dotándonos del cauce de los ríos para el embalse de aguas, debemos valorar muy bien la evolución de esos terrenos en un medio largo plazo. La razón por la que se realiza esta precisión, es porque como ha sucedido hasta la fecha, la normativa de aguas se ha ido modificando casi al mismo tiempo que se han producido catástrofes. Por ello, es imprescindible que previamente a crear cualquier tipología de instrumento o documento urbanístico, se tenga presente el cambio climático que estamos sufriendo, la gota fría que se están produciendo estos años (renombrada como Depresión Aislada en Niveles Altos), así como la crecida de los niveles del mar prevista para los próximos años hace que ante la adopción de cualquier instrumento tengamos que ser muy prudentes, porque los daños que podemos producir al respecto pueden ser irreparables. Además, el principal problema a la hora de elaborar cualquier plan urbanístico, es que, aunque intentemos actualizarlo para evitar daños anteriores como riesgos futuros, la dificultad en su tramitación, y problemas que se dan durante todo este curso hace del todo imposible poder llegar a aprobar documentos actualizados al marco vigente como situación existente.

Añadido a ello no debemos obviar que no solo tenemos el problema en aquellos terrenos llanos en los que queramos ubicar estas instalaciones, sino en aquel suelo urbanizable próximo donde pueda haber edificaciones consolidadas en suelo no urbanizable, así como núcleos de población o núcleos rurales próximos.

Como es obvio, planificar un proyecto para una ciudad futura no tiene mayor dificultad, dado que en suelo no urbanizable ya no se dejará ejecutar el mismo. Sin embargo, el problema sí que lo tenemos cuando nos hallamos con edificaciones ya construidas o núcleos rurales los cuales se puedan ver afectados si próximos a ellos se ubican presas,

embalses u otras instalaciones análogas, y más si tenemos en cuenta que durante mucho tiempo se ha permitido la construcción de edificaciones en cuencas bajas de los cauces de los ríos y espacios hondos de los valles. Por ello, aunque el legislador pretende minimizar el riesgo, en determinados espacios donde ya nos hallamos con edificaciones consolidadas solo quedaría confiar en los mecanismos de predicción existentes, que permitirían podernos adelantar a un posible riesgo o posterior catástrofe.

Bien es cierto, que también mediante el Plan Hidrológico Nacional y su reglamento²⁰⁷, permitieron garantizar una mayor seguridad hacia la ciudadanía que no estaba garantizada hasta este momento, regulando los usos y actividades vulnerables y que bajo ningún concepto se podrían llegar a autorizar en zonas inundables, estableciendo así unas limitaciones de disposición, uso y destino de las construcciones de la zona afectada. Al mismo tiempo, por parte del ministerio para la transición ecológica, se ha procedido a elaborar un documento de las recomendaciones para construir y rehabilitar edificaciones que se hallen en zonas inundables²⁰⁸.

En este documento, por parte del gobierno se trazan las indicaciones necesarias para adaptar las edificaciones existentes a sus usos frente a posibles inundaciones y por ello, es necesario apelar a la conciencia y responsabilidad de los propietarios como de las administraciones gestoras. De este modo, las administraciones en su labor de redactar la planificación urbanística de un determinado territorio, deberán tener en consideración las particularidades de cada terreno, atendiendo a los factores que puedan llegar a producir algún riesgo para los ciudadanos residentes o vinculados por actividades al mismo, y si obviar que se hallan frente a un documento preventivo al servicio del interés público.

Igualmente, y de forma paralela en la Ley 5/2017, de 28 de marzo²⁰⁹, en su art. 191.1 se modificó el art. 9 del TRLUC, concretamente en su apartado segundo, estableciendo que

²⁰⁷ El Plan Hidrológico Nacional desde su aprobación ha sufrido varias modificaciones pasando por la primera en 2002, y siguiendo los años 2003, 2004 y 2005. La ley que aprobó el plan fue la Ley 10/2001 de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional, modificada por las siguientes leyes; Ley 53/2002, de 30 de diciembre, la Ley 62/2003, de 30 de diciembre, el Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, y la Ley 11/2005, de 22 de junio. / Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica.

²⁰⁸

https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-recomendaciones-construccion-y-rehabilitacion-edificaciones-zonas-inundables_tcm30-503724.pdf

²⁰⁹ Ley 5/2017, de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en

los terrenos situados en zonas de riesgo de inundación u otros riesgos cuando, de acuerdo con la legislación sectorial, puedan producir daños a las personas o bienes, rigen las limitaciones de uso del suelo establecidas en el TRLUC. En caso de que la legislación sectorial no regule las limitaciones de uso, no podrán admitirse llevar a cabo en las zonas de riesgo grave actuaciones de nueva urbanización, como tampoco incrementar la edificabilidad o la intensidad de los usos previstos por el planeamiento en suelo urbano ni edificar en los terrenos situados en suelo no urbanizable, salvo que se tratara de una actuación urbanística que incluyera entre las obras de urbanización las infraestructuras u otras medidas que la administración sectorial considerara necesarias.

Y al filo de lo que se expone a continuación, manifestar que también se modificó en la misma ley, su art. 48.1, al establecer que será necesario un informe de la administración hidráulica, si la actuación afecta acuíferos clasificados, zonas vulnerables o zonas sensibles declaradas de conformidad con la legislación vigente, o masas de agua en mal estado o en riesgo de estarlo²¹⁰. En este extremo se comentaba la problemática acerca de las instalaciones hidrográficas e inundaciones que se podrían producir sobre terreno no urbanizable, pero debemos tener presente que no solo pueden inundarse por tales instalaciones, sino también por la propia acción del mar y las crecidas constantes del nivel del mar.

Un ejemplo claro de ello lo encontraríamos en la zona conocida como “Baix Ter”, en la provincia de Girona, y concretamente en la comarca del Baix Empordà, cuando en enero de 2020 con el temporal “*Gloria*”, como también a finales de 2019 se produjeron varios episodios de tormentas que conllevaron la crecida del cauce del río Ter y su desbordamiento, lo que conllevó la inundación de todos los municipios adyacentes a su desembocadura. La razón que no permitió que el río desembocara correctamente en el mar, fue el fuerte temporal producido al mismo tiempo, que provocaba el retroceso del agua del río, y que únicamente encontró su salida por los terrenos adyacentes. Aun así, las medidas de contención del río Ter a su desembocadura en la Gola del Ter situada entre Torroella de Montgrí – Estarlit y Pals, estaba dotado de hasta 6 mecanismos para paralizar

establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de junio de 2017, nº 152, p. 53471 a 53682.

²¹⁰ El mismo artículo 48 también fue modificado en 2019, concretamente en su apartado primero, por el art. 5.4 del Decreto Ley 16/2019 de 26 de noviembre.

la bajada del agua, entre los que encontramos; la canalización del río Ges en Torelló, el muro de contención a su paso por Manlleu, la presa de Susqueda, el puente de Alferes y canalización del río “Onyar” a su paso por la ciudad de Girona, la canalización del río Daró a la altura de Gualta y finalmente la “mota” de Verges²¹¹.

Por ello, es imprescindible ser conscientes que dentro del crecimiento que tendremos que asumir del nivel del mar, el cual se prevé que crezca entre 50 y 100 centímetros para finales del siglo 2000, es muy preocupante si se produce la inactividad por parte de las administraciones correspondientes. Además, da la sensación que al estar ante un problema con una lenta afección y que probablemente no sea visible a la presente generación, pero si a las futuras, hace que muchas administraciones miren para otro lado haciendo caso omiso al mismo. De las evidencias anteriores, es imprescindible que, mediante la modificación de las leyes como redacción de planeamiento, se adopten medidas modificando las riberas del mar, así como los tramos por donde se hallaran los cauces de ríos, permitiendo todo ello, mantener la costa existente y al mismo momento los terrenos interiores.

A modo de conclusión, de las principales actuaciones incluidas en los planes de cuenca, y por tanto ajustadas a la legalidad, hay 14 proyectos que el informe indica que no se habían iniciado a cierre de 2016. Otros dos, en el Ebro, tenían planificación de algunas obras, y en otro caso (Acolea, Huelva), están paradas. Todas, las 17, son competencia del Estado en lo que a su construcción se refiere.

Un ejemplo de cómo gestionar el agua, es el caso de Andalucía donde con la gestión hídrica de la desembocadura del Guadalquivir. Donde con una correcta previsión de desagüe de las aguas de lluvia, por ejemplo, mediante la construcción de balsas en las orillas que permitan recoger agua en las grandes avenidas, como las de los últimos temporales, acerca a la filosofía europea de mejorar la gestión de los excedentes de agua en inundaciones.

²¹¹ Tanto fue el impacto del temporal Gloria durante el mes de enero de 2020, que la mota de Verges (Girona), alcanzó unos límites de cauce del río nunca vistos, que provocaron fisuras en la mota y la misma estuvo a punto de ceder, lo que podría haber conllevado la inundación de todos los municipios adyacentes al mismo.

El problema con el que se hallan en estas zonas, es que, así como intentan realizar una correcta gestión del agua, en gran parte del territorio nacional también se hallan más casos de ilegalidades en la captación de agua de pozos no declarados, la mayoría de ellos en suelo no urbanizable, lo que supone «un problema gravísimo» tanto por la extracción de un recurso escaso cómo y por los riesgos para la seguridad de las personas y del acuífero afectado.



*Imagen de la carretera entre Torroella de Montgrí y Parlavà del año 2019.
Imagen extraída de protección civil, publicada en el web, naciodigital.cat*



*Imagen del desbordamiento del Rio Ter a su paso por Verges, durante el temporal Gloria (enero 2020)
Imagen extraída del web gerio.cat*

La existencia de estos pozos ilegales provoca daños incalculables al patrimonio natural y al mismo tiempo produce la sobreexplotación de los acuíferos de la zona. Aunque por parte del Estado desde hace años se realizan actuaciones exhaustivas para hallar los pozos ilegales, el problema se agrava cuando se producen en espacios públicos, que afecta

también a toda la agricultura de la zona. Por ello desde hace años, por parte de las diferentes Confederaciones Hidrográficas como las administraciones de cada zona se está intentando adoptar medidas para erradicar la producción de este delito, pero todos reconocen que no disponen de los medios suficiente como para gestionar todos los expedientes y sanciones que se derivan de los mismos.

4.2.4. INSTALACIONES DE GESTIÓN Y RECUPERACIÓN DE RESIDUOS

Por último, otra de las instalaciones que podemos hallar en suelo no urbanizable, son las depuradoras, vertederos y puntos limpios o verdes.

Cuando hablamos de este tipo de instalaciones, por los elementos como características que se les son propios para la finalidad, los mismos suelen estar ubicados en suelo no urbanizable. La mayoría de las veces estas instalaciones están ubicadas en espacios rurales, la razón es para garantizar una mayor extensión de terreno, así como unas condiciones de salubridad e higiene al núcleo de población.

Si observamos el caso de los puntos limpios o verdes (en función del municipio puede variar la denominación), hablamos de espacios que son centros de recepción y almacenamiento temporal y selectivo de los residuos municipales que no son objeto de recogida. Muchos municipios han aprobado su propia normativa a fin de obtener un correcto funcionamiento de sus puntos verdes o limpios y poder llegar a clasificar como reciclar la mayor parte de los residuos generados. Obviamente cualquier normativa aprobada por el órgano local, deberá siempre respetar la legislación general en materia de residuos como la autonómica, y atendiendo al caso de Catalunya, sería la Ley 11/1997 de 24 de abril, de envases y residuos de envases, el Decreto Legislativo 1/2009 de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de Residuos y la Ley 22/2011 de 22 de julio, de residuos y suelos contaminados.

Sin embargo, no será el único enclave para la gestión de residuos. Una vez clasificados gran parte de los residuos son trasladados a plantas donde se procede a reciclarlos. Con aquellos desechos o residuos que no se pueden reciclar como tampoco incinerar, son trasladados a otras de las instalaciones que podemos encontrar en suelo no urbanizable, que son los vertederos.

Acerca de ellos, sí que se ha generado mucha más polémica, dado que algunos han seguido almacenando residuos cuando ya habían superado su capacidad, en otros caos, se

han creado vertederos ilegales, y otras veces ha sido por que el almacenamiento realizado, ha sido de productos altamente contaminantes y que se habrían de haber gestionado de forma distinta. En esta línea, encontramos multitud de sentencias que se pronuncian al respecto, entre ellas, la **Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 583/2016 de 18 de julio**, que anulaba el PEU de Ponente. En este supuesto lo que sucedió fue que, con la aprobación del Plan Territorial Parcial de Ponente, no se realizó el correspondiente estudio de evaluación ambiental como tampoco se solicitó el informe preceptivo a la confederación hidrográfica del Ebro. Por ello, la Sala se pronunció al respecto, anulando el PEU que se creó a partir del PTP expuesto, al no quedar acreditado como tampoco probado si existían alternativas de emplazamiento en suelo no urbanizable para el área de servicios técnicos ambientales para la gestión de residuos situada en el polígono 15, paraje Pedrós “Lo Collet-Finca Mina Margarita”.

El procedimiento instado por parte de la comunidad de regantes del Segriá Sud alegaron entre otras cuestiones, que por parte de la administración se había omitido el informe de la confederación hidrográfica del Ebro, se produjo una ausencia en la tramitación de la evaluación ambiental del plan, una vulneración del PTP de Ponente, incumplimiento del régimen de zona de protección establecido por el Real Decreto 324/2000 que determinaba las distancias que se deben guardar en la instalación de explotaciones porcinas con motivos sanitarios y con el fin de reducir el riesgo de difusión de enfermedades infecto-contagiosas en el ganado porcino así como la afectación de ese espacio natural especialmente protegido para las aves.

Ante los motivos alegados como la oposición por parte de la administración demandada, de la sentencia cabe destacar diferentes aspectos; en primer lugar, la sala estimó la falta de justificación urbanística de alternativas de ubicación de la planta de residuos, argumentando, que con ello se estaban vulnerando artículos del PTP. Incluso esta ubicación ya aparecía preconfigurada con anterioridad al inicio mismo del proceso de elaboración y aprobación del PEU, con lo cual desde un inicio ya era evidente que no se habían vulnerado otras alternativas.

De la ausencia de tramitación de la evaluación ambiental estratégica del Plan, la sala manifiesta que el PEU cumple una función de sistema general y por lo tanto es necesario realizar el correspondiente estudio. Además, al ser aplicable la ley sobre evaluación de

los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, estos estudios serán necesarios en todos los planes y programas, y sobre todo los que establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, entre otras, en materia de gestión de residuos. La sala también se pronuncia atendiendo a la normativa catalana aplicable al momento, que era la Ley de Urbanismo de 2005, y manifiesta que será necesario el estudio ambiental en el planeamiento urbanístico derivado para la implantación en suelo no urbanizable de equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos, de instalaciones y obras necesarias para la prestación de servicios técnicos. Por todo ello, parece clara la posición de la sala al manifestar que todo planeamiento deberá incluir el correspondiente estudio o informe ambiental.

También se pronunciaron acerca de la falta de informe preceptivo de la Confederación Hidrográfica del Ebro, manifestando que la competencia para conceder autorizaciones que afecten al dominio público hidráulico, es estatal pero también del organismo gestor de la cuenca, atendiendo a lo dispuesta en la Ley de Aguas. Por ello, citan textualmente, *“sin que la intervención vía informe de la Confederación Hidrográfica suponga merma o desplazamiento alguno de la previsión de informe de la Administración hidráulica catalana en la legislación autonómica, pues ambos no tienen por qué excluirse, sino, contrariamente, complementarse y en suma enriquecer el conjunto de elementos a tener en cuenta en la aprobación de instrumentos como el aquí cuestionado, la última previsión legal aquí citada no supone sino la concreción de cuanto se ha relacionado, pues el tenor literal del art. 25.4 TRLA no deja lugar a dudas acerca de la necesaria consulta a la Administración estatal en el proceso de elaboración del Plan Especial de autos, cuyo objeto tiene un impacto evidentísimo sobre el régimen de aprovechamiento y estado de la cuenca afectada, que se verá a la sazón concernida por una actividad de depósito de residuos con una capacidad total estimada superior a los dos millones de metros cúbicos, y un vertido anual de aguas pluviales, sanitarias y lixiviados de varios centenares de metros cúbicos”*. Finalizando en resolver que procedía la nulidad del PEU derivado del PTP, al acreditar que no se había aportado el informe correspondiente, que conllevaba haber prescindido del procedimiento legalmente establecido, viciando el documento.

Otros de los problemas que ocurren en relación con los vertederos es acerca de la mala gestión de residuos, como podría ser el caso ocurrido vertedero de Vacamorta, en el Baix

Empordà. En el caso de Vacamorta, debemos remontarnos a los años 80-90 cuando por parte de la Generalitat de Catalunya y el consorcio Costa Brava, se propone la construcción de un macro vertedero de unos 80.000 m² en unos terrenos ubicados entre los municipios de Cruïlles, Monells y Sant Sadurní de l'Heura (Baix Empordà – Girona). Después de bastantes tensiones entre el Ayuntamiento, la Generalitat y la población de estos municipios, se solicitaron determinados documentos para poder emplazar el vertedero en los terrenos propuestos. No fue hasta 1997 cuando se aprobó el proyecto y finalmente en el año 2000 se concedió la licencia de obras para la construcción del vertedero.

La licencia se concedió también porque durante estos años la zona de Vacamorta fue fuertemente afectado por el abandono incontrolado de todo tipo de residuos. Por ello, se consideró oportuno conceder tal licencia a fin de regularizar esa problemática. Los residuos que se debían almacenar en Vacamorta, debían ser únicamente los de comarca del Baix Empordà, aunque posteriormente fueron los residuos de toda la provincia de Girona y de otros puntos de Catalunya como también de Francia. Una vez construidas las instalaciones del vertedero, el año 2003, por parte de la Generalitat de Catalunya se concedió la autorización ambiental para proceder a la apertura del vertedero, que fue renovada en 2012, y estando el vertedero operativo hasta 2014, año que se procedió a su cierre.



*Imagen del vertedero de Vacamorta en el Baix Empordà.
Imagen extraída del web de elpuntavui.cat*

Concretamente en el año 2003, por parte de la plataforma alternativa al vertedero de Cruïlles se interpuso el correspondiente procedimiento contencioso administrativo contra la Generalitat de Catalunya y contra la empresa explotadora del vertedero, contra la resolución de la Conserjería de 10 de abril de 2003 que otorgaba la autorización ambiental a la empresa gestora y solicitando que se declarara el derecho de los demandantes a obtener la restauración del paraje de Vacamorta, condenando a la administración a retirar todos los residuos del depósito autorizado y a restaurar el lugar, dejándolo en el mismo estado que tenía cuando se inició la actividad, así como a recuperar y naturalizar toda la zona húmeda del vertedero, retirando las tierras procedentes de la excavación del depósito con las que se habían rellenado las balsas, y todo ello con el fin de devolver el paraje de Vacamorta el interés ecológico que motivó su inclusión en el inventario de zonas húmedas de Catalunya y dejarlo en el mismo estado que tenía antes del inicio de la actividad de depósito de residuos.

En este procedimiento, el Tribunal Superior de Justicia de Catalunya se pronunció el 24 de noviembre de 2006 anulando la autorización ambiental concedida el año 2003, y ordenando la restitución del lugar (que ocupa el vertedero) a la situación que se encontraba previamente a la concesión de la autorización ambiental. En este primer pronunciamiento, el tribunal estimó la petición de la PAAC por incompatibilidades urbanísticas debido a que el PGOU no realizaba ninguna previsión sobre el sistema general de equipamientos comunitarios, como sería el vertedero.

Sin embargo, la Generalitat después de interponer el correspondiente recurso de casación ante el TS, el mismo entendió que se debía reabrir el procedimiento al estimar uno de los alegatos realizados por la Generalitat, reconociendo una incongruencia de la sentencia, al entender que la misma estaba fundada en un motivo no invocado por las partes (concretamente la incompatibilidad con el PGOU), motivo que causaba indefensión a la Generalitat y a la empresa gestora. Ante esta situación, las actuaciones se devolvieron al TSJ de Catalunya para que ofreciera una posibilidad a las partes de incorporar el argumento urbanístico y se pronunciara de nuevo, como así fue. El TSJ de Catalunya resolvió el asunto en el mismo sentido que en 2006, el día 23 de septiembre de 2011, al entender que la incompatibilidad con el planeamiento tiene la suficiente entidad, dado que nos referimos a un depósito de residuos no especiales el cual tiene la relevancia suficiente para que sea integrado en el planeamiento como equipamiento comunitario,

figura urbanística inexistente en el planeamiento de Cruïlles del momento y sin atender a la clasificación como calificación del suelo afectado.

Sin embargo, ese mismo año se renovó la licencia ambiental a la empresa gestora del vertedero quien prosiguió con su actividad normal, y obviamente impugnó la sentencia frente al alto tribunal. Además, lo más sorprendente fue la actuación de la Generalitat, por cuanto ese mismo año, aprobó un plan especial presentado por la empresa que gestiona el vertedero para darle cobertura legal con una reclasificación del suelo. El plan fue recurrido por el consistorio y por la PAAC.

El 14 de febrero de 2014 se pronunció el alto tribunal acerca del recurso formulado contra la sentencia del TSJ de Catalunya por parte de la Generalitat y la empresa gestora, donde el TS desestimó las argumentaciones facilitadas tanto por la Generalitat como por la empresa adjudicataria del vertedero y les indica además que “formulan defectuosamente sus motivos”. Por una parte, desestima el hecho que la sentencia del TSJC no estuviera lo suficientemente motivada. Además, les recuerda que no puede pronunciarse sobre la normativa que regula aspectos urbanísticos, porque es autonómica. Por ello, el TS acogiéndose a las argumentaciones del TSJC, destaca que era necesario que el PGOU contemplara la ubicación de un vertedero de estas características, y que “su autorización mediante actas singulares”, como la licencia ambiental, no eran “suficiente” para poder tirarlo adelante. Además, mantiene que Vacamorta nació al amparo de “una licencia que contraviene normas urbanísticas” y recuerda que la anulación de su licencia y por lo tanto de su actividad, conlleva obligatoriamente la demolición de todo lo que allí se construyó y su restauración.

Aunque llegados a este punto pareciera que todos los procedimientos judiciales pudieran estar finalizados, no fue así. Después de la clausura del vertedero en 2014, el año 2015, el TSJ de Catalunya se volvió a pronunciar acerca del plan especial que aprobó la Generalitat en 2011 para la legalización del vertedero. Este PEU también fue declarado nulo por el TSJ en su sentencia de finales de diciembre de 2014, al entender que la Generalitat realizó tal documento con el único fin de evitar el cierre del vertedero, y además lo anuló, al entender que no constaba ningún informe ambiental que identificara, describiera y evaluara los probables efectos significativos en el medio ambiente en caso de aplicar el propio plan especial, así como tampoco se hacía ninguna previsión de las

alternativas razonables que tuvieran en cuenta los objetivos y ámbito de aplicación geográfica del propio plan urbanístico. Por todo ello la sentencia declaró la insuficiencia del mismo al no haber realizado ningún estudio o análisis de las posibles alternativas incluidas entre ellas, la alternativa de no realizar el plan.

A mediados de 2015, por parte del TSJ, concedió un plazo de dos años a la Generalitat para vaciar Vacamorta. El problema es que no más lejos de la realidad, la Generalitat volvió a apelar la sentencia alegando motivos ambientales y sociales, y considerando que tardarían más de una década en sacar todos los residuos, además del coste que ello conlleva, y el presunto riesgo que invocan por mover esos residuos.

A día de hoy, todo sigue igual que en 2015, con la excepción que el TSJ se ha pronunciado en varias ocasiones – 2017 y 2019, frente a los distintos alegatos formulados por la Generalitat.

En 2015, ya se cuantificó que para retirar todos los residuos almacenados en Vacamorta conllevaría más de una década y un coste superior a los 150 millones de euros. A mediados de 2020 seguimos en la misma situación, a la espera de ver si la administración realiza alguna actuación o si tendrán que ser el propio juzgado quien ordene la ejecución de las múltiples sentencias como autos dictados a lo largo de todos estos años.

Lo mismo también sucede en otros lugares de la península como por ejemplo el caso de Aznalcóllar, el cuál ha sido calificado como uno de los mayores desastres medioambientales producidos, junto con el vertido de lindano de Sabiñánigo. En el caso de este segundo, el daño provocado por el tóxico es incalculable. Tal es así que por parte del gobierno de la comunidad de Aragón aprobó un Plan Integral para la Descontaminación del Lindano. Hasta la fecha, el problema permanece y a este espacio se les conoce como “el Chernóbil español”, al ser el foco con mayor contaminación del sur de Europa.

4.3.INDUSTRIAS

Cuando nos referimos a las industrias o usos industriales en suelo no urbanizable, deberemos observar si estamos dentro de alguna de las actividades recogidas en el art. 49 del TRLUC y art. 59 y 60 del RLUC, donde en los citados artículos se exponen las

características de construcción, suministros como niveles de saneamiento óptimos para poder implementarlas en suelo no urbanizable. Sin embargo, en aquellos casos de solicitudes para edificar una infraestructura de uso industrial es pertinente la autorización de utilidad pública o interés social. En el primer caso, no podremos hacer nada, porque al ser una actividad permitida, mientras disponga de la licencia correspondiente podrá ejecutar tal actividad. Pero el problema surge en el segundo supuesto, donde es pertinente la autorización de interés general.

En este supuesto, lo que es esencial es que previamente a conceder la licencia de obras como su posterior licencia de actividad, se corrobore que realmente el terreno sobre el que deberá emplazarse esa actividad es el pertinente, y que no existe ninguna alternativa mejor donde realizar tal actividad. Asimismo, siempre debe prevalecer el interés general dado las características y particularidades de estos terrenos. Por ello, los tribunales han considerado que resulta extremadamente difícil comprender que dos administraciones (autonómica y local), sean las encargadas de apreciar el interés general, cuando las dos pueden tener perspectivas muy diferenciadas. Un ejemplo de ello es el caso de una empresa que solicitó licencia de actividad para desarrollar su negocio en suelo no urbanizable²¹². En este supuesto, lo que sucedió fue que se planteó frente al alto tribunal un conflicto de intereses entre la consecución de la riqueza y el respecto a la legalidad urbanística.

La Sala se pronunció al entender que, aunque observaran la tesis de respecto a la legalidad urbanística que invocaba la administración autonómica, el ayuntamiento únicamente se limitaba a oponer la utilidad pública y el interés social de la instalación amparada por licencia urbanística, pero aun así ellos veían que sus intereses se podían satisfacer de igual forma si la instalación se ubicara en un suelo idóneo para ese uso. A su vez, frente a la atención prioritaria que se daba al interés que tenía la empresa, precisamente porque entendían que era una creación de riqueza dentro del municipio, el tribunal se pronunció ponderando los intereses en conflicto y otorgar la importancia que tenía el respecto a la legalidad urbanística.

Sin desconocer la utilidad como interés de la instalación que se solicitaba, el tribunal entendió que aún y haber obtenido licencia urbanística la misma no dejaba de reconocer

²¹² STS de 25 de enero de 2006.

que los intereses sociales vinculados a la creación de riqueza hacía el municipio se podían satisfacer de igual manera si la misma se emplazara en un suelo idóneo para tal uso. Por ello, entendían que no se producía una perturbación grave o problema hacía los intereses en juego y que venía defendiendo el ente municipal.

En conexión con el caso expuesto, lo que sucede es que si cuando una empresa solicita la correspondiente licencia urbanística se le permitiera de inmediato la construcción de la instalación en suelo no urbanizable, sin haber analizado detalladamente la misma, podría conllevar que se llegara a consolidar una actuación urbanística ilegal y que una vez edificado, sería difícil demoler si realmente quedara acreditado que era ilegalizable.

Por lo expuesto, siempre se deberá valorar la utilidad pública e interés social, porque si, por ejemplo, en el caso expuesto la empresa invocara motivos ambientales para ubicar la empresa en dicho emplazamiento, como debemos dar una protección máxima a aquellos terrenos no urbanizables, se debería prohibir o minimizar cualquier impacto urbanístico hacía el mismo. Como conclusión del tribunal podemos extrapolar que, en ningún caso la creación de riqueza puede entenderse como un interés más digno de protección o de mayor prevalencia que la atención al medio ambiente, y obviamente, al respecto a la legalidad aplicable.

Por otro lado, otra casuística con la que nos podríamos encontrar en industrias ubicadas en suelo no urbanizable, es si solicitaran su ampliación. Como ejemplo a ello nos hallamos con una empresa que interpuso recurso contra la denegación de la autorización para ampliación de su nave²¹³.

En el presente asunto, nos encontrábamos con dos cuestiones ante las que se tenía que pronunciar el tribunal, en un primer lugar, acerca del carácter bifásico del procedimiento al intervenir distintas administraciones; y, en segundo lugar, se debía pronunciar la viabilidad de edificar en tal enclave.

Acerca de la primera cuestión, el tribunal consideró que se hallaban ante un procedimiento bifásico, en el cuál intervenían dos administraciones diferentes. Que tal

²¹³ STSJ de Cantabria de 3 de septiembre de 2004.

intervención preocupaba al órgano, dado que podía conllevar una dificultad para asegurar el desarrollo urbanístico ordenado y gradual, sometido en todo caso a la decisión que los instrumentos paisajísticos que se adoptaran en relación a la clasificación del suelo. Por ello, era necesario ponderar la adecuación a derecho o no de la denegación de la solicitud para la ampliación de la nave. En este sentido, resolvió que la administración autonómica tendría plena competencia para conocer de las autorizaciones de construcción sobre suelo no urbanizable, todo ello, sin perjuicio de la competencia del órgano local al cuál se le debería comunicar la petición realizada.

Acerca de la segunda cuestión, al parecer el órgano urbanístico denegó la petición atendiendo a razones medioambientales, dado que consideraban que la ampliación de la nave podría afectar valores paisajísticos de ese enclave. El problema acerca de este extremo, lo encontramos en que por parte del órgano urbanístico no se procedió a acreditar la existencia de los elementos paisajísticos a preservar, y que motivaban la decisión del órgano. En conexión, el tribunal entendió que al no quedar acreditados los valores a preservar, no se podía verificar y por ello no había motivación para denegar esa petición. Además, el tribunal valoró otros dos aspectos, los cuales no se habían apreciado por las partes. El primero, que el terreno afectado en ningún momento fue dotado de medidas de protección paisajística ya que el planeamiento municipal lo calificó como suelo no urbanizable común, y además cuando por parte de Plan de Ordenación de Recursos Naturales tampoco se incluyó el terreno objeto de procedimiento como merecedor de especial protección.

Y segundo, que al solicitar la ampliación de una nave ya existente que en ningún caso conllevaba un supuesto de nueva edificación, el terreno ya se había alterado previamente, sin ser merecedor de la protección solicitada.

Por ello, cuando nos hallamos ante supuestos parecidos, la obligación de construir en suelos no urbanizables quedará condicionada a que tal construcción no desarmonice el conjunto del paisaje y con el máximo respecto hacía el medio ambiente.

5. OTRAS EDIFICACIONES PERMITIDAS SOBRE SUELO NO URBANIZABLE

Hasta el momento de la problemática del urbanismo en relación con el suelo no urbanizable, hemos hecho mención a las obras públicas y demás instalaciones que pueden

emplazarse en él, y a continuación se procede a comentar aquellas edificaciones ya existentes, pero que son permitidas sobre esta tipología de suelo.

5.1. CATÁLOGO DE MASÍAS

Cuando hablamos de las edificaciones típicas y propias del suelo no urbanizable, a todos nos viene a la cabeza el típico caserío o masía en medio del campo. Concretamente en el ámbito de la comunidad autónoma de Catalunya, en la mayoría de municipios, bien incorporado en su POUM o mediante un PEU, se ha procedido a realizar la protección de las masías dentro de su ámbito territorial de ámbito local. De esta forma, los entes locales son conscientes de las edificaciones con valores históricos, arquitectónicos, artísticos, que existen dentro de su ámbito territorial y pueden garantizar su preservación. El mecanismo por medio del cual han realizado esta protección ha sido, por lo que se conoce como “Catálogo de Masías”.

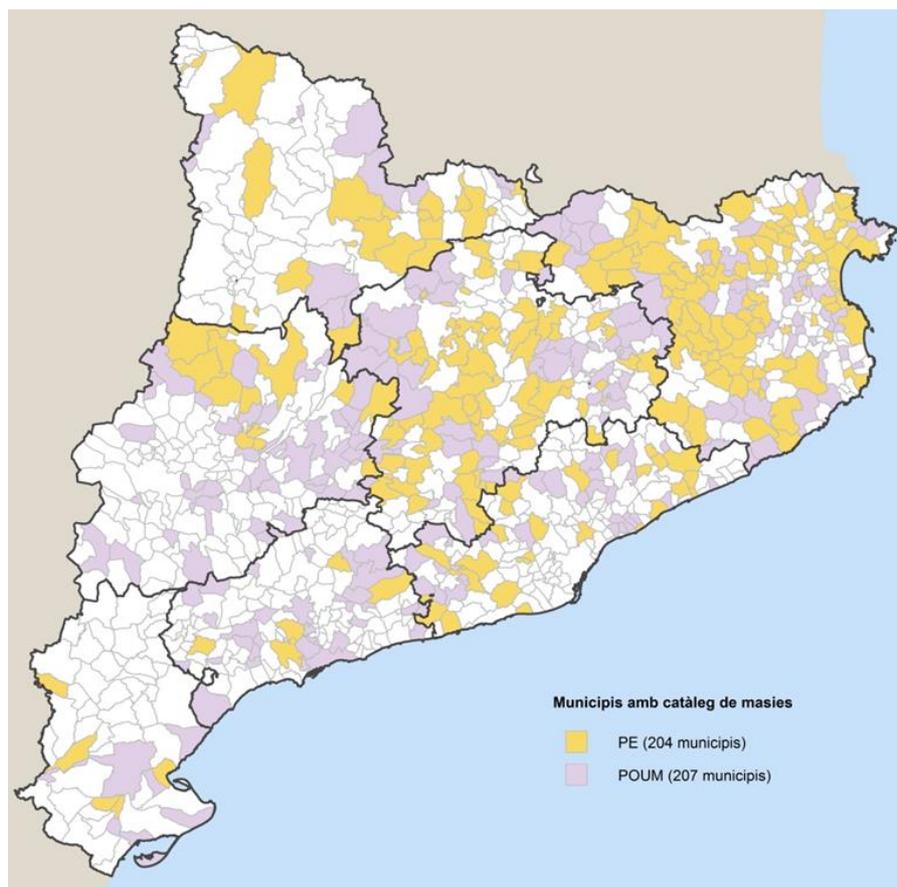


Imagen extraída del web territori.gencat.cat

En la imagen, se puede observar los municipios de Catalunya a 2018, que disponían de Catálogo de Masías, en color amarillo mediante PEU, mientras que, en color malva, serían los que lo tenían integrado dentro del propio POUM. Según datos de la Generalitat de Catalunya, solo 411 municipios disponen de este catálogo, que representa el 43,4% del total de Catalunya.

Frente a estos datos, cabe remarcar la necesidad de adoptar este documento, para poder preservar el conjunto de patrimonio existente sobre suelo no urbanizable, así como para facilitar la gestión de esta tipología de suelo. Además, los efectos de este catálogo son muchísimos, dado que permite reforzar el modelo de ordenación que haya aprobado el ente municipal, y al mismo tiempo, permite en cuanto a la ordenación territorial, garantizar un modelo de sostenibilidad más efectivo.

5.1.1. BREVE REFERENCIA A LAS MASÍAS

Dentro del apartado relativo al catálogo de masías se considera oportuno realizar una referencia a este tipo de construcción y sus consecuencias en el terreno y en el territorio, dado que a medida que han ido pasando los años, el legislador se ha hallado ante una tesitura complicada, al tener que regular unos espacios que, por sus elementos patrimoniales, paisajísticos e incluso históricos, no eran por igual en todos los municipios. Además, el hecho de que nos encontremos con un 40% del territorio que a día de hoy tiene incluidos los catálogos en sus planeamientos, también dificulta las actuaciones en aquellos municipios los cuales todavía no se ha desarrollado estos catálogos. Por ello, para poder comprender mejor ante qué escenario nos encontramos, cabe tener presente diferentes aspectos, bien sea la tipología de construcción, los usos admitidos (que se expondrá en el punto 6.1 de esta tesis), como detectaremos los riesgos existentes y que tratamiento deberemos dar a todas estas construcciones. Por ello, a continuación, se analiza cada uno de estos aspectos.

En primer lugar, en relación con las **diferentes tipologías existentes** nos encontramos ante un problema, dado que existe una disparidad de criterios sobre las construcciones que tienen que incluirse dentro del catálogo de masías y casas rurales. En este sentido, aunque existen diferencia en la aplicación de criterios y clasificación de las construcciones, todos los catálogos tienen que incluir el mismo tipo de construcción, el

problema aquí radica en que cada catalogo hace su interpretación, lo que conlleva discrepancias alrededor de las construcciones incluidas.

Por ello, sería preciso realizar un desarrollo de qué se entiende por masías y por casas rurales, y que otras construcciones se pondrían incluir dentro de las mismas.

Las Masías:²¹⁴

La palabra masías, se refiere a una estructura agraria autosuficiente y donde dentro de la misma conviven un conjunto de actividades relacionadas entre ellas, que constituyen una unidad de la cual son inseparables, en todos sus elementos (familia, tierras, construcciones y espacios abiertos). Por lo tanto, la construcción será el epicentro de todas las actividades o relaciones que se realizan entorno a la misma. Durante varios siglos, concretamente XIII, XIV y XV, en Catalunya se impulsó una reestructuración del campo, que tenía que ser el definitivo sistema productivo y social de explotación de la tierra. Sin embargo, a lo largo del siglo XVI, las nuevas relaciones de propiedad de la construcción, sirven para conformar la estructura arquitectónica y se adquiere una tipología bien definida y consolidada. Por ello, se entiende que la masía es la edificación principal, representativa, residencia del núcleo familiar que ostenta la propiedad.

Por ello, en base a los elementos históricos, arquitectónicos, sociales y geográficos, aunque la ley limite estos catálogos a masías, debería poder incluirse en este concepto otras edificaciones; como masías con otros cuerpos anexos destinados todos ellos a la ganadería o agricultura; en segundo lugar, masías aisladas pero que disponen de otros cuerpos independientes pero próximos a la construcción principal, y destinados a la ganadería o agricultura; y las conocidas casas señoriales, que sin ser propiamente una casa vinculada a la ganadería, son construcciones donde los propietarios vivían durante unos periodos al año, pero el mantenimiento de toda la finca y su explotación agrícola era realizada por los agricultores de la zona. Serían masías de gran superficie donde existe una casa principal con jardín, y donde los habitantes de la misma no son los que cultivan la tierra como tampoco cuidan al ganado.

²¹⁴ Acerca de los alojamientos agrícolas, citar únicamente que, con la normativa de certificación energética, la misma ha excluido de tener que obtener dicho documento a todas las viviendas agrícolas.

Casas rurales:

La segunda tipología que encontraríamos serían las casas rurales. Estas son aquellas construcciones que en sus orígenes estaban destinadas a vivienda, pero que como no responden estrictamente al concepto de masía, pero tiene un vínculo con el territorio, deben ser conservadas dado que la mayoría disponen de elementos históricos, arquitectónicos o sociales dentro del territorio.

En este sentido, cuando se opte por incluir una casa rural dentro de un catálogo, deberían incluirse también las siguientes; en primer lugar, las construcciones tradicionales no vinculadas a ninguna explotación agrícola o ganadera, pero si vinculadas al suelo no urbanizable bien fueran molinos, casas de colonias industriales, rectorías, entre otros.

La segunda tipología que también debería incluirse como casa rural, serían aquellas construcciones vinculadas a explotaciones rurales que por sí mismas no son masías tradicionales como tal, pero que la mayoría fueron construidas previa la entrada en vigor del primer instrumento de planeamiento existente y tienen una vinculación con la actividad ganadera o agrícola.

En tercer lugar, nos encontraríamos con los diseminados, que, con casas anteriores a la ley de 1956, a veces estivales, y otros de vivienda habitual. Son casas que la mayoría de veces no tienen ninguna vinculación con ninguna explotación agrícola, pero que están emplazadas en esos lugares porque el objetivo era poder disfrutar del entorno donde se hallan.

Y en último lugar, a mi entender se deberían incluir los vecindarios rurales, donde en muchas zonas del pirineo, y a causa de sus características geografías o morfológicas del propio territorio, se produjeron una concentración de casas o mansos de antiguas masías que se han ido segregando a lo largo de los años. En estos supuestos, se solían ubicar alrededor de una iglesia, y que, sin configurar ningún núcleo urbano, establecían también un sistema diferente al previsto para las masías.

Por último, también encontramos otras construcciones como casetas de pastores, bordas, edificaciones industriales, centrales hidroeléctricas, ermitas, santuarios, molinos, cabañas, que, aunque no serían masías ni casas rurales, son construcciones que se encuentran en suelo no urbanizable, o en suelo rural. Se caracterizan principalmente porque no tenían un uso de vivienda habitual, sino temporal, para la explotación de recursos naturales durante un plazo concreto, y que, a día de hoy, también por sus elementos arquitectónicos, históricos, o sociales también tienen que ser objeto de protección. Por ello es preciso hacer la diferenciación que se ha realizado a los efectos de poder establecer la pluralidad de construcciones existentes en suelo no urbanizable.

En segundo lugar, a fin de poder **garantizar una protección patrimonial y del paisaje y detección de riesgos**, no debemos confundir catálogo de bienes a proteger con el catálogo de masías. Mientras que el catálogo de bienes a proteger puede incluir o proteger elementos simbólicos, un catálogo de masías su finalidad será recoger todas las construcciones rurales tradicionales habitadas o no, que permitan mantener la construcción y el tejido rural existente, para que se pueda acreditar su conservación y uso de acuerdo con lo previsto por la normativa urbanística.

Otro elemento a tener presente con la protección patrimonial, es la paisajística. En este caso deberemos ser muy sensibles con el contenido establecido dentro de planes territoriales y planes directores, así como con las cartas de paisaje. La razón principal es que todos estos instrumentos pueden haber previsto los entornos paisajísticos a proteger y que incluso pueden hacerse constar en el catálogo de masías.

Algunas de las tareas realizadas a lo largo de los años para minimizar el impacto paisajístico cuando se quiere dotar de determinados servicios a estas construcciones, sería por ejemplo el haber enterrado las líneas eléctricas, o gas, a fin de minimizar el impacto visual; el control de la publicidad y carteles visuales en determinados espacios; no alterar los recorridos asociados al bien a proteger; garantizar que las nuevas intervenciones que se realizan no modifiquen el conjunto; conservar los elementos paisajístico de interés medioambiental, entre otros. Sin embargo, cuando se altere alguno de los elementos destinados a proteger todo el conjunto de la edificación o de la zona de interés, y se entienda que se produce un riesgo natural relevante, se deberá hacer constar en el catálogo

o ficha de la construcción o zona protegida, y acto seguido se valorara si se realiza una reconstrucción o como se trata la edificación si es que se ha visto afectada²¹⁵.

Como apunte para el cierre de este apartado, manifestar que, aunque en algunos municipios se haya realizado el correspondiente catálogo de masías, la realidad es que en muchos otros no. Por ello el legislador con la modificación del TRLUC incluyó como disposición transitoria decimoquinta, una destinada a la reconstrucción, rehabilitación y ampliación de estas construcciones en suelo no urbanizable, cuando se diera una ausencia del correspondiente catálogo. En este supuesto, el legislador estableció que mientras existiera la ausencia del catálogo dentro del correspondiente planeamiento urbanístico municipal, en virtud de lo dispuesto en el art. 48 TRLUC en estas construcciones se podrían autorizar determinadas actuaciones y usos (incluido el hotelero) en base al procedimiento establecido en el citado artículo²¹⁶. Aun así, el TRLUC se ha ido modificando, y si observamos lo establecido por la Ley 5/2017, concretamente en su art. 191.9 hace poco más de tres años se modificaba la disposición transitoria mencionada en lo relativo a su apartado segundo, y en especial a la referencia realizada al art. 49.2 TRLUC (modificado previamente por el art. 191.4 de la ley 5/2017). A partir de este momento, las edificaciones y actividades existentes en suelo no urbanizable, debidamente autorizadas por la legislación anterior, y que no se ajustaran al régimen de uso del suelo no urbanizable, podían ampliarse siempre y cuando el planeamiento vigente fuera aprobado de forma definitiva antes de la entrada en vigor de la ley de 2002. La ampliación se autorizaría de acuerdo a lo establecido en el art. 49.2.

Como se ha manifestado en el párrafo anterior, el art. 49.2 también fue objeto de modificación por la Ley 5/2017, al establecer que cualquier proyecto de nuevas construcciones de una actividad rústica, deberán someterse al informe de la comisión territorial que corresponda en el plazo de 2 meses desde que se dispone del expediente.

²¹⁵ En esta fase, también cabe destacar que el catálogo debe especificar las características del entorno de la construcción protegida, en concreto determinar si existe riesgo geológico, de incendios, de inundación, entre otros, que sean públicos, notorios o reconocidos en diferentes informes sectoriales, y en su caso la ficha incluida en este catálogo podía contener las medidas a adoptar en cada supuesto.

²¹⁶ Como documentación únicamente se requería una justificación concreta de razones arquitectónicas, paisajísticas, sociales, históricas a fin de acreditar la preservación y recuperación de la edificación, así como para valorar el impacto ambiental o la necesidad de integración en el paisaje.

Acto seguido, se realiza un informe valorando la parte jurídica y de impacto como integración paisajística, de la construcción que se quiera ejecutar. Y añade que únicamente se concederá licencia si dicho informe es favorable, y si procede, deberán fijarse las medidas correctoras y condiciones correspondientes de carácter urbanístico.

Otra modificación que cabe destacar es la prevista en la misma Ley 5/2017, pero concretamente en su art. 191.5, donde se modifica el art. 50 del TRLUC relativo a la rehabilitación y reconstrucción de determinadas construcciones. En este sentido se modificaba el apartado primero del art. 50, estableciendo que a partir de este momento, para la concesión de licencias urbanísticas de proyectos destinados a rehabilitación o reconstrucción de las construcciones que establece el artículo 47.3, si se considera que los proyectos son susceptibles de perturbar el funcionamiento normal de las explotaciones agrarias del entorno inmediato, deberán necesariamente incorporar en su memoria un análisis de afecciones agrarias que evalúe la incidencia del proyecto en relación con el funcionamiento de las explotaciones agrarias existentes y sobre las eventuales medidas para compatibilizarlo con estas explotaciones. De forma simultánea, el ayuntamiento deberá solicitar el respectivo informe – en el caso de Catalunya al departamento de agricultura de la Generalitat de Catalunya –, sobre las afecciones agrarias. El análisis sobre las afecciones agrarias y el informe del departamento competente en materia de agricultura y ganadería no son preceptivos en caso de que estos proyectos solamente comporten obras de conservación, de adecuación o de mejora y se mantenga el uso existente admitido por el ordenamiento urbanístico.

5.2. INSTALACIONES DEPORTIVAS

Otro de las edificaciones permitidas en suelo no urbanizable es el caso de instalaciones deportivas. Sin embargo, para instalaciones deportivas en suelo no urbanizable, previamente a que se puedan autorizar deberán cumplir con una serie de requisitos.

Este fue el supuesto de la **Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de febrero de 2008**, donde una empresa solicitaba autorización por utilidad pública o interés social, para el desarrollo de un conjunto de instalaciones y edificaciones alrededor de un campo de golf ubicado en terrenos clasificados como suelo no urbanizable especialmente protegido por interés forestal.

Del caso expuesto, se puede extrapolar según el pronunciamiento de la sala que, él, aunque se puedan autorizar otros usos distintos a los expresados en la legislación vigente para el suelo no urbanizable, para conceder una autorización las mismas siempre deben estar interpretadas en sentido restrictivo, y una vez quede perfectamente acreditado todos los condicionantes que se hayan determinado, se podrá proceder a conocer la autorización. De la sentencia también se puede observar cuáles serían los puntos más relevantes a tener en consideración o que podrían llegar a producir un conflicto en caso de producirse una mala interpretación.

En primer lugar, cualquier edificación para poder ser autorizada en suelo no urbanizable debe acreditar una verdadera necesidad como interés público relevante entre la obra a realizar y el servicio que pretende dar. Seguidamente, debe quedar acreditado la necesidad de instalación en ese suelo, y la imposibilidad de ubicarse en cualquier otro.

En aquellos supuestos de equipamientos deportivos – como es el caso – las instalaciones vinculadas a ellos deberán responder a una necesidad como interés lo suficientemente elevado para poder autorizar ese uso excepcional. En último lugar, en relación con la declaración de utilidad pública o del interés general, debe aplicarse el mismo criterio o valoración con cada nueva construcción que se pretenda realizar, por lo que cada decisión crea un precedente.

Por ello, previamente a su ejecución será preciso tramitar el correspondiente expediente que acredite que la actuación que se pretende se enmarca dentro de la legalidad. En base a todo lo expuesto, es imprescindible que por parte de las administraciones competentes se realice una correcta verificación de todos los intereses en juego, mediante la motivación de todas sus decisiones. Ahora bien, junto con la debida diligencia de la administración debe ir apareado el hecho de que toda actuación administrativa, y más en estos supuestos que nos podemos hallar con conceptos jurídicos indeterminados, únicamente deberán ser autorizadas si queda lo suficientemente acreditado y justificado que, aunque se realice una transformación de este suelo, se realiza dentro del marco legal permitido. Incluso deberían valorarse alternativas como la planteada por los vecinos de Rubí y Sant Cugat del Vallés, los cuales están reivindicando que un campo de golf de 80 ha, cerrado desde 2018 y de titularidad pública, se destine a parque interurbano, garantizando así un espacio verde que dé respuesta al problema de planificación de ambas

ciudades. Acerca de equipamientos deportivos, otro supuesto que genero mucho problema y que ha sido comentado en otros epígrafes de este capítulo, fue el caso del estadio Wanda Metropolitano.

6. ACTIVIDADES AUTORIZADAS SOBRE SUELO NO URBANIZABLE

Al filo de lo expuesto, la implantación de usos en el suelo no urbanizable siempre deriva del planeamiento territorial como urbanístico vigente en cada zona, en función de la situación de cada suelo, su clasificación y calificación.

Los terrenos clasificados como suelo no urbanizable, son terrenos con unas características especiales, los cuales deben destinarse a lo que dispongan las leyes, y que en la mayoría de casos se trata de usos agrarios, ganadero, forestal o cualquier otro vinculado a la propia utilización de los recursos que se encuentren en estos terrenos.

Sin embargo, aunque el legislador, en la ley del suelo estatal, como en las autonómicas, determine estas características para esta tipología de suelo, ello no impide que se pueda destinar a construir otras edificaciones como instalaciones, dado que los propietarios de estos espacios disponen de un derecho de propiedad (a los citados art. 45 de la CE y 33 de la CC) el cuál los habilita, para ejecutar aquellas “obras” que consideren oportunas, siempre que estén vinculadas y se limiten a cumplir con lo permitido sobre ellos. Por ello, se han habilitado una serie de usos excepcionales para cuando se pretenda realizar alguna acción de edificación o ubicación de otras instalaciones por parte del sector privado o simplemente por particulares.

Aunque en suelo no urbanizable no se permitirá nunca la urbanización – como su propio nombre indica –, sí que permitirá determinados procedimientos los cuales pueden llegar a autorizar usos como aprovechamientos de estos espacios, diferentes a los que se han vinculado a lo largo de la historia. Su autorización quedará condicionada a cumplir siempre con el respecto a los valores históricos, artísticos, paisajísticos, ambientales, entre otros que se puedan ver afectados por el enclave donde se encuentran, y sin perjuicio de otros que puedan venir determinados por la propia normativa autonómica o incluso local. A continuación, se procede a comentar algunas de las actividades que se han permitido a lo largo de los años en suelo no urbanizable, aunque muchas veces se ha discutido acerca

de su ubicación – no pudiendo ser emplazados en otros espacios – como de la motivación realizada por parte de las administraciones.

6.1. CASAS RURALES Y USOS HOTELEROS

Como primer epígrafe que se comentará, nos encontramos con las casas rurales y usos hoteleros. Sin embargo, y a los plenos efectos de terminar de abordar los usos de masías o caseríos, es idóneo hablar de sus usos y del cambio de los mismos.

En este sentido si se observa el RLUC, en su artículo 55 y en el mismo sentido el TRLUC, se pueden observar hasta 7 tipologías de usos admitidas en este tipo de edificaciones²¹⁷. Entre ellos encontramos los siguientes; vivienda familiar (para usos artesanales o bien, actividades profesionales), establecimiento de turismo rural, restauración, educación u ocio, desarrollo rural, hotelero o residencias de la tercera edad y centros de rehabilitación. Sin embargo, un aspecto relevante a tener en cuenta es la previsión que realiza el art. 47.3 del TRLUC, al manifestar que, para volúmenes no susceptibles de ser utilizados para otros usos de los previstos en el artículo mencionado, les será aplicable el régimen de uso del suelo no urbanizable de acuerdo con la legislación y planeamiento vigente al municipio. Al filo de lo expuesto, en relación con los usos autorizados sobre el suelo no urbanizable encontramos las casas rurales o hoteles rurales. Se han producido multitud de procedimientos discutiendo la viabilidad de las mismas, y si la edificación cumplía con las condiciones mínimas para ser destinada a tal fin. Por ello muchas veces se han producido los conocidos cambios de uso.

En lo que ocupa a masías y caseríos, si el municipio donde se encuentran dispone de catálogo de masías, el mismo determinara los usos admitidos en cada uno de los asentamientos que formen parte del mismo, diferenciando las edificaciones susceptibles para el uso de vivienda de las que no lo son. La implantación de estos nuevos usos, admitidos o rehabilitados, conllevará la inmediata adecuación del entorno, los accesos y los servicios. No obstante, previamente a realizar la implantación de cualquier nuevo uso, será necesario analizar la compatibilidad de la estructura y características de la construcción con el entorno que los rodea.

²¹⁷ Véase STSJ de Catalunya 440/2018 de 28 de mayo; STSJ de Catalunya de 15 de octubre; STSJ de Catalunya 912/2019 de 15 de octubre; STSJ de Catalunya 1134/2019 de 27 de diciembre.

Por ello, cuando se pretenda implementar o se proponga un nuevo uso o cambio de uno existente, se deberá garantizar en cualquier caso la disponibilidad de servicios mínimos, así como agua potable, energía, depuración y tratamiento de residuos de acuerdo al uso propuesto. Un ejemplo de ello lo podemos observar en la **Sentencia del Tribunal Supremo 1237/2016, de 31 de octubre**, en el que se discutía era la incorporación en el catálogo de masías y casas rurales una construcción dependiente de una masía ya existente.

En cuanto a sus usos siempre habían sido agrarios, aunque en la misma había residido la persona encargada de su mantenimiento y antiguo gestor de la explotación agraria vinculada. La administración demandada rechaza su incorporación "*a título de casa rural susceptible de reconstrucción o de rehabilitación para usos residenciales o habitacionales*", sin apreciar que la sentencia deja abierta la puerta a la posibilidad de recuperación de usos tradicionales, pero no para el uso habitacional.

Además la sala aprovecha la ocasión para recordar que es imprescindible la protección de los suelos donde concurren valores naturales especiales y su posible desprotección, al entender que "*el suelo, además de un recurso económico, es también un recurso natural, escaso y no renovable*" y prosiguiendo que, "*sin duda, el crecimiento urbano sigue siendo necesario, pero hoy parece asimismo claro que el urbanismo debe responder a los requerimientos de un desarrollo sostenible, minimizando el impacto de aquel crecimiento y apostando por la regeneración de la ciudad existente*".

Todo ello, conlleva mantenerse en la misma posición que nos hallábamos previamente, de un urbanismo difuso dado que la Exposición de Motivos del Texto Refundido de la Ley del Suelo, y a los conceptos abstractos como, "*impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de servicios públicos*".

Otro problema que se ha producido durante mucho, era en lo relativo a los clubs de alterne ubicados en suelo no urbanizable. Como se puede apreciar en la jurisprudencia del Tribunal Supremo, la mayoría de estas actividades, no se entiende como por parte de las administraciones se autorizaba una actividad de esas características si la finalidad principal era la preservación del suelo. Sin embargo, lo sorprendente de estos casos, es

que, aunque una gran parte de ellos puedan ser ilegales, hay otros que no, y ello es debido a que en el momento en que solicitaban la correspondiente licencia de obras y posterior de actividad, acreditaban en todo momento que se destinaria a un uso hotelero y que era necesario estar emplazado en dicho espacio. Hay muchos otros supuestos, como por ejemplo como el caso de un prostíbulo de la N-550 en Galicia, el cual está pendiente de demolición desde 2014²¹⁸.

En último lugar, uno de los asuntos con más revuelo mediático de los últimos años, en el ámbito de Catalunya en lo que se refiere a hoteles, fue el caso del Club Mediterráneo o “Club Med” de Cadaqués. Cuando hablamos del “Club Med”, nos debemos remontar al año 1962 cuando empezó a funcionar todo este complejo turístico vacacional en el Cap de Creus, concretamente en el Pla de Tudela y Cala Tulip. Las instalaciones del club Med fueron polémicas desde el mismo momento en que empezaron a levantarse, al estar invadiendo parte de la cosa, aunque seguían un modelo de éxito en Francia basado en la combinación de vida natural, actividades lúdicas y deporte pero que causaba un gran impacto en un entorno natural privilegiado. El principal problema que surgió con Club Med, fue que las diferentes edificaciones de este complejo estaban situadas en la zona marítimo-terrestre, lo que manifestaba una plena incompatibilidad con el entorno natural protegido, además que gran parte de las construcciones estaban en mal estado, amenazando derribo por su avanzado estado de degradación. A partir del año 1998 se hicieron más presentes las tensiones entre las partes con la aprobación de la Ley de Protección del Cap de Creus²¹⁹, la cual fijó las bases para la desaparición de la urbanización Club Med, la cual fue cerrada de forma definitiva el año 2004.

Lo más sorprendente de este caso, es que en ningún momento se accedió a la vía judicial, sino que todo se realizó mediante conversaciones o reuniones entre Estado – Generalitat – Empresa gestora. Todas estas reuniones empezaron en el año 2004, cuando la empresa gestora proponía al Estado la compra de estos terrenos, y amenazando en caso de no

²¹⁸ En este caso concreto, el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, consideró que, al no haber realizado el correspondiente expediente administrativo, entendía que la construcción era ilegal e ilegalizable y que, por lo tanto, fueron realizadas sin la correspondiente licencia administrativa y tampoco con licencia urbanística municipal.

²¹⁹ Ley 4/1998 de 12 de marzo, de Protección de Cap de Creus. *Boletín Oficial del Estado de 28 de mayo de 1998, núm. 127, p. 17613 a 17627.*

comprarlos, serían vendidos a cualquier otro particular. Finalmente, por parte del Estado se confirmó la compra de estos terrenos por la cantidad de 4,4 millones de euros.



*Imagen del Club Mediterráneo desde sus inicios hasta la restauración a partir de 2010.
Imagen extraída del web arquitecturayempresa.es*

Sin embargo no fue hasta 2007 cuando se empezaron las tareas de restauración de este espacio natural, donde en primer lugar se eliminaron las estructuras, materiales y amarres de la orilla, posteriormente se desmontó el mobiliario interior de las edificaciones, y finalmente en 2009-2010 se retiró de forma natural todas las construcciones para mantener la estructura como características de las rocas de este espacio, y asimismo se procedió a retirar todas las especies invasoras regenerándolo con vegetación autóctona.

Desde 2010, y por parte de la diputación como la Generalitat, se abrieron visitas guiadas sobre este espacio, a fin de que la gente pudiera comprobar la restitución de un enclave tan idílico como era el Parque natural de Cap de Creus.²²⁰

²²⁰ Para ampliar y conocer mejor la problemática actual, véase el artículo publicado por DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (1995). *Realitat i problemàtica jurídica de la Costa Brava*. Revista Catalana de Dret Públic.

6.2.HÍPICAS

En el caso de las hípicas sucede algo similar a las casas rurales. En este caso, es imprescindible la adopción del correspondiente PEU para poder edificar la hípica como las construcciones adyacentes a la misma.

En muchas ocasiones ha ocurrido que, por parte de los propietarios de masías o caseríos, se empiezan a construir cerramientos para animales u otras instalaciones adyacentes vinculadas a ellos.

Aunque pueda parecer que todo va vinculada a una actividad ganadera o agrícola, no es así. Lo que sucede es que propietarios de estas masías, a fin de ampliar vías de negocio, como sacar un rendimiento de unos terrenos sin explotación, deciden ubicar equipamientos de estas características y que muchas veces terminan siendo hípicas. Un ejemplo de ello, se puede observar en una hípica de la zona de Sabadell, donde hace unos años la finca se caracterizaba por ser una masía con campos de cultivo un bosque y cerca de un río. Sin embargo, en el último lustro, se han edificado una serie de construcciones adyacentes a la masía. En este supuesto, nos hallamos ante un suelo no urbanizable, razón por la cuál es imprescindible la adopción del correspondiente PEU para poder ejecutar esas construcciones.

En vía administrativa el ayuntamiento ha iniciado varios expedientes a los propietarios de la finca, entendiéndose que se han producido una serie de irregularidades en la finca, entre las cuales destaca la instalación de boxes para los caballos, el vertido de tierras, la tala de árboles, la instalación de iluminación exterior, de lavado de los animales y de soleras de hormigón, así como la construcción de una nave de madera y la colocación de vallas en toda la finca, cerrando el camino de acceso.

Además, un problema que afecta a esta finca es que la misma se encuentra ubicada entre dos municipios, lo que dificulta todavía más la concesión de licencias y adopción de medidas, dado que no queda determinado el límite de cada uno. Actualmente por parte del ayuntamiento como propietarios se está intentando tramitar el correspondiente PEU a la espera de poder legalizar las construcciones realizadas, o bien si no se pueden adoptar otras medidas correctoras, se deberá proceder a su demolición.

6.3.GRANJAS

En relación con las granjas, aunque las mismas son una actividad vinculada tradicionalmente con el medio rural, y con vinculación con el suelo no urbanizable, por su uso, sí que se debe tener una especial cura de las construcciones rurales en desuso, como por ejemplo el caos de granjas, a fin de poder corregir el impacto ambiental o paisajístico negativo. El problema principal que se ha producido con las granjas, era que, en un primer momento, las mismas estaban ubicadas en suelos no urbanizables, pero que, con el crecimiento y expansión de los municipios, en algunos lugares estas granjas han quedado integradas dentro de la trama urbana. Por esta razón, por parte de algunas administraciones se han iniciado procedimientos a fin de trasladar las instalaciones de estas granjas hacía el exterior de los municipios. Conflicto que se podía haber evitado de existir una correcta planificación y previsión a medio largo plazo de crecimiento y expansión del municipio, así como su tradición o actividad vinculada con el suelo no urbanizable.

En este sentido, el último año, el “*Síndic de Greuges de Catalunya*” presentó recientemente un informe donde apuntaba la incongruencia de dar permisos para granjas en determinadas zonas, a fin de evitar posibles zonas contaminadas. El principal problema lo encontramos con la ganadería porcina, donde por las características de las instalaciones como por las heces de estos animales, requiere que se emplace en una zona aislada para evitar así también la filtración y contaminación del suelo como de los acuíferos.

A día de hoy, lo que se debe tener presente es que las granjas de cerdos ya no es tan un problema a nivel urbanístico, sino más a nivel medioambiental. Pero en efecto, este problema se puede solucionar mediante planeamiento. La razón por la que se produce toda esta situación es que el purín generado en las granjas se deposita en grandes balsas cercanas a las explotaciones que a menudo sufren graves pérdidas por roturas o mala impermeabilización de las mismas, que provocan fugas y filtraciones en el terreno. Aunque está previsto que estas balsas terminen vaciándose por medio de camiones cisterna, raramente se llegue a eliminar todo el fertilizante almacenado. Es más, gran parte de estas heces que se almacenan son utilizadas como fertilizante en terrenos no urbanizables, el problema es que el terreno como todo tiene una capacidad para absorber esta materia, pero obviamente todo tiene un límite, y en muchas ocasiones este se rebasa, produciendo graves consecuencias medioambientales. El exceso de nitratos que se filtra en la tierra, y que no puede ser absorbido de forma correcta, sigue filtrando hasta

contaminar los acuíferos que abastecen de agua en la mayoría de los casos, al núcleo de población cercano.

6.4.CAMPINGS

Otra de las actividades permitidas en suelo no urbanizable, pero que también ha generado mucha controversia, es el relativo a los campings como aparcamientos de caravanas. A día de hoy, muchas ciudades turísticas consideran que para ampliar los servicios turísticos de las mismas puede ser una buena opción ampliar determinadas zonas como áreas excepcionales. Sin embargo, cualquier alteración de estas características requiere la modificación del plan de ordenación del municipio, al tener que redistribuir a otorgar a determinados espacios poder implementar campings, alojamientos rurales, aparcamientos, instalaciones como mobiliario público de residuos, áreas de picnic, vías verdes o caminos de ronda, restaurantes, entre muchos otros servicios

Todo ello, aunque pueda suponer un beneficio para el municipio en muchas ocasiones también plantea un problema, como es garantizar la existencia de viales rurales dotando al municipio de nuevas infraestructuras. Aunque todo ello supone como se ha manifestado un beneficio económico y lúdico, se debe evitar que nuevas instalaciones puedan quedar infrutilizadas y produciendo una mala gestión del espacio rural. Por todo ello, cuando queramos establecer nuevos usos turísticos o de ocio, siempre deberemos garantizar los corredores ambientales, espacios naturales, entre otros.

Aplicado al caso que nos ocupa de campings en el ámbito autonómico de Catalunya, por parte de la Generalitat, se está redactando el nuevo plan urbanístico que regulara todas las actividades de camping y acampada, limitando que puedan seguir existiendo los problemas actuales con los bungalows y móvilhomes existentes. En este nuevo documento, la Generalitat ha determinado que, en relación con el nuevo plan, el mismo tendrá aplicación para campings existentes como de nueva creación, y además se deberá limitar el porcentaje de bungalows o móvilhomes a instalar en cada camping a fin de garantizar unas zonas de acampada adecuadas.

Para evitar la masificación de los campings de instalaciones fijas o semifijas, se ha establecido que en aquellos casos en los que una de estas actividades supere el cincuenta

por ciento de su ámbito con instalación de estas, ya no será válida la licencia de camping, sino que deberán solicitar nueva licencia, y en este caso, para uso hotelero. Además, ello conlleva, que, al modificarse su uso, probablemente sea necesario alterar su clasificación y calificación, al permitirse el enclave de estos en suelo urbanizable. Como han manifestado representantes del gobierno, el objetivo primordial de este planeamiento es precisamente evitar que en suelo no urbanizable se establezcan urbanizaciones encubiertas. Con el fin de garantizar la aplicabilidad del documento que se estaba preparando por parte del gobierno se estableció una moratoria hasta la aprobación del plan, y es aplicable a todas aquellas nuevas construcciones como inversiones en campings de nueva creación en el ámbito territorial de Catalunya.

Sin embargo, si analizamos otro de los problemas con los que se hallan los campings en el ámbito territorial de Catalunya como en el resto del estado, es que muchos de ellos, al ser campings creados durante los años 50 se emplazaban en suelo no urbanizable, sin atender si el espacio que estaban ocupando tenía más particularidades, como por ejemplo que fuera un terreno inundable.

Como ejemplos de ello encontramos el caso del municipio de Blanes, donde después de muchos años para intentar legalizar las construcciones y con varias sanciones impuestas, en el último año han cerrado más de la mitad de la extensión del camping. La razón de ello es porque hace años los propietarios ampliaron la extensión del camping hacia terrenos rústicos no urbanizables y zonas inundables, donde se ubicó la piscina, el restaurante y equipamientos de ocio.

Aunque por parte del consistorio municipal se procedió a interponer sanciones a la empresa propietaria, por la comisión de una “infracción urbanística muy grave” consistente en “la actividad y uso de camping sin licencia y no legalizable”, por la ampliación de las instalaciones en los terrenos descritos. A pesar de ello, no fue hasta mediados de 2019 cuando por decreto del ayuntamiento se ordenó el cierre de la ampliación ilegal con fecha límite, a finales de noviembre. Antes de que se agotara el plazo, por parte de los propietarios del camping instaron una nueva petición solicitando tres meses más de plazo para que los clientes que estaban instalados en la zona pudieran recoger sus pertenencias. Se les concedió una prórroga de 45 días para no perjudicar a los clientes que, desconocían la situación ilegal de las instalaciones donde se alojaban.

El problema aquí todavía es más grave, dado que muchos de los usuarios del camping, habían adquirido por contrato de compraventa con otros campistas los móviles, existentes en esta zona, y que además habían perdido su particularidad de móvil.



*Imagen aérea del camping de Blanes expuesta.
Imagen extraída del web campingscatalunya.wordpress.com*

En cuanto a las inundaciones se refiere, encontramos también otros sucesos que ha ocurrido en otros lugares de la península, como por ejemplo el caso de campings en la zona de Murcia este pasado verano. Derivado del cambio climático como de la mala planificación a nivel territorial, el pasado verano y a causa de unas lluvias torrenciales, se produjo el desbordamiento de cauces de los ríos, así como multitud de daños a personas como objetos materiales. Como muchos otros de los que se han producido dentro del estado, estos sucesos se podrían haber evitado si se realizase un planeamiento preventivo vinculado con el derecho ambiental. Mediante este planeamiento se podrían adoptar medidas una vez analizados los criterios técnicos necesarios en cada zona, así como sus particularidades climáticas incluyendo la evolución con el cambio climático a nivel de planificación y ordenación de todo el territorio.

Aunque de forma acertada por parte de los organismos de aguas como por la legislación vigente se promueve la prohibición y eliminación de las construcciones en zonas inundables, es por el simple hecho de garantizar el derecho de propiedad de los particulares como al mismo tiempo, evitar supuestos de catástrofe en estos espacios, como se ha producido recientemente.

6.5.CANTERAS

Una de las otras actividades que también encontramos autorizadas en suelo no urbanizable son el caso de las canteras, que cuando se pretenda autorizar su actividad, la licencia podrá ser por extracción de áridos o por explotación de cantera.

Sin embargo, aunque parece obvio que las mismas deban estar emplazadas en suelo no urbanizable, por probabilidad de mayores recursos áridos en el subsuelo o paredes del área que se pretenda explotar, igual que se permite su uso y explotación se debería asegurar su reconstrucción o regeneración a nivel paisajístico.

Un caso en el que se procedió a reintegrar o restaurar el paisaje adyacente a la explotación fue el caso de la extracción minera del Turó de Montcada, que permitió ampliar el uso público de la montaña de Collserola en Barcelona.

En el caso del Turó de Montcada según opiniones que se han realizado acerca de este espacio por expertos en la materia, consideran que es uno de los mejores ejemplos de toda la península de restauración de una actividad extractiva. Sobre la antigua cantera, la empresa gestora de la misma, desarrolló una actuación a lo largo de casi 15 hectáreas repoblando parte de la vegetación que se había perdido. Cabe recordar que en este caso estábamos ante un Parque Natural, concretamente el de Collserola, y que pasó a ser espacio protegido el año 2010.

Sin embargo, el principal objetivo que debe prevalecer en casos como el presente es precisamente mantener la compatibilidad de los usos existentes, sin que esos terrenos puedan llegar a perder las particularidades por las que les fueron atribuidos los mismos. El objetivo primordial a día de hoy, y transcurridos 100 años desde el inicio de la explotación es restablecer el marco biológico de los terrenos, y obviamente garantizar corredores biológicos en el mismo, que garantizaran la continuidad de especies que probablemente por la actividad desarrollada, se marchó de la zona.

Como todo, aunque una parte de las empresas explotadoras tienden a cumplir y a restablecer la situación de la zona explotada, siempre se dará alguna excepción. Un caso de ello son la existencia de minas piratas y abandonadas que nos podemos encontrar en todo el estado, y que en algunas ocasiones previamente o incluso sin voluntad de ser restaurada, han sido transformadas en vertederos ilegales. Todo ello se debe en mayor

parte a la falta de control que se da sobre estas explotaciones, dado que su actividad probablemente se inició durante los años 50 cuando todavía ni existía la legislación ambiental. Aun así, a día de hoy todavía es un problema latente en todo el estado.



*Imagen de la cantera del Turó de Montcada, donde se puede observar el estado anterior y el actual.
Imagen extraída del web pressreader.com*

6.6.CENTROS RECREATIVOS TURÍSTICOS

En último lugar, como equipamientos u otras actividades que en la mayoría de casos se encuentran emplazadas en suelo no urbanizable, son los centros recreativos turísticos.

Cuando hablamos de centros recreativos turísticos, nos referimos a áreas de gran extensión en las cuales se suelen ubicar de forma integrada, actividades de parque temático de carácter recreativo, cultural y de recreo, el cuál dispone de unos usos accesorios o complementarios – como por ejemplo usos deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales – los cuales disponen de sus respectivos servicios. Sin embargo, no todo equipamiento recreativo, lúdico o deportivo puede ser considerado centro recreativo turístico, sino que es preciso que además de cumplir con determinados requisitos de ámbito territorial, deben estar configurados por; tener una superficie mínima de 500 Ha, de las cuales por lo menos 150 Ha, se deben asignar al parque temático de atracciones y a sus estacionamientos y otros servicios vinculados.

Además, se establece como limitación que aquellas zonas destinadas a usos hoteleros no podrán exceder nunca del 30% de la superficie total, y en caso de disponer de viviendas residenciales, las mismas no pueden exceder de tres viviendas por hectárea. Además de las limitaciones de ocupación, se establece que la edificabilidad máxima permitida para usos residenciales queda limitada al $0,06\text{m}^2/\text{m}^2$ total de la superficie del centro. Acerca de las áreas de zonas libres o deportivas, nunca será inferior al 30% del total del ámbito.

Una vez se cumplan con todos los parámetros establecidos en el párrafo anterior, y cumpliendo con lo previsto en el Plan de Turismo de Catalunya (aprobado por la Generalitat), se iniciaría la tramitación para la aprobación y delimitación del centro, el cuál es una función que corresponde al gobierno de la autonomía, en el caso de Catalunya la Generalitat, y mediante decreto y previa audiencia de las corporaciones locales afectadas, se realizara este trámite. Acto seguido, una vez aprobado los entes locales deberán revisar su planeamiento a los efectos de adaptar a la novedad introducida, y con el objeto de ordenar todos los espacios afectados por el centro en cuestión.

Como aspectos en los que deben prestar especial atención estos entes locales en la revisión de sus PGOU/POUM, seria en la previsión de vías de acceso y servicios; la edificabilidad correspondiente a los suelos que se puedan destinar a usos hoteleros, residenciales o comerciales y servicios; los usos admitidos en el ámbito de todo el centro; y determinaran los sistemas naturales, elementos de paisaje y patrimonio arquitectónico que se pudiera ver afectado, o se encuentre dentro del ámbito de actuación de este centro recreativo turístico concreto. E incluso, pueden a fin de garantizar una correcta relación urbana, integrar los terrenos adyacentes al centro dentro del mismo sector.

Acerca de estas actuaciones que debe realizar el ayuntamiento, cabe destacar lo establecido en el art. 8 LCRT, donde se establece que para aquellos espacios destinados a usos hoteleros, residenciales y comerciales, con sus servicios, que se ubiquen en espacio de suelo urbanizable, y que para su desarrollo será necesaria la aprobación del correspondiente plan parcial; mientras que para aquellos usos de parque temático de atracciones, zonas deportivas, incluidos sus servicios, o espacios libres, esos espacios siempre deberán clasificarse en el régimen de suelo no urbanizable.

A modo de ejemplo, en el caso de la comunidad autónoma de Catalunya solo disponemos de un centro recreativo turístico, que es el caso de Port Aventura, ubicado en el municipio de Salou (Tarragona).

En este sentido, concretamente en el centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou²²¹, la edificabilidad prevista para los espacios destinados a actividades de juego y apuestas, a usos hoteleros y a usos comerciales está determinada por el planeamiento urbanístico. Además, con la creación de este centro recreativo turístico, se estableció que los usos del suelo y de los aprovechamientos se pueden reordenar mediante una modificación de planeamiento urbanístico municipal, con sujeción a los parámetros legales y siempre que se respetaran los usos hoteleros temáticos vinculados al parque de atracciones y sus servicios complementarios.

Por ello, se permitió que mediante un plan director urbanístico se pudiera reordenar el ámbito de este centro y establecer los parámetros correspondientes para los distintos usos, incluyendo los de juego y apuestas – admitidos fuera del área del parque temático de atracciones-, sin sujeción a los parámetros previstos en la Ley de Centros Recreativos Turísticos²²².

De esta manera el plan director urbanístico pudo clasificar y calificar el suelo y establecer el resto de determinaciones previsto en el art. 56.6 TRLUC, de tal manera que fuera compatible con las determinaciones del plan territorial parcial del Campo de Tarragona y de acuerdo con el plan director urbanístico del sistema costero y el régimen normativo del plan de espacios de interés natural. Asimismo, también debía establecer para los incrementos de aprovechamiento, las reservas de suelo para sistemas y de suelo con aprovechamiento de cesión obligatoria y gratuita que correspondan, de acuerdo con la legislación urbanística. Tanto la aprobación inicial como la definitiva del plan director urbanístico requerían y requieren del informe previo favorable del Consorcio del centro recreativo turístico de Vila-seca y Salou, y donde deben tener en cuenta los valores y las reflexiones del Catálogo de paisaje del Campo de Tarragona en cuanto a la configuración de espacios y edificaciones.

²²¹ Centro recreativo turístico creado por la Generalitat de Catalunya, mediante el Decreto 152/1989.

²²² Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de marzo de 1989, núm. 54. De ahora en adelante, LCRT. Esta ley fue modificada posteriormente por la Ley 13/2002.

CONCLUSIONES

PRIMERA. – Una vez analizada múltiple jurisprudencia, como doctrina acerca de los usos de los suelos no urbanizables; he podido observar que existe un debate latente a día de hoy en relación con la preservación de los usos del SNU. Como se ha expuesto dentro del capítulo III, en la comunidad autónoma de Catalunya el SNU representa un 94% del total del territorio de la comunidad. Ante esta extensión de territorio y los múltiples cambios sociales como demográficos hasta la fecha, se plantea a día de hoy un doble debate.

Por un lado, hay la postura de los que consideran que debemos aplicar unas políticas estrictas que no den lugar a interpretación y que se caracterizan por preservar los elementos como procesos urbanísticos propios vinculados al suelo no urbanizable. Por lo tanto, mantener únicamente los usos como procesos vinculados de forma estricta con el ámbito territorial ante el que nos encontramos, sin que se pueda realizar ninguna alteración sobre el mismo.

Por otro lado, existe la otra postura que se caracteriza por defender lo que ellos entienden como un desarrollo sostenible; y lo que mantienen precisamente es que, el hecho de estar ante políticas tan estrictas como es el caso expuesto en el apartado anterior, conlleva la huida de la población de los municipios agrícolas. Ante esta situación lo que se propone precisamente es garantizar las mismas comodidades de habitabilidad en zonas agrícolas como en ciudades, establecer una normativa de usos más flexible, pero donde su objetivo siempre sea la preservación de estos espacios; aunque entienden que debe haber una unidad entre las diferentes autonomías, dado que si una permite el establecimiento de determinados usos industriales y la otra los prohíbe de forma expresa todo ello también conlleva un movimiento de población, y no garantiza la continuidad de todos estos espacios. Por ello, entienden que procede establecer una normativa restrictiva en cuanto a los usos del suelo no urbanizable, precisamente a los plenos efectos de garantizar la continuidad de los recursos naturales, pero al mismo tiempo, garantizando la continuidad de la población en estas zonas.

SEGUNDA. – Al filo de lo expuesto, al hallarnos ante un derecho urbanístico en constante cambio el mismo no permite consolidar una jurisprudencia de cada modificación legislativa que realiza, lo que conlleva una mayor dificultad de resolución de conflictos, o imposibilita la aplicación de norma por analogía. Además, con las múltiples reformas, la limitación de los diferentes recursos, y la acumulación o colapso del sistema judicial, debido también a una poca especialización en el ámbito urbanístico, conlleva una demora de los plazos, así como dificultad para llegar a acuerdos o soluciones que ralentizan todavía más estos sistemas.

TERCERA. - Se han escrito muchas definiciones de suelo y dependiendo del autor y del objetivo de su trabajo el concepto es algo diferente. Para poder llegar a alcanzar una correcta previsión normativa de los usos del suelo no urbanizable, es imprescindible que previamente se unifiquen los criterios acerca de estos tipos de suelos, y sean iguales en todos los campos; es decir, para un técnico urbanista, que, para un geógrafo, o para un abogado, entre los diferentes sujetos que pueden llegar a intervenir. Porque se realiza esta precisión o se extrae esta conclusión, precisamente a fin de garantizar qué se entenderá por suelo, que tipologías existirán, como se debe prevenir la degradación o erosión del mismo, o incluso como evitar la pérdida de este.

Además, como ha quedado plasmado en el Anteproyecto de la Ley de Territorio que se está tramitando por parte de la Generalitat de Catalunya, bajo mi humilde opinión, la nueva clasificación que se propone en esta ley, podría llegar a solucionar el problema en la definición como denominación de estos suelos. Principalmente, porque se propone diferenciar dos espacios, espacios abiertos y asentamientos urbanos (reglados y discrecionales)²²³, es decir – suelo no susceptible de transformación o que sea susceptible de transformación – desapareciendo así los conceptos clásicos existentes hasta el momento; y estableciendo además un nuevo procedimiento de actuaciones específicas, atribuyendo mayores competencias a los órganos autonómicos y reduciendo las de los órganos municipales.

²²³ El asentamiento urbano reglado se equipararía al presente suelo urbano, mientras que el asentamiento urbano discrecional se corresponde con el actual suelo urbanizable.

Entre otras de las novedades que incorpora este anteproyecto que no encontrábamos previamente, y que también conllevará un cambio significativo del suelo no urbanizable, es la creación de la Agencia de Protección del Territorio, la cual se prevé como un órgano administrativo autónomo, con personalidad jurídica única y cuyo objetivo será el de proteger la legalidad en materia de ordenación del territorio y del litoral.

Añadir también que se realizara una modificación del planeamiento territorial pasando a integrarse todo en el planeamiento estructural, y donde todo el planeamiento territorial, directrices como catálogos ya aprobados pasarán a ser estrategias urbanísticas que podrán ser complementadas con los planes directores de actuación territorial.

Y en último lugar y para cuando se produzca la aprobación de esta ley, luego también será preciso esperar al desarrollo reglamentario que tendría la misma, en algunas materias concretas como, por ejemplo; competencias para elaborar, tramitar y aprobar los planes urbanísticos; gestión urbanística; políticas públicas del suelo; ver cómo afecta todo ello a las competencias del área metropolitana de Barcelona, que previsión se realiza de los espacios de camping y zona inundables; las urbanizaciones con déficits urbanísticos, entre otros puntos.

Lo que no podemos obviar, es que todo ello conlleva un cambio, al ser una declaración de intenciones que ha tenido que soportar un cambio estratégico en la utilización como en el desarrollo de estos suelos.

CUARTA. – Otra de las conclusiones extraídas de todo el material analizado, es en lo relativo a la aprobación de la Ley 8/2020 de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral, es que esta ley, al igual que el Anteproyecto de Ley de Territorio, conllevara un cambio relevante en lo que se refiere a protección y ordenación del litoral, y al mismo tiempo permitirían evitar el tener que estar siempre con leyes transitorias y coyunturales.

En primer lugar, porque esta ley ya prevé la creación de nuevos espacios de forma integradora a fin de poder incrementar la seguridad jurídica de todos sus operadores, y al mismo tiempo, también permite la aplicación directa de la Ley 16/2017 de 1 de agosto de Cambio Climático.

Además, esta ley también preveo la creación del Plan de Protección y Ordenación del litoral catalán, que será el instrumento básico para la gestión integrada del ámbito terrestre y marino de la zanja de costa. Por ello, el gobierno de la Generalitat de Catalunya se comprometía en un plazo de 2 años máximos, a la adopción de este documento.

En segundo lugar, se prevé una nueva clasificación de todas las costas, lo que también permitirá que dispongamos de unas playas con una clasificación más respetuosa de la diversidad de la costa, que permite superar la dualidad entre playas urbanas y naturales, y diferenciar así también sus usos, ocupaciones, cargas, garantizando así que sea compatible su preservación con sus usos. Y además se hace una previsión para las playas de especial protección, las cuales serán incompatibles con la presencia de instalaciones y servicios para garantizar su preservación.

Y como último elemento a destacar, aunque no menos importante, es el Plan de Usos del litoral y las playas. Concretamente, en este aspecto la ley establecía que los ayuntamientos serían los encargados de ordenar las ocupaciones de instalaciones desmontables y las actividades que se puedan realizar a lo largo de cada año; así como también, se regularan los servicios de salvamento y vigilancia y la accesibilidad a las mismas, en cada tramo de playa.

Sin embargo, este año 2021 se ha interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 20.1.b (del otorgamiento de las autorizaciones para el resto de actividades previstas por el plan de uso del litoral y las playas, vinculados con los servicios de temporada y actividades previstas por los planes de usos del litoral y sus playas) y 30.d (de competencias municipales para el otorgamiento de autorizaciones para actividades previstas en los planes de uso del litoral y de las playas) de esta ley, artículos suspendidos a día de hoy, por la vía del art. 162.2 CE, que todavía está pendiente de resolverse, y que será preciso ver cómo termina, y que efectos conlleva.

QUINTA. - Acerca del silencio administrativo en licencias y autorizaciones autonómicas, todo el sistema debe ser adaptado a estas ideas, y debería recogerse en cada legislación sectorial correspondiente. En el ámbito de la comunidad autónoma de Catalunya, aunque de forma lenta pero progresiva desde hace unos años se está sustituyendo las licencias por otros medios de control menos gravosos para el ciudadano, y que permitan dar una mayor seguridad a todos estos procedimientos.

SEXTA. – Sobre las bases de las ideas expuestas en el apartado llamado el problema del urbanismo en sede judicial, el principal inconveniente aquí es el tiempo que transcurre desde la aprobación de los planes hasta la sentencia que los anulan, tiempo en el que se ha producido una crisis en el sistema que pone en riesgo la credibilidad del mismo ordenamiento jurídico. Todo ello unido con el incesante cambio en la regulación tanto de sus aspectos sustantivos como la modificación y actualización de su sistema de control en vía administrativa y judicial, conlleva que junto con la complejidad técnica y jurídica de la materia sea muy difícil obtener una resolución precisa o consolidada dentro del marco legal.

Si a lo expuesto, se le añade el hallarnos en una “*nulidad en cascada del planeamiento*” todo ello conlleva una rotunda y desproporcionada conclusión que es consecuencia de la naturaleza reglamentaria atribuida a los planes por la escasa jurisprudencia en la materia. Por todo ello, es imprescindible llegar a fijar unas bases en esta materia a fin de poder alcanzar una solución que evite determinadas cuestiones perjudiciales que se puedan llegar a derivar cuando se plantee la nulidad de un planeamiento urbanístico.

SÉPTIMA. - En referencia a la acción pública, a mi entender no sería preciso una reducción tan drástica de esta opción con el único fin de garantizar el control de esta materia, porque mientras intentamos preservar la acción lo que se realiza por contrario es una limitación de los derechos de los ciudadanos, así como vulneración del principio de transparencia impuesto a toda administración como limitar la actuación de lo que se conoce como la ciudadanía activa.

Asimismo, debemos tener presente que la concurrencia de ese interés para legitimar la acción en un ámbito sectorial, el urbanismo reconoce la acción pública a todos los ciudadanos sin necesidad, por tanto, de añadir la titularidad de ningún interés legitimador. Acción que se extiende tanto a la vía administrativa como a la jurisdiccional. Por ello es imprescindible determinar cuándo el ejercicio de la acción popular se desvía manifiestamente de los fines que justifican su existencia, la cual es tarea de la jurisdicción contenciosa administrativa, quien, haciendo uso de una prudencia inexcusable, tendría que decidir lo que procediera en derecho y, en su caso, censurar con toda energía cualquier posible abuso.

OCTAVA. - Entrando en la primera de las tipologías de construcciones analizadas, encontramos las infraestructuras. En este supuesto, de todo lo expuesto, se puede extrapolar que no solo sería de aplicación a las infraestructuras de zona metropolitana y centro de ciudades, sino también conlleva que ante la necesidad de tener que realizar construcciones para la prestación de servicios para la red viaria, bien sean estaciones de servicio, instalaciones vinculadas al mantenimiento de obras públicas, apertura de caminos, así como comercios permitidos en suelo no urbanizable; como talleres, bares-restaurantes, estaciones de limpieza de vehículos así como venta de prensa y artículos de primera necesidad; previamente a autorizar cualquiera de dichas actividades o instalaciones deberá quedar acreditado que realmente las mismas no podía ubicarse en ningún otro enclave, que justifique su necesidad en ese espacio, así como que se respeta los compromisos que pueda haber alcanzado el municipio dentro el cuál se encuentren radicados.

Sin embargo, debemos tener presente la incidencia que pueden generar estas construcciones a nivel de impacto natural, ambiental y paisajístico. Aunque siempre han existido contradicciones y sinergias entre ambos, a lo largo de la historia se han dado procesos de interacción, que a día de hoy los hace casi inseparables.

Una posible solución a este problema, y que a mi parecer podría resolver gran parte del problema, son las carreteras paisajísticas. Aunque este modelo ha sido implementado en mayor medida en Canadá y Estados Unidos, no deberíamos obviarlo, por lo que podría ser muy relevante su implementación dentro de nuestro sistema, dado que nos permitiría mantener las características propias de cada territorio mientras que se expandirían sus redes de comunicación en todos sus sentidos, al permitir transitar por espacios urbanos y rurales, pero manteniendo sus elementos propios. Todo ello también vendría a resolver el grave problema que tiene el Estado español con el uso indiscriminado de glorietas, que a día de hoy se siguen implementando de forma rutinaria o como solución típica.

Más allá de cualquier opción que se pueda adoptar para solucionar la problemática en cuanto al diseño de las vías, la solución es mucho más simple, dado que podría bastar con organizar los espacios y su percepción visual para así huir de los típicos proyectos marco que se aplican a cada construcción de glorietas, permitiendo a su paso mantener la esencia inicial del lugar donde se pretende ubicar, así como la funcionalidad de dichas redes.

NOVENA. - En lo relativo a las telecomunicaciones, es imprescindible que el planeamiento recoja las necesidades de las redes de telecomunicaciones, ya que el informe del órgano estatal no sólo es preceptivo, sino que es vinculante. Por ello, las redes públicas de comunicaciones electrónicas no solo serían un equipamiento de carácter básico sino una determinación de carácter estructural. Y por esta razón, en cualquier redacción de un proyecto urbanístico se deberá hacer referencia a la posible instalación de infraestructura de obra civil para facilitar el despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, evitando causar otros problemas derivados del mismo.

DÉCIMA. - Otro elemento que también está vinculado con las instalaciones son los parques de energía eólica. En este supuesto, aunque estos parques normalmente se encuentran ubicados en suelo no urbanizable, el objetivo primordial no debe ser otro que perseguir que las instalaciones no fragmenten el hábitat, respetando los cursos naturales de agua, estableciendo un vallado “permeable” de tipo cinegético -con un paso inferior que permita el tránsito de animales- y fomentando la presencia de especies de insectos y plantas propios del entorno con infraestructuras de apoyo, etc. Todo este tipo de acciones de cuidado del terreno deberán ofrecer la posibilidad de que el área donde se ubica la instalación pueda usarse cuando sea posible para pasto y actividades ganaderas. Sin embargo, para dar más salida a la energía solar que podríamos obtener pero que no pueda ser obtenida por estos huertos solares, desde el urbanismo se debe fomentar, el urbanismo solar.

El urbanismo solar, a mi entender debe ser la solución a gran parte del problema, siempre que se hable de cómo se deberá planificar un determinado territorio para hacer que las construcciones que se prevean sobre el mismo sean sostenibles mediante un sistema de energía pasiva.

Todo ello es necesario, dado que, si observamos el crecimiento y evolución de las ciudades del estado, se produce una estrecha relación entre su crecimiento y los problemas ambientales dentro de las mismas. Por ello, es fundamental que, en la previsión de reclasificación de terrenos, como ejecución de los planes de urbanización se establezca una trama urbana organizada, a fin de poder reducir la demanda energética usando sistemas alternativos, como la energía solar pasiva, y siempre realizando una correcta protección y planificación del suelo no urbanizable. Para realizar este documento sería

necesario conocer al detalle las horas de sol de cada municipio y su recorrido, para poder delimitar mediante planeamiento los elementos estructurales, las superficies que podrían ser de gran interés o aquellos espacios que necesitan de una especial protección. Además, es imprescindible poder adoptar un planeamiento con una previsión de uso de energía solar pasiva, porque permitirá simplificar la ubicación de infraestructuras, así como las redes energéticas que fueran necesarias y la orientación de las edificaciones a fin de disponer del máximo de horas de luz. Una vez configurado el documento de planeamiento, ello además garantizaría que dispusiéramos de unos viales, distancias entre edificios, alturas, diseños como integración de sistemas con unas construcciones como municipios más sostenibles, y evitando así un mayor impacto de instalaciones en SNU.

UNDÉCIMA. - En referencia a las industrias, aunque se hace una breve mención en el siguiente apartado, cuando nos hallemos ante supuestos parecidos, la obligación de construir en suelos no urbanizables quedará condicionada a que tal construcción no desarmonice el conjunto del paisaje y con el máximo respecto hacía el medio ambiente. Sin embargo, dentro de este apartado cabe hacer una diferenciación, atendiendo a que en función de la comunidad autónoma en la que nos encontremos, se permitirán o no la construcción de nuevas industrias.

Una vez analizada toda la normativa, para el caso de la comunidad autónoma de Catalunya, las edificaciones o instalaciones industriales existentes en suelo no urbanizable, debidamente autorizadas de acuerdo con la legislación urbanística anterior, en tanto no cesen la actividad para la que fueron autorizadas, pueden ser objeto de las obras de conservación, de adecuación y de mejora que sean necesarias para el correcto desarrollo de la actividad.

También pueden ser objeto de obras de ampliación si son necesarias para la continuidad de la actividad o para adecuarla a la normativa aplicable en materia de prevención y control ambiental de las actividades, siempre que se justifique suficientemente el interés social de la actividad en términos económicos y de puestos de trabajo. Las obras de ampliación se autorizan previa tramitación de un plan especial urbanístico.

La autorización requiere que los propietarios acepten, cuando se cese del uso, de desmontar o derribar, sin derecho a percibir indemnización alguna, todas las instalaciones

o edificaciones existentes, salvo que, previa tramitación de un plan especial urbanístico, se destinen a usos conformes con el régimen jurídico del suelo no urbanizable. La eficacia de la autorización quedara sujeta a las mismas condiciones que para los usos y las obras provisionales.

DUODÉCIMA. - En último lugar, en relación con las otras edificaciones construidas en suelo no urbanizable, aunque tradicionalmente han sido admitidas por ser las expresamente vinculadas al terreno, se debería poder llegar a diferenciar de la siguiente manera.

Es imprescindible que podamos diferenciar si nos encontramos frente un asentamiento tradicional o un vecindario; en segundo lugar, si son edificaciones con valores específicos y que no dispongan de ningún catalogo; y, en tercer lugar, otras actuaciones urbanísticas – como, por ejemplo, campings, huertos, naves de almacenamiento, hípicas, etc.

En el primer supuesto, que serían aquellos asentamientos rurales o vecindarios aislados de otros núcleos de población, se debería garantizar su continuidad sin tener que pasar por un proceso urbanizador, que precisamente, mermaría sus características propias. Por ello, el elemento a preservar es su identidad y carácter sin tener que convertirse en asentamientos urbanos. El mecanismo a través del cual se podría dar salida a este problema, sería mediante un plan urbanístico de actuación local, focalizado a este sector concreto. Lo imprescindible en este primer supuesto, es poder llegar a crear un traje a medida a en cada municipio que se encuentre en esta situación, y garantizar así su continuidad.

En segundo supuesto, nos referimos a construcciones con valores arquitectónicos, históricos, etc. Lo primordial en este caso, es tener desarrollado un catálogo de edificaciones rurales donde consten todas estas edificaciones a fin de protegerlas y garantizar así su conservación. El problema surge cuando no existen estos catálogos. En estos supuestos, lo que se podría facultar sería el poder desarrollar un proyecto de actuación específica, que permitiría en función de lo que se pretenda proteger, diferenciar cada espacio o construcción.

Y en tercer, y último lugar, todas aquellas otras actuaciones específicas que se pueden desarrollar en estos espacios deberían tramitarse como un proyecto de actuación

específica, a fin de garantizar que serán aquellas actuaciones, o actividades a desarrollar en estos espacios, y que serán correctamente autorizadas, aunque posteriormente puedan quedar sujetas a algún tipo de cumplimiento de otros requisitos por vía reglamentaria.

Sin embargo, dentro de esta tercera tipología, quedarían incluidas algunas actuaciones comentadas a lo largo de esta tesis, como por ejemplo el caso de industrias, que almacenen, comercialicen, conserven, manipulen productos agrícolas; aquellas industrias que se tengan que alejar de los asentamientos urbanos; aquellas industrias dedicadas expresamente al hormigón y producción de aglomerado asfáltico; la actividad de camping como también almacenamiento de caravanas; los centros de recuperación de residuos, cuando sean al aire libre; los centros de producción de energía; hípicas o centros de recuperación de animales; huertos; áreas de servicio; entre otros.

DÉCIMA TERCERA. - Analizada toda la normativa, jurisprudencia como doctrina en cuanto a los usos, citada a lo largo de la tesis como también en su bibliografía, mi postura acerca de los mismos es que comparto la opinión de clasificación de los usos ya establecidos en las leyes de urbanismo de 2005 y 2010 para el ámbito de la comunidad autónoma de Catalunya, como por ejemplo usos agrícolas, ganaderos, forestales, de servicios, de instalaciones vinculadas a obras públicas, recursos hídricos, hípicas, gestión de residuos, así como actividades de camping y turismo rural.

Sin embargo, por lo que respecta a la actividad de camping, creo que a día de hoy existe un vacío legal en la previsión de reubicación de caravanas y móvilhome, cuando llegan al final de temporada o finaliza temporalmente la actividad de camping.

En este sentido, muchas veces como práctica habitual se trasladan estos equipamientos a campos o zonas de suelo no urbanizable, que en la mayoría de los casos no permite ofrecer el servicio idóneo, bien por estar emplazados en suelo inundables, o donde faltan determinados recursos.

Por ello, en mi opinión y después del trabajo realizado a lo largo de esta tesis, creo que sería idóneo que cuando se prevea la creación de un plan especial para actividad de camping, o alguna ampliación de estas actividades, necesariamente se hiciera una previsión adjunta de aparcamiento de caravanas o depósito de móvilhomes. Todo ello permitirá dar unas garantías de la zona donde se emplazan estos equipamientos, y al

mismo tiempo acotar de forma más explícita la zona destinada a la misma actividad, sin que se produzca una diversificación u ocupación de determinados terrenos en suelo no urbanizable sin ninguna previsión o control.

Y en último lugar, y haciendo una breve mención al SNU, a mi entender, y estando en la posición expuesta en segundo lugar, dentro de la conclusión primera; la cual mantiene adoptar políticas más laxas en suelo no urbanizable, a fin de poder garantizar la continuidad de la población en esas zonas, entiendo que es necesario que también se mantenga la clasificación del suelo no urbanizable, entre protegido y común, ya establecido en la Ley 10/2004 de 9 de diciembre, de la modificación de Ley de Urbanismo.

BIBLIOGRAFIA

AGUADO I CUDOLÀ, V. (2008). *La función inspectora y el régimen sancionador en materia de vivienda. Garantizar el buen funcionamiento de la legalidad*. PONCE SOLÉ, J. y SIBINA TOMÁS, D. (2008). *El derecho de la vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo. Con un análisis específico de la Ley catalana 18/2007, de 28 de diciembre del derecho a la vivienda, en su contexto español, europeo e internacional*. Editorial Marcial Pons.

AGUADO I CUDOLÀ, V. (2009). *El régimen administrativo sancionador en materia de aguas. Un instrumento de protección del dominio público hidráulico y de un uso adecuado de los recursos hídricos*. MONTORO CHINER, M. J. (2009). *El agua: Estudios interdisciplinarios*. Editorial Atelier Libros, S.A.

AMENÓS I ALAMÓ, J. (2015). *El mito legal de la ciudad compacta*. Servicio de publicaciones, Universitat Autònoma de Barcelona.

ARGULLOL I MURGADAS, E. (2011). *Estudios de derecho urbanístico*. Instituto Nacional de Administración Pública.

BACHOF, O. (1987). *Jueces y constitución*. Editorial Civitas, colección cuadernos Civitas.

BARNÉS VAZQUEZ, J. (2002). *Distribución de competencias en materia de urbanismo: Estado, Comunidades Autónomas, Entes Locales. Análisis de la jurisprudencia constitucional*.

BASSOLS COMA, M. (1973). *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*. Editorial Montecorvo.

BASSOLS COMA, M. y SORIA MARTINEZ, G. (2017). *Los efectos de la nulidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico*. Editorial Civitas.

- BONET CORREA, A. (1989). *Las claves el urbanismo*. Editorial Ariel.
- BUSTILLO BOLADO, R. O. (2009). *Clasificación y calificación del suelo. Fundamentos de derecho urbanístico*.
- CARCELLER I FERNANDEZ, A. (1992). *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo.
- CASTELAO RODRIGUEZ, J., CRIADO SANCHEZ, A. Y JALVO MINGUEZ, J. (2020). *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XX. Homenaje a Ricardo Santos Díez*. El Consultor de los Ayuntamientos.
- CASTILLO BLANDO, F. (2006). *Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título autorizante*. Thomson Aranzadi.
- CHACÓN I ORTEGA, L. (1983). *Catálogo de términos urbanístico*. Editorial Bayer Hnos.
- CHUECA COITIA, f. (1968). *Breve historia del urbanismo*. Madrid.
- CHOLBI CACHÁ, F. A. (2005). *El procedimiento de otorgamiento de las licencias de urbanismo*. El consultor.
- CLAVERO ARÉVALO, M. (1992). *Estudios de derecho administrativo*. Instituto García Oviedo, Universidad de Sevilla.
- CRIADO SANCHEZ, A. (2020). *Cuestiones jurídicas de actualidad sobre planeamiento y gestión urbanística*. Editorial Consultor de los Ayuntamientos.
- CUYÁS PALAZÓN, M.M. (2007). *Urbanismo ambiental y evaluación estratégica*. Editorial Atelier.

DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (2009) *Infraestructures aeroportuàries, federalisme i autonomia política; un estudi comparat dels reptes de la gestió dels aeroports a Espanya i Alemanya*. Institut d'Estudis Autònoms.

ESTEVE PARDO, J. (2014). *Lecciones de Derecho Administrativo*. Marcial Pons.

FERNANDEZ RODRÍGUEZ, T.R. (2016). *Manual de Derecho Urbanístico*. Editorial Aranzadi.

FRANCH SAGUES, M. (2016). *Contratos y Urbanismo*. GIFREU I FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (2016). *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Instituto Nacional de Administración Pública.

GÓMEZ ROSSI, M. J. (2018). *Actuaciones urbanísticas autorizables en suelo no urbanizable*. Editorial Universidad de Sevilla.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2012). *El modelo de agente urbanizador en otras Comunidades Autónomas*. Estudios y Comentarios Legislativos.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. (2012). *Los estándares urbanísticos: Estudio sobre las densidades edificatorias*. Estudios y Comentarios Legislativos.

GUILLARTE GUTIERREZ, V. (2011). *Legalidad urbanística, demolición y terceros adquirentes de buena fe*. Ed. Lex Nova.

IRIBARREN GOICOECHEANDÍA, M. (1984). *La calificación de solar como requisito de la edificación*. Instituto de Estudios de Administración Local.

JORDANO FRAGA, J. (2009). *La reclasificación del suelo no urbanizable*. Thomson – Reuters Aranzadi.

MARTIN REBOLLO, L. Y BUSTILLO BOLARDO, R. (2007). *Fundamentos de Derecho Urbanístico*. Editorial Thomson Aranzadi, S.A.

MARTÍN VALDIVIA, S.M. (2016). *La jurisdicción contenciosa: Análisis Práctico. Medidas cautelares. En particular, la suspensión de los acuerdos impugnados*. Editorial Aranzadi.

NOGUERA DE LA MUELA, M. B. (1993). *Conflictivitat competencial en matèria d'ordenació del territori*. Institut d'Estudis Autònoms.

NOGUERA DE LA MUELA, M. B. (2007). *Urbanismo y ordenación del litoral*.
TRAYTER JIMENEZ, J.M. (2007). *Comentarios a la Ley de Urbanismo de Catalunya*.
Editorial Aranzadi.

NOGUERA DE LA MUELA, M. B. (2016). *Reflexiones sobre algunos aspectos urbanísticos de la actual normativa de costas en el territorio litoral*. GIFREU I FONT, J., BASSOLS COMA, M., MENÉNDEZ REXACH, A. (2016). *El derecho de la ciudad y el territorio: estudios en homenaje a Manuel Ballbé Prunés*. Instituto Nacional de Administración Pública.

PARADA VÁZQUEZ, J. R. (2007). *Derecho Urbanístico General*. Editorial Marcial Pons.

PAREJA LOZANO, C. (1990). *Régimen jurídico del suelo no urbanizable*. Editorial Marcial Pons.

PONT CASTEJÓN, I. (1989). *Medio ambiente y Constitución Española de 1978*. La Empresa en la Constitución Española. Editorial Aranzadi.

PONT CASTEJÓN, I. y NIETO MORENO, J. E. (2016). *Actuación ambiental del estado, luces y sombras en la implantación de las energías renovables*. Observatorio de políticas ambientales.

RUIZ ARNÁIZ, G. (2005). *Derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable*. Anuario de la Universidad Internacional SEK.

RUIZ ARNÁIZ, G. (2006). *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*. Editorial la Ley, Wolters Kluwer.

RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L. (1980). *El sistema de espacios libres en una ciudad y su planeamiento*. Universidad Politécnica de Madrid. Tesis Doctoral dirigida por Fernando de Terán Troyano.

SALADIÉ, S. Conflicto entre paisaje y molinos de viento.

TOLOSA TRIBIÑO, C. (2007). *El uso del suelo: Planeamiento urbanístico e intervención administrativa*. DAPP Publicaciones Jurídicas.

TRAYTER JIMENEZ, J. M. y AGUADO CUDOLÀ, V. (1995). *El control del planeamiento urbanístico*. Fundación Abad Oliba, Editorial Civitas.

TRAYTER JIMENEZ, J. M. (1996). *El control del planeamiento urbanístico*. Fundación Abad Oliba, Editorial Civitas.

TRAYTER JIMENEZ, J. M. (2015). *Derecho Urbanístico de Catalunya*. Editorial Atelier Libros.

VÁZQUEZ ASENJO, O. G. (2013). *Coordinación entre el catastro y el registro de la propiedad*. Editorial Tirant lo Blach.

REVISTAS

AGUIRRE FONT, J.M. (2014). *La resiliencia del territorio al cambio climático. Retos y herramientas jurídicas desde el planeamiento urbanístico*. Revista Catalana de Dret Ambiental.

AGUIRRE FONT, J. M. (2017). *Del suelo no urbanizable a los espacios abiertos pasado, presente y futuro de su ordenación en Catalunya*. *Práctica urbanística: Revista mensual de Urbanismo*.

BASSOLS COMA, M. (1979). *La problemática del cambio de las ciudades españolas en el Derecho Urbanístico*. Revista de la Universidad Complutense de Madrid.

BASSOLS COMA, M. (1981). *Ordenación del territorio y medio ambiente: aspectos jurídicos*. Revista de Administración Pública.

BASSOLS COMA, M. (1981). *El medio ambiente y la ordenación del territorio*. Documentación administrativa (ejemplar dedicado a ecología y medio ambiente).

BASSOLS COMA, M. (1999). *Ildefons Cerdà en la fundamentación jurídica de la urbanización*. Ciudad y territorio: Estudios Territoriales.

BASSOLS COMA, M. (2010). *La problemática de los riesgos en el derecho urbanístico*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

BASSOLS COMA, M. (2013). *El derecho a la vivienda ante la crisis económica y el cambio climático*. Revista general de legislación y jurisprudencia.

BASSOLS COMA, M. (2014). *El derecho urbanístico durante la transición política (1976-1982) y en la Constitución de 1978*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

BELTRAN AGUIRRE, J. L. (2006). *Clasificación, categorización y clasificación del suelo en la legislación autonómica comparada*. Revista Jurídica de Navarra.

BELTRAN AGUIRRE, J. L. (2013). *La incidencia del ámbito urbanístico de las nuevas técnicas de intervención administrativa. La ley 12/2012, de 26 de diciembre*. Revista Aranzadi Doctrinal.

CABEZUELO VALENCIA, D. (2012). *Urbanismo. Modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*. La Administración Práctica.

CARLÓN RUIZ, M. (2010). *La ordenación del litoral y su entrecruzamiento con la legislación de costas: una visión panorámica (Parte Segunda)*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación.

DARNACULLETA GARDELLA, M. M. (1995). *Realitat i problemàtica jurídica de la Costa Brava*. Revista Catalana de Dret Públic.

DE TERÁN TROYANO, F. (1962). *La ciudad y el viento: estudio del problema del viento en relación con la disposición de los núcleos urbanos*. Revista del Colegio de Arquitectos de Madrid.

DE TERÁN TROYANO, F. (1976). *Notas para la historia del planeamiento de Madrid*. Revista de Ciencia Urbana.

DE TERÁN TROYANO, F. (1980). *Diez años de Urbanismo en España*. Revista de Ciencia Urbana.

DE TERÁN TROYANO, F. (2002). *El ensanche de las ciudades; la cuestión higiénica. La ingeniería del agua en España en el siglo XIX: ciclo de conferencias*.

DE TERÁN TROYANO, F. (2009). *Planeamiento urbano en la ciudad dispersa*. Revista del Círculo de Bellas Artes.

EMBID IRUJO, A. / EMBID TELLO, A. E. (2016). *Fracturación hidráulica: entre la prohibición y la exigencia de evaluación ambiental. Evaluación de riesgos y moratoria aconsejable*. Revista Aranzadi de Derecho Ambiental.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. (2016). *El deber urbanístico de realojo*. Revista Española de Derecho Administrativo.

FRAGA, J. J. (2010). *La Reclasificación del Suelo No Urbanizable*. Revista Española de Derecho Administrativo.

FRANCH SAGUES, M. (1996). *Imbricación del dominio público y privado*. Revista de Administración Pública.

GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, F. (2019). *Las claves imperturbables del que debiera ser el futuro y deseable derecho urbanístico español a la luz de su brillante pasado y convulso presente*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

GIFREU I FONT, J. (2019). *La valoración del suelo no urbanizable afecto a sistemas generales: de su contribución a “crear ciudad” a la negación de expectativas urbanísticas en el valor del suelo*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

GUTIÉRREZ COLOMINA, V. (1995). *Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2006). *La clasificación del suelo en la ley de 1956: precedentes y secuelas*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

MENÉNDEZ REXACH, A. (2007). *La incidencia de la tipología suelo urbanizado – suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecida por las leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

MERELO ABELA, J. (2007). *Las situaciones básicas del suelo según la Ley 8/2007 de suelo y las técnicas de la clasificación y categorización del suelo*. Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal.

MONTERO MARTÍNEZ, C. (2002). *Uso ilegal del suelo no urbanizable*. Consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal.

MUÑOZ GUIJOSA, M. A. (2014). *La problemática fijación del término de comparación en la indemnización por vinculación singular: Un intento de clarificación a la luz de la jurisprudencia*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación.

PONCE SOLÉ, J. (2019) *Derecho urbanístico, derecho a una buena administración y buena regulación urbanística, una revolución jurisprudencial silenciosa: a propósito de la obra del profesor Bassols*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

PRADO GASCÓ, V. J. (2014). *El control registral de legalidad urbanística en edificaciones “casarón”*. Revista Aranzadi de Derecho y Nuevas Tecnologías.

RODRÍGUEZ MUÑOZ, J. M. (2010). *Revisión de oficio de licencias ilegales y concesión de nuevas licencias a edificaciones construidas fuera de ordenación*. Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo.

ROZADOS OLIVA, M. J. (1999). *La utilización edificatoria del suelo no urbanizable*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

SANCHEZ GOYANES, E. (1999). *Protección de la legalidad urbanística: problemas prácticos*. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (2016). *Una imprevista disfunción del sistema urbanístico. La mortalidad judicial de los planes*. Revista Práctica Urbanística.

TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. (2016). *La responsabilidad patrimonial de la administración como consecuencia de la ordenación territorial y urbanística*. Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación.

VAQUER CABALLERÍA, M. (2019) *Suelo urbano, suelo urbanizado, suelo consolidado: las bases leales de la ordenación y gestión sostenibles del medio urbano.*, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente.

- (2009). *Gestión Urbanística – Situación fuera de ordenación en cuanto a los usos llevados a cabo en suelo no urbanizable*. Consultor de los ayuntamientos y de los juzgados: Revista técnica especializada en administración local y justicia municipal.

NORMATIVA

Real Decreto de 24 de julio de 1889, por el que se aprueba el Código Civil. *Boletín Oficial del Estado de 25 de Julio de 1889, núm. 206*.

Estatuto Municipal de 9 de marzo de 1924. *Gaceta de Madrid, de 9 de marzo de 1924, núm. 69, p. 1223.*

Decreto de 8 febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria. *Boletín Oficial del Estado, de 27 de febrero de 1946, núm. 58.*

Ley 52/1962 de 21 de Julio, por la que se aprueba la valoración de los terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de vivienda y urbanismo. *Boletín Oficial del Estado de 23 de Julio de 1962, núm. 175, p. 10281-10282.*

Decreto Ley 7/1970 de 27 de junio, que versa sobre las actuaciones urbanísticas urgentes. *Boletín Oficial del Estado, de 30 de junio de 1970, núm. 155, p. 10244-10246.*

Ley 19/1975 de 2 de mayo, por la que se aprueba la reforma de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado, de 5 de mayo de 1975, núm. 107, p. 9427-9448.*

Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado, de 16 de junio de 1976, núm. 144.*

Real Decreto 1558/1977, de 4 de Julio, que reestructura determinados órganos de la Administración Central del Estado. *Boletín Oficial del Estado, de 5 de julio de 1977, núm. 159, p. 15035-15037.*

Real Decreto Ley 41/1977, de 29 de septiembre, de restablecimiento provisional de la Generalitat de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 5 de julio de 1977, núm. 238, p.22047-22048.*

Real Decreto 1385/1978, de 23 de junio, por el que se traspasan competencias de la administración del Estado a la Generalitat de Catalunya en materia de urbanismo. *Boletín Oficial del Estado, de 24 de junio de 1978, núm. 150.*

Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de septiembre de 1978, núm. 221, p. 21592-21606.

Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 18 de septiembre de 1978, núm. 223, p. 21767-21776.

Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por la que se aprueba el Reglamento de Gestión urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de enero de 1979, núm. 27, p. 2451-2464.

Decreto de 11 de octubre de 1978, sobre regulación del ejercicio de las competencias urbanísticas por órganos de la Generalitat de Catalunya. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 16 de noviembre de 1978.

Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de diciembre de 1979, n.º 306, p. 29363-29370.

Real Decreto 1503/1980, de 20 de junio, sobre transferencias de actuaciones del Instituto Nacional de Urbanización a la Generalitat de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado* de 21 de julio de 1980, núm. 174.

Decreto 141/1980, de 8 de agosto, sobre asignación de competencias del Instituto Nacional de Urbanización a Catalunya.

Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre la protección de la legalidad urbanística. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 4 de diciembre, núm. 182.

Instrumento de 18 de marzo de 1982 de adhesión de España al Convenio relativo a Humedales, de importancia internacional, especialmente como hábitat de aves acuáticas,

hecho en Ramsar el 2 de febrero de 1971. *Boletín Oficial del Estado*, de 20 de agosto de 1982, núm. 199, p. 22472 a 22474.

Decreto 308/1982, de 26 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo y aplicación de la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, sobre protección de la legalidad urbanística. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 22 de septiembre de 1982.

Decreto 475/1982, de 2 de diciembre, de regulación del uso agrícola de carácter transitorio de los suelos expropiados por razón de actuaciones urbanísticas urgentes. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 7 de enero de 1983.

Ley 23/1983, de 21 de noviembre, de Política Territorial. *Boletín Oficial del Estado*, de 21 de enero de 1984, núm.- 18.

Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 6 de febrero de 1984, núm. 31.

Decreto 146/1984, de 10 de abril, por el que se aprueba el Reglamento para el desarrollo de la Ley 3/1984, de 9 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Catalunya. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 31 de octubre de 1984.

Decreto 397/1984, de 17 de diciembre, sobre el proceso de elaboración del proyecto del Plan Territorial General. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 20 de febrero de 1985.

Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. *Boletín Oficial del Estado* de 3 de abril de 1985, núm. 80, p. 8945 a 8964.

Ley 16/1985, de 25 de junio del Patrimonio Histórico Español. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de junio, núm. 155, p. 20342-20352.

Directiva 85/337/CEE de 5 de julio de 1985, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 5 de julio de 1985, núm. 175, p. 40 a 48.

Decreto 73/1987, de 20 de febrero, sobre el Plan Territorial. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 25 de marzo de 1987.

Informe Brundtland, de 4 de agosto de 1987, de la comisión mundial sobre el medio ambiente y el desarrollo, realizado por la asamblea general de Naciones Unidas.

Ley 22/1988, de 28 de Julio de Costas. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de Julio, núm. 181.

Carta Europea de Autonomía Local de 15 de octubre de 1988. *Boletín Oficial del Estado* de 24 de febrero de 1989, núm. 47, p. 5396-5398.

Ley 2/1989, de 16 de febrero, sobre Centros Recreativos Turísticos. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de marzo de 1989, núm. 54.

Directiva del Consejo, de 8 de junio de 1989, relativa a la prevención de la contaminación atmosférica procedente de nuevas instalaciones de incineración de residuos municipales. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 14 de junio de 1989, núm. 163, p. 32 a 36.

Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Catalunya en materia urbanística. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya* de 13 de julio de 1990, núm. 1317.

Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de julio de 1990, núm. 179.

Directiva 92/43/CEE del consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 22 de julio de 1992, n.º 1, L.206/7-206/50

Ley 30/1992 de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *Boletín Oficial del Estado de 27 de febrero de 1993, núm. 285.*

Ley Orgánica 9/1992 de 23 de diciembre, de transferencia de competencias a comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143 de la CE. *Boletín Oficial del Estado de 24 de diciembre de 1992, núm. 308, p. 43863-43867.*

Ley 1/1995, de 16 de marzo, por la que se aprueba el Plan Territorial General de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 26 de mayo de 1995, núm. 125.*

Reglamento 307/97 del Consejo de 17 de febrero de 1997 que modifica el Reglamento 3528/86, que regula la protección de los bosques en la comunidad contra la contaminación atmosférica. *Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de febrero de 1997, n.º 51, p. 9-10*

Reglamento 308/97 de 17 de febrero, que modifica el Reglamento 2158/92 relativo a la protección de los bosques comunitarios contra los incendios. *Diario Oficial de la Unión Europea de 21 de febrero de 1997, n.º 51, p. 11-12.*

Directiva 97/11/CE de 3 de marzo de 1997, por la que se modifica la Directiva 85/337/CEE relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas de 14 de marzo de 1997, núm. 73, p. 5 a 15.*

Ley 11/1997 de 24 de abril, de envases y residuos de envases. *Boletín Oficial del Estado, de 25 de abril de 1997, núm. 99, p. 13270 a 13277.*

Real Decreto 1093/1997 de 4 de julio por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística. *Boletín Oficial del Estado de 23 de julio de 1997, núm. 175, p. 22451 a 22470.*

Decreto 303/1997, de 25 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento sobre medidas para facilitar la ejecución urbanística. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya de 3 de diciembre de 1997.*

Ley 3/1998 de 27 de febrero de la intervención integral de la administración ambiental. *Boletín Oficial del Estado, de 8 de abril, n.º 84, p. 11918-11934*

Ley 4/1998 de 12 de marzo, de Protección de Cap de Creus. *Boletín Oficial del Estado de 28 de mayo de 1998, núm. 127, p. 17613 a 17627.*

Ley 29/1998 de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativo. *Boletín Oficial del Estado de 14 de julio de 1998, núm. 167.*

Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación. *Boletín Oficial del Estado de 6 de noviembre de 1999, núm. 266.*

Decreto 4/2000, de 10 de enero, por el que se crea el Programa para el planeamiento territorial y su implementación. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya de 14 de enero de 2000.*

Decreto 90/2000, de 22 de febrero, de modificación del Decreto de 27 de septiembre de 1978, relativo a la Comisión de Urbanismo de Catalunya. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya de 1 de marzo de 2000.*

Convenio Europeo del Paisaje se ratificó por el estado por medio del Instrumento de ratificación del Convenio Europeo del Paisaje de 20 de octubre de 2000. *Boletín Oficial del Estado de 5 de febrero de 2008, núm. 31, p. 6259 a 6263.*

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2000, por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas, de 22 de diciembre de 2000, núm. 327, p. 1 a 73.*

Directiva 2000/76/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de diciembre de 2000, relativa a la incineración de residuos. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas* de 28 de diciembre de 2000, núm. 332, p. 91 a 111.

Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de enero de 2001, núm. 20.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de Julio, que aprueba el Texto refundido de la Ley de Aguas. *Boletín Oficial del Estado*, de 24 de julio, núm. 176.

Ley 10/2001 de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. *Boletín Oficial del Estado*, de 6 de julio de 2001, núm. 161, p. 24228 a 24250.

Directiva 2001/42/CE del Parlamento y el Consejo de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, de 21 de julio de 2001, núm. 197, p. 30 a 37.

Ley 24/2001, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de diciembre de 2001, núm. 313.

Ley 2/2002 de 14 de marzo, de Urbanismo de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de abril, n.º 92, p. 14509.

Decreto 174/2002 de 11 de junio, regulador de la implantación de la energía eólica en Catalunya. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 26 de junio de 2002, núm. 3664, p. 11524 a 11528.

Ley 31/2002 de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. *Boletín Oficial del Estado*, de 17 de enero de 2003, núm. 15.

Directiva 1996/61/CE de prevención y control integrado de la contaminación, y que fue modificada por la Directiva 2008/1 de 15 de enero y que fue traspuesta por la Ley 16/2002

de 1 de Julio, de prevención y control integrados de la contaminación. *Boletín Oficial del Estado, de 2 de julio de 2002, n.º 157*

Ley 53/2002, de 30 de diciembre de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. *Boletín Oficial del Estado, de 31 de diciembre de 2002, núm. 313.*

Ley 33/2003 de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Publicas. *Boletín Oficial del Estado, de 4 de noviembre, núm. 264, p. 38924-38967.*

Ley 62/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. *Boletín Oficial del Estado, de 31 de diciembre de 2003, núm. 313.*

Real Decreto-Ley 2/2004, de 18 de junio, por el que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. *Boletín Oficial del Estado, de 19 de junio de 2004, núm. 148, p. 22453 a 22457.*

Ley 4/2004, de 30 de junio de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana. *Diario Oficial de la Generalitat Valenciana, de 2 de julio de 2004, n.º 4788.*

Ley 10/2004, de 9 de diciembre, de la Generalitat, del Suelo No Urbanizable. *Boletín Oficial del Estado, de 19 de enero de 200, núm. 16.*

Ley 10/2004, 24 diciembre, de modificación de la Ley de Urbanismo, por el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad y de la autonomía local. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 30 de diciembre, n.º 4291, p. 26612*

Ley 8/2005, de 8 de junio de Protección, Gestión y Ordenación del Paisaje. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 16 de junio de 2005, n.º 4407.*

Ley 11/2005, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley 10/2001, de 5 de julio, del Plan Hidrológico Nacional. *Boletín Oficial del Estado, de 23 de junio de 2005, núm. 149, p.21846 a 21856.*

Ley Orgánica 6/2006 de 19 de Julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 20 de julio, n.º 172*

Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid. *Boletín Oficial del Estado de 5 de julio de 2006, núm. 159.*

Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los Servicios en el Mercado Interior. *Diario Oficial de la Unión Europea de 27 de diciembre de 2006, núm. 376, p.36-68.*

Ley 8/2007, de 28 de mayo, de suelo. *Boletín Oficial del Estado, de 29 de mayo de 2007, núm. 128.*

Real Decreto 907/2007, de 6 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Planificación Hidrológica. *Boletín Oficial del Estado, de 7 de julio de 2007, núm. 162, p. 29361 a 29398.*

Decreto Ley 1/2007, de 16 de octubre, de medidas urgentes en materia urbanística. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 18 de octubre de 2007, núm. 4990.*

Directiva 2007/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de octubre de 2007, relativa a la evaluación y gestión de los riesgos de inundaciones. *Diario Oficial de la Unión Europea, de 6 de noviembre de 2007, núm. 288, p. 27 a 34.*

Directiva 2008/50, relativa a la calidad del aire ambiente y a una atmosfera más limpia en Europa. *Diario Oficial de la Unión Europea, de 11 de junio de 2008, núm. 152, p. 1 a 44.*

Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo. *Boletín Oficial del Estado, de 26 de junio de 2008, núm. 154.*

Ley 3/2009, de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos. *Boletín Oficial del Estado, 8 de abril de 2009, núm. 86.*

Ley 6/2009, de 28 de abril, de evaluación ambiental de planes y programas. *Boletín Oficial del Estado, de 21 de mayo de 2009, núm. 123.*

Decreto Legislativo 1/2009 de 21 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley reguladora de Residuos. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 28 de julio de 2009, núm. 5430. Publicación incluida en el Boletín Oficial del Estado, de 30 de noviembre de 2009, núm. 262.*

Decreto 147/2009 de 22 de septiembre, por el que se regulaban los procedimientos administrativos aplicables para la implantación de parques eólicos e instalaciones fotovoltaicas en Catalunya. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 28 de septiembre de 2009, núm. 5472.*

Directiva 2009/147/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2009, relativa a la conservación de aves silvestres. *Diario Oficial de la Unión Europea, de 26 de enero de 2010, núm. 20, p. 7 a 25.*

Ley 20/2009, de 4 de diciembre, de prevención y control ambiental de las actividades. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 11 de diciembre de 2009, núm. 5524.*

Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2010. *Boletín Oficial del Estado, de 24 de diciembre de 2009, núm. 309.*

Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado, de 21 de agosto de 2010, núm. 203.*

Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. *Boletín Oficial del Estado, de 23 de septiembre de 2010, núm. 231.*

Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo. *Boletín Oficial del Estado, de 8 de septiembre de 2010, núm. 218.*

Directiva 2010/75/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de noviembre de 2010, sobre las emisiones industriales (prevención y control integrados de la contaminación). *Diario Oficial de la Unión Europea*, de 17 de diciembre de 2010, núm. 334, p. 17 a 119.

Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 19 de mayo de 2011, núm. 5882.

Ley 22/2011 de 22 de julio, de residuos y suelos contaminados. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de julio de 2011, núm. 181.

Ley 7/2011, de 27 de julio, de Medidas Fiscales y Financieras. *Boletín Oficial del Estado*, de 16 de agosto de 2011, núm. 196.

Real Decreto 1066/2011 de 28 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que establece las condiciones de protección del dominio público radioeléctrico. *Boletín Oficial del Estado*, de 29 de septiembre de 2011, núm. 234.

Directiva 2011/92/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. *Diario Oficial de la Unión Europea* de 28 de enero de 2012, núm. 26, p. 1 a 21.

Ley 11/2011, de 29 de diciembre, de reestructuración del sector público para agilizar la actividad administrativa. *Boletín Oficial del Estado*, de 14 de enero de 2012, núm. 12.

Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto. *Boletín Oficial del Estado*, de 10 de marzo de 2012, núm. 60.

Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. *Boletín Oficial del Estado*, de 27 de junio de 2013, núm. 153.

Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental. *Boletín Oficial del Estado*, de 11 de diciembre, núm. 296, p. 98151-98227.

Ley 2/2014, de 27 de enero, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 30 de enero de 2014, núm. 6551.

Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones. *Boletín Oficial del Estado* de 10 de mayo de 2014, núm. 114.

Decreto 75/2014, de 27 de mayo, del Plan para el derecho a la vivienda. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 269 de mayo de 2014, núm. 6633.

Edicto de 29 septiembre de 2014, sobre una resolución referente al Plan director urbanístico del sistema costero (PDUSC-1 y PDUSC-2). *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 7 de octubre de 2014, núm. 6722, pág. 1-26.

Ley 3/2015, de 11 de marzo, de medidas fiscales, financieras y administrativas. *Boletín Oficial del Estado*, de 4 de abril de 2015, núm. 81.

Ley Orgánica 7/2015 de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985 de 1 de julio, del Poder Judicial. *Boletín Oficial del Estado*, de 22 de julio de 2015, núm. 174, p. 61593 a 61660.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. *Boletín Oficial del Estado*, de 31 de octubre de 2015, núm. 261.

Ley 16/2015, de 21 de julio, de simplificación de la actividad administrativa de la Administración de la Generalidad y de los gobiernos locales de Catalunya y de impulso de la actividad económica. *Boletín Oficial del Estado*, de 15 de agosto de 2015, núm. 195.

Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. *Boletín Oficial del Estado, de 2 de octubre de 2015, núm. 236.*

Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público. *Boletín Oficial del Estado, de 2 de octubre de 2015, núm. 236.*

Decreto 226/2016, de 15 de marzo, de modificación del Decreto 342/2011, de 17 de mayo, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 17 de marzo de 2016, núm. 7081.*

Decreto 277/2016, de 2 de agosto, de reestructuración del Departamento de Territorio y Sostenibilidad. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 4 de agosto de 2016, núm. 7177.*

Ley 5/2017 de 28 de marzo, de medidas fiscales, administrativas, financieras y del sector público y de creación y regulación de los impuestos sobre grandes establecimientos comerciales, sobre estancias en establecimientos turísticos, sobre elementos radio tóxicos, sobre bebidas azucaradas envasadas y sobre emisiones de dióxido de carbono. *Boletín Oficial del Estado, de 27 de junio de 2017, nº 152, p. 53471 a 53682.*

Ley 16/2017, de 1 de agosto, del cambio climático. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 3 de agosto de 2017, núm. 7426.*

Proposición de Ley de medidas administrativas y procesales para reforzar la seguridad jurídica en el ámbito de la ordenación territorial y urbanística. *Boletín Oficial de las Cortes Generales, de 15 de octubre de 2018, núm. 319-1, p.1-13.*

Decreto Ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya, de 7 de marzo de 2019, núm. 7825.*

Decreto Ley 16/2019 de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables. *Boletín Oficial del Estado*, de 14 de enero de 2020, núm. 12, p. 3237 a 3259.

Decreto-ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda. *Boletín Oficial del Estado*, de 21 de febrero de 2020, núm. 45.

Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de junio de 2020, núm. 155.

Decreto Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental. *Diario Oficial de la Generalitat de Catalunya*, de 14 de mayo de 2020, núm. 8133.

Ley 7/2020, de 2 de julio, de la Agencia de la Naturaleza de Catalunya. *Boletín Oficial del Estado*, de 16 de julio de 2020, núm. 194, p. 52001 a 52012.

Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral. *Boletín Oficial del Estado*, de 12 de agosto de 2020, n° 217, p. 68442 a 68464.

Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. *Boletín oficial del Estado*, de 2 de febrero de 2021, núm. 28.

Real Decreto Ley 35/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes de apoyo al sector turístico, la hostelería y el comercio y en materia tributaria. *Boletín Oficial del Estado*, de 23 de diciembre de 2020, núm. 334.

Real Decreto 390/2021, de 1 de junio, por el que se aprueba el procedimiento básico para la certificación de la eficiencia energética de los edificios. *Boletín Oficial del Estado*, de 2 de junio de 2021, núm. 131.

JURISPRUDENCIA

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 2 de Tarragona, de 27 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo núm. 1 de Tarragona, 139/2009 de 12 de mayo.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Lleida núm. 1, 140/2011 de 3 de mayo.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 15, 190/2013 de 10 de junio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 4, 255/2013 de 20 de junio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 7, 246/2013 de 23 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 6, 203/2013 de 23 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Girona núm. 2, 251/2013 de 2 de septiembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Girona núm. 2, 253/2013 de 2 de septiembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 7, 268/2013 de 20 de septiembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 2, 293/2013 de 22 de octubre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 2, 345/2013 de 4 de noviembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 15, 317/2013 de 18 de noviembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 17, 31/2014 de 15 de enero.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 9, 59/2014 de 18 de febrero.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 7, 49/2014 de 24 de febrero.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 7, 101/2014 de 4 de abril.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 9, 155/2014 de 5 de junio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona, núm. 9, 216/2014 de 22 de septiembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 2, 214/2014 de 10 de noviembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 4, 79/2015 de 27 de abril.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 12, 158/2015 de 20 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 9, 233/2015 de 3 de septiembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 2, 347/2015 de 30 de noviembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona, núm. 9, 26/2016 de 4 de febrero.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 2, 115/2016 de 19 de abril.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 2, 116/2016 de 19 de abril.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 1, 142/2016 de 4 de julio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 1, 132/2017 de 14 d junio.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 2, 172/2017 de 23 de agosto.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 8, 215/2017 de 29 de septiembre.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Barcelona núm. 8, 96/2018 de 29 de marzo.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 1, 32/2019 de 22 de febrero.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 1, 51/2019 de 25 de marzo.

Sentencia del Juzgado de lo Contencioso Administrativo de Tarragona núm. 1, 110/2019 de 3 de junio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 945/1999 de 8 de octubre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria 1440/2000 de 20 de julio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 850/2000 de 17 de octubre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 481/2002 de 23 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 468/2002 de 26 de junio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 1242/2002 de 26 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 365/2003 de 29 de abril.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía 1360/2003 de 12 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia Cantabria 605/2004 de 3 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 306/2005 de 3 de marzo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 490/2005 de 18 de abril.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 153/2006 de 16 de febrero.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 329/2010 de 21 de abril.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 371/2018 de 7 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 440/2018 de 28 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 1005/2018 de 26 de noviembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 1038/2018 de 5 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 30/2019 de 18 de enero.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid 200/2019 de 21 de marzo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 4207/2019 de 14 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 466/2019 de 27 de mayo.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 544/2019 de 12 de junio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 765/2019 de 29 de julio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 769/2019 de 29 de julio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 819/2019 de 2 de septiembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 1134/2019 de 27 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Catalunya 310/2020 de 28 de enero.

Sentencia del Tribunal Supremo 698/1978 de 31 de diciembre.

Sentencia del Tribunal Supremo 6034/1990 de 13 de julio.
Sentencia del Tribunal Supremo 7768/1990 de 16 de octubre.
Sentencia del Tribunal Supremo 1548/1991 de 25 de mayo.
Sentencia del Tribunal Supremo 2869/1992 de 22 de septiembre.
Sentencia del Tribunal Supremo 480/1994 de 9 de febrero.
Sentencia del Tribunal Supremo 4343/2000 de 16 de febrero.
Sentencia del Tribunal Supremo 7737/2000 de 3 de julio.
Sentencia del Tribunal Supremo 5784/2001 de 7 junio.
Sentencia del Tribunal Supremo 2946/2003 de 1 abril.
Sentencia del Tribunal Supremo 3460/2004 de 27 de abril.
Sentencia del Tribunal Supremo 5679/2005 de 16 de febrero.
Sentencia del Tribunal Supremo 456/2006 de 25 de enero.
Sentencia del Tribunal Supremo 5881/2006 de 14 de junio.
Sentencia del Tribunal Supremo 8748/2007 de 21 de noviembre.
Sentencia del Tribunal Supremo 4193/2008 de 3 de junio.
Sentencia del Tribunal Supremo 4841/2009 de 11 de mayo.
Sentencia del Tribunal Supremo 5348/2009 de 29 de mayo.
Sentencia del Tribunal Supremo 1887/2010 de 4 de diciembre de 2009.
Sentencia del Tribunal Supremo 2885/2010 de 17 de diciembre de 2009.
Sentencia del Tribunal Supremo 22/2010 de 14 de enero.
Sentencia del Tribunal Supremo 3643/2010 de 14 de mayo.
Sentencia del Tribunal Supremo 7873/2010 de 16 de julio.
Sentencia del Tribunal Supremo 1237/2016 de 31 de octubre.
Auto del Tribunal Supremo de 19/6/2017.

Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso Administrativo, sección 6ª,
de 31 de octubre de 2018.

Sentencia del Tribunal Constitucional 7/1983 de 5 de agosto.
Sentencia del Tribunal Constitucional 44/1984 de 27 de marzo.
Sentencia del Tribunal Constitucional 154/1985 de 12 de noviembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 29/1986 de 20 de febrero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1986 de 13 de mayo.
Sentencia del Tribunal Constitucional 186/1988 de 17 de octubre.

Sentencia del Tribunal Constitucional 213/1988 de 11 de noviembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 64/1990 de 5 de abril.
Sentencia del Tribunal Constitucional 147/1991 de 4 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 149/1991 de 4 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 21/1992 de 14 de febrero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 238/1992 de 17 de diciembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo.
Sentencia del Tribunal Constitucional 159/2001 de 5 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001 de 11 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004 de 3 de abril.
Sentencia del Tribunal Constitucional 259/2007 de 19 diciembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 170/2012 de 4 de octubre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 233/2012 de 13 de diciembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 97/2013 de 23 de abril.
Sentencia del Tribunal Constitucional 130/2013 de 4 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 138/2013 de 6 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 106/2014 de 24 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 122/2014 de 17 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 134/2014 de 22 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 141/2014 de 11 de septiembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 208/2014 de 15 de diciembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 5/2016 de 21 de enero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 17/2016 de 4 de febrero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 73/2016 de 14 de abril.
Sentencia del Tribunal Constitucional 1974/2016 de 21 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 157/2016 de 22 de septiembre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 80/2017 de 22 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 91/2017 de 6 de julio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 8/2018 de 25 d enero.
Sentencia del Tribunal Constitucional 69/2018 de 21 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 70/2018 de 21 de junio.
Sentencia del Tribunal Constitucional 104/2018 de 4 de octubre.
Sentencia del Tribunal Constitucional 87/2019, de 20 de junio.

Auto del Tribunal Constitucional 80/2013, de 9 de abril.

Auto del Tribunal Constitucional 266/2013, de 19 de noviembre.

Auto del Tribunal Constitucional 36/2018, de 21 de marzo.

DICTÁMENES, INFORMES Y RESOLUCIONES DE OTROS ÓRGANOS CONSULTIVOS

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 158/2008 de 19 de junio.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 165/2008 de 25 de junio.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 106/2009 de 22 de abril.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 225/2009 de 23 de julio.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 37/2010 de 28 de enero.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 88/2012 de 12 de abril.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 193/2012 de 7 de junio.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 272/2012 de 30 de agosto.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 369/2012 de 15 de noviembre.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 384/2012 de 22 de noviembre.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 292/2013 de 5 de septiembre.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 320/2013 de 3 de octubre.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 180/2014 de 15 de mayo.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 293/2014 de 24 de julio.

Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Catalunya 326/2014 de 16 de septiembre.

Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública, de 16 de septiembre.

Resolución de la Dirección General del Registro y el Notariado 13576/2018, de 18 de septiembre.

Resolución de la Dirección General del Registro y el Notariado 92/2019, de 13 de diciembre.

PÁGINAS WEB

Recomendaciones para construir y rehabilitar edificaciones que se hallen en zonas inundables

https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/gestion-de-los-riesgos-de-inundacion/guia-recomendaciones-construccion-y-rehabilitacion-edificaciones-zonas-inundables_tcm30-503724.pdf

www.boe.es

<https://canviclimatic.gencat.cat/ca/actua/accio-climatica/presentacio/primera-cimera-accio-climatica/documentacio/>

www.dialnet.uniroja.es

www.diaridegirona.cat

www.dogc.gencat.cat

www.eldiario.es

www.emporda.info

Estrategia Madrid 360

<https://www.madrid.es/portales/munimadrid/es/Inicio/Medio-ambiente/Criterios-de-Acceso-y-Autorizaciones/?vgnextfmt=default&vgnextoid=b22fda4581f64610VgnVCM2000001f4a900aRCRD&vgnextchannel=3edd31d3b28fe410VgnVCM1000000b205a0aRCRD>

www.eur-lex.europa.eu

www.gencat.cat

www.iberdrola.com

www.mendeley.com

www.mptfp.gob.es

www.naciodigital.cat

Pacto Nacional para la Transición Energética

http://icaen.gencat.cat/es/plans_programes/transicio_energetica/

Pla Clima 2018-2030 Barcelona

https://www.barcelona.cat/barcelona-pel-clima/sites/default/files/documents/pla_clima_cat_maig_ok.pdf

www.poderjudicial.es

www.ptop.gencat.cat

[Sistema Nacional de Cartografía de Zonas Inundables \(miteco.gob.es\)](http://www.miteco.gob.es)

www.tdx.cat

ABREVIATURAS

AEDENAT	Asociación Ecologista en Defensa de la Naturaleza
Art.	Artículo
CC	Código Civil
CCCAT	Código Civil de Catalunya
CE	Constitución Española
CEAL	Carta Europea de Autonomía Local
CEOT	Carta Europea de Ordenación del Territorio
CEP	Convención Europea del Paisaje
CEPA	Centre d'Ecologia i Projectes Alternatius
CJA	Comisión Jurídica Asesora
EAC	Estatuto de Autonomía de Catalunya
EEAA	Estatutos de Autonomía
ENPE	Espacios Naturales de Protección Especial
FEMP	Federación Española de Municipios y Provincias
FENACORE	Federación Nacional de Comunidades de Regantes de España
Ha	Hectárea
INU	Instituto Nacional de Urbanismo
LBRL	Ley de Bases del Régimen Local
LCRT	Ley de Centros Recreativos Turísticos
LGT	Ley General de Telecomunicaciones
LH	Ley Hipotecaria
LJCA	Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa
LPACAP	Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LRJPAC	Ley del Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común
LRJSP	Ley del Régimen Jurídico del Sector Público
LS de 1956	Ley del Suelo de 1956
LS de 1975	Ley del Suelo de 1975
LS de 1998	Ley del Suelo de 1998
LS de 2007	Ley del Suelo de 2007
LUC	Ley de Urbanismo de Catalunya
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de Naciones Unidas
Óp. Cit.	Obra citada
PAAC	Plataforma Alternativa a l'Abocador de Cruïlles
PAE	Programa de Actuación Edificativa
PAU	Plan de Actuación Urbanística
PDUSC-1	Plan Director Urbanístico del Sistema Costero
PDUSC-2	Plan Director Urbanístico de los ámbitos del sistema costero integrados por sectores de suelo urbanizable delimitado sin un plan parcial aprobado.
PEIN	Plan de Espacios de Interés Natural
PEU	Plan Especial Urbanístico
PEUA	Plan Especial Urbanístico Autónomos
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PMU	Plan de Mejora Urbana

PNTEC	Pacto Nacional para la Transición Energética de Catalunya
POUM	Plan de Ordenación Urbanística Municipal
PPU	Plan Parcial Urbanístico
PTP	Plan Territorial Parcial
RAE	Real Academia Española
RLUC	Reglamento de la Ley de Urbanismo de Catalunya
RPLU	Reglamento sobre Protección de la Legalidad Urbanística
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TC	Tribunal Constitucional
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TRLA	Texto Refundido de la Ley de Aguas
TRLBRL	Texto Refundido de la Ley de Bases del Régimen Local
TRLUC	Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Catalunya
TRLS	Texto Refundido de la Ley del Suelo
TRLS de 1976	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976
TRLS de 1992	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992
TRLS de 2008	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008
TRLSRU de 2015	Texto Refundido de la Ley del Suelo y del Rehabilitación Urbana de 2015
TS	Tribunal Supremo
UE	Unión Europea
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization).
ZEC	Zona de Especial Conservación
ZEPA	Zonas de Especial Protección para las Aves