

RESPUESTAS MEMENTO
FRANCIS LEFEBVRE

1.000
Preguntas
sobre
Urbanismo

ACTUALIZADO A MARZO 2010

Esta obra ha sido realizada
por iniciativa de
Ediciones Francis Lefebvre
sobre la base de un estudio
cedido a la Editorial por sus Autores

ALFONSO MELÓN MUÑOZ

Abogado del Estado

ANTONIO CANO MURCIA

Abogado. Técnico de la Administración Local

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.

Santiago de Compostela, 100. 28035 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es

ISBN: 978-84-92612-67-3

Depósito legal: M-14818-2010

Impreso en España

por Printing'94

Puerto Rico, 3. 28016 Madrid

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

PLAN GENERAL

	Marginal
A	
Accesión invertida	55
Acción de devastación	60
Acción pública	65
Actividad	75
Actuación administrativa automatizada	90
Actuaciones urbanísticas	95
Adaptación del planeamiento	115
Adjudicatario urbanístico	120
Administración urbanística actuante	125
Adquisición del excedente de aprovechamiento	140
Agua residual	145
Agente de la edificación	150
Agente urbanizador	155
Agrupaciones de interés urbanístico	170
Ajustes de aprovechamiento	175
Alineaciones	180
Alteración del planeamiento	185
Altura máxima de las edificaciones	190
Anotación preventiva de interposición de recurso	195
Anulación de licencia urbanística	200
Aprovechamiento urbanístico	205
Área	230
Área actústica/Servidumbre acústica	235
Área de gestión integrada	245
Área de rehabilitación	250
Área de reparto	260
Asentamiento rural	265
Autolicencia	270
Autonomía local	280
Autopromotor	295
Avances de planeamiento urbanístico	300
B	
Bases de actuación (junta de compensación)	352
Beneficiario de la expropiación	360
Beneficio económico	365
Beneficios y cargas	370
Bien jurídico protegido	375
Bienes y derechos expropiables	380

Marginal**C**

Cabildos y consejos insulares	405
Caducidad	415
Calificación	425
Canon	435
Carácter discrecional	445
Carácter reglado	450
Caracteres de los planes	455
Cargas de urbanización	460
Casas prefabricadas	470
Catálogos	480
Categoría	490
Cédula de calificación definitiva	495
Cédula de habitabilidad	500
Cédula urbanística/de urbanización	510
Certificado final de obras	520
Certificado urbanístico	525
Cesión de suelo/edificabilidad	530
Clases de suelo no urbanizable	550
Clasificación del suelo	555
Cláusulas de prevalencia y supletoriedad	570
Coeficiente de homogeneización	575
Colindancia	580
Compensación del excedente de aprovechamiento	585
Competencia	590
Complejo inmobiliario	610
Consorcio urbanístico	615
Construcción	625
Constructor	635
Consulta urbanística	640
Contribuciones especiales	645
Convenios urbanísticos	650
Coste de reposición	760
Costes de urbanización	765

CH

Chabola/chabolismo	790
--------------------------	-----

D

Deberes	805
Declaración de ruina	815
Decreto ley	825
Delegación	835
Delimitación de unidades de ejecución	845
Delito contra la ordenación del territorio	850
Demolición	860
Densidad	865

	Marginal
Derecho a edificar	875
Derecho a la edificación	880
Derecho a urbanizar	885
Derecho al aprovechamiento urbanístico	890
Derecho de petición	900
Derecho de propiedad (facultades)	905
Derecho de retracto/tanteo	915
Derecho de reversión	925
Derecho de superficie	930
Derecho de tanteo	935
Derecho urbanístico	940
Derechos adicionales	945
Desarrollo urbanístico sostenible	950
Descentralización administrativa	955
Desviación de poder	960
Determinaciones	965
Diputaciones forales	985
Dirección del proceso urbanístico	995
Dirección facultativa	1000
Directiva de servicios	1005
Director de la ejecución de la obra	1015
Director de obra	1020
Directrices de ordenación territorial	1025
Disciplina urbanística	1030
Discrecionalidad	1035
Documentación	1040
Dominio (limitaciones)	1060
Dominio público	1065
Dotaciones	1075
E	
Edificabilidad	1105
Edificación	1125
Edificio	1145
Ejecución de sentencia	1150
Ejecución urbanística	1155
Empresario	1160
Enriquecimiento injusto	1165
Entidad urbanística colaboradora	1170
Entidad urbanística de conservación	1185
Equidistribución	1190
Equipamiento	1205
Espacio libre público	1210
Espacio litoral	1215
Estándar urbanístico	1220
Estatuto/Estatutario	1225
Estrategia territorial	1240
Estudio de detalle	1245

	Marginal
Estudio de impacto territorial	1260
Estudio económico-financiero	1265
Evaluación ambiental	1275
Evaluación de impacto	1280
Excedente de aprovechamiento	1285
Expectativa urbanística	1290
Expropiación	1300
F	
Factor RM y Coeficiente GB	1355
Fe pública registral	1360
Finca	1365
Fuera de ordenación	1375
Función pública	1380
Función social de la propiedad	1385
G	
Gastos de urbanización	1405
Gerencia de urbanismo	1410
Gerencia urbanística	1415
Gestión urbanística	1420
H	
Habitante equivalente	1455
Hoja de aprecio/justiprecio	1460
I	
IBI (Impuesto sobre bienes inmuebles)	1505
ICIO (Impuesto sobre construcciones, instalaciones y obras)	1510
IS (Impuesto sobre sociedades)	1545
ITP y AJD (Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados)	1550
IVA (Impuesto sobre el valor añadido)	1555
IVTNU (Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana)	1570
Impugnación	1590
Indemnización	1595
Información ambiental	1605
Información pública	1615
Información urbanística	1630
Informe	1640
Infracción	1650
Inspección urbanística	1660
Instrumento de ejecución urbanística	1665
Instrumento de ordenación	1670
Instrumento de planeamiento	1675
Instrumento urbanístico	1680
Interés social	1695
Intervención de las entidades locales	1700
Ius variandi	1710

	Marginal
J	
Junta de compensación	1755
Junta de concertación	1780
Jurado provincial de expropiación	1785
Justiprecio	1800
L	
Legalidad urbanística	1855
Legitimación pública	1865
Libertad estimativa	1875
Licencias	1885
Liquidación	1970
M	
Malla urbana	2005
Mapa de riesgos naturales	2010
Margen de tolerancia	2015
Memoria	2020
Método de capitalización	2030
Método de comparación	2035
Método residual	2040
Modificación del planeamiento	2050
Modificación sustancial	2060
Monetarización	2070
Multa coercitiva	2075
Municipios sin planeamiento	2080
N	
Norma de Granada	2105
Norma ICONA	2120
Normalización	2130
Normas básicas del Estado	2135
Normas complementarias de planeamiento	2150
Normas de aplicación directa	2160
Normas subsidiarias de planeamiento	2165
Normas urbanísticas	2175
Normas urbanísticas regionales	2180
Normas urbanísticas supletorias	2185
Normativa directora para la ordenación urbanística	2190
Nota marginal	2200
Notificación	2215
Núcleo de población	2220
Núcleo rural	2225
O	
Obligación de pago	2255
Obra	2260
Obra nueva	2270

	Marginal
Obras de urbanización	2275
Obras mayores	2290
Obras menores	2295
Obras provisionales	2325
Obras públicas	2330
Ocupación directa	2335
Orden de ejecución	2345
Ordenación del litoral	2355
Ordenación del territorio	2360
Ordenación estructural	2370
Ordenación pormenorizada	2375
Ordenación territorial	2380
Ordenanzas	2385
Órganos de valoración	2400
P	
Paisaje	2455
Parcela	2460
Parcelación	2470
Participación pública	2490
Patrimonio público de suelo	2510
Pequeños municipios	2540
Perecuación	2545
Persona interesada	2550
Plan de ordenación intermunicipal	2555
Plan de ordenación del litoral	2560
Plan de ordenación territorial	2565
Plan de reforma interior	2570
Plan de sectorización	2575
Plan director de acción territorial	2585
Plan director urbanístico de defensa	2590
Plan especial	2595
Plan especial de infraestructuras y dotaciones	2600
Plan especial de ordenación urbana	2605
Plan especial de protección y conservación	2610
Plan especial de reforma interior	2615
Plan general de ordenación urbanística	2620
Plan parcial	2630
Plan regional de ordenación territorial	2645
Plan sectorial de incidencia supramunicipal	2650
Planeamiento	2655
Planeamiento territorial	2670
Planeamiento urbanístico	2680
Plano	2695
Plusvalía urbanística	2705
Poder adjudicador	2715
Poderes implícitos	2730
Policentrismo	2740

	Marginal
Polígono urbanístico	2745
Política de igualdad	2750
Potestades administrativas	2755
Pozo	2775
Precario	2785
Prejudicialidad	2795
Premio de afección	2800
Prescripción	2810
Prevaricación urbanística	2825
Procedimiento	2830
Programa de actuación	2840
Programa de actuación territorial	2855
Programa de actuación urbanizadora	2860
Programa de ejecución	2865
Promotor	2870
Propiedad	2875
Proyectista	2880
Proyecto básico	2885
Proyecto de actuación	2890
Proyecto de actuación especial	2895
Proyecto de actuación territorial	2900
Proyecto de compensación	2905
Proyecto de delimitación de suelo urbano	2910
Proyecto de distribución de costes	2920
Proyecto de ejecución	2925
Proyecto de equidistribución	2930
Proyecto de interés regional/singular interés	2940
Proyecto de obra	2945
Proyecto de reparcelación/compensación	2950
Proyecto de singular interés	2960
Proyecto de urbanización	2965
Proyecto final de obras	2990
Proyecto parcial	2995
Proyecto singular de interés regional	3000
Proyecto técnico	3005
Publicidad	3010
R	
Rasantes	3055
Recalificación/Reclasificación	3060
Recepción de obras	3065
Recursos	3070
Red pública	3095
Reenvío	3100
Reenvío recepticio	3110
Régimen urbanístico especial	3120
Registro de la Propiedad	3130
Registro de solares y venta forzosa	3145

	Marginal
Registros urbanísticos	3150
Reglamentación tácita	3155
Rehabilitación	3160
Reparcelación	3165
Requerimiento	3215
Reservas de suelo/terrenos	3225
Responsabilidad patrimonial	3230
Resumen ejecutivo	3235
Retasación	3240
Revisión del planeamiento	3250
Riesgo tecnológico	3260
Ruido	3265
Ruina	3275
S	
Sanciones	3355
Sector	3365
Sentencia	3375
SEPES	3385
Servicios	3390
Servidumbres	3405
Silencio administrativo	3415
Sistemas de actuación	3430
Sistemas generales	3450
Sistemas locales	3465
Situaciones básicas del suelo	3470
Sociedades urbanísticas	3480
Solar	3495
Subrogación competencial	3510
Subrogación real	3520
Suelo	3525
Suelo dotacional	3530
Suelo lucrativo	3535
Suelo no lucrativo	3540
Suelo no urbanizable/rústico	3545
Suelo rústico	3560
Suelo urbanizable	3565
Suelo urbanizado	3580
Suelo urbano	3585
Suministro de agua	3600
Superficiario	3605
Supuestos indemnizatorios	3610
Suspensión de actos de las entidades locales	3620
Suspensión de obras	3625
T	
Tasa	3655
Tasación conjunta	3660

	Marginal
Técnicas urbanísticas de definición del estatuto del suelo	3665
Técnico competente	3675
Techo edificable	3680
Terreno destinado a dotaciones públicas	3685
Título habilitante	3690
Transferencia de aprovechamiento urbanístico	3695
Transmisión	3700
U	
Unidad de actuación	3755
Unidad de actuación edificatoria	3760
Unidad de actuación urbanizadora	3765
Unidad de aprovechamiento urbanístico	3770
Unidad de ejecución	3780
Unidad final de aprovechamiento	3785
Unidad mínima de cultivo	3790
Unidad mínima forestal	3795
Unidad rústica apta para la edificación	3800
Urbanismo	3805
Urbanización	3820
Urbanizador	3825
Uso	3835
Uso dotacional	3845
Usos y obras provisionales	3855
Usuario	3860
V	
Vacatio legis	3905
Valoraciones urbanísticas	3910
Vía pública	3925
Vigencia	3930
Visado	3935
Vivienda	3950
Vivienda protegida	3965
Vuelo	3975
Z	
Zona urbanística	4005
Zona verde	4010

Principales abreviaturas

AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
ARP	Aranzadi Penal
CCA	Consejo Consultivo de Andalucía
CCB	Consejo Consultivo de Baleares
CCCanarias	Consejo Consultivo de Canarias
CCCM	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
CCExt	Consejo Consultivo de Extremadura
CCLR	Consejo Consultivo de La Rioja
CCNav	Consejo Consultivo de Navarra
CEDH	Convenio Roma 4-11-1950, europeo para la protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales
Cest	Consejo de Estado
CJAE	Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
CJAGA	Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón
CJAGC	Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña
CJAGV	Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco
CJCCV	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
CJRM	Consejo de la Región de Murcia
Const	Constitución Española
CP	LO 10/1995 Código penal
CTE	Código Técnico de la Edificación
DGCHT	Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
DGT	Dirección General de Tributos
Dict	Dictamen
IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
ICAC	Instituto de Contabilidad y Auditoría de Cuentas
IIVTNU	Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana
IRPF	Impuesto sobre la renta de las personas físicas
IS	Impuesto sobre sociedades
ITP y AJD	Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
IVA	Impuesto sobre el valor añadido
JC	Juzgado contencioso-administrativo
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
JT	Jurisprudencia Tributaria (Aranzadi)
LBRL	L 7/1985 de bases del régimen local
LCon	L 22/2003 concursal
LCSP	L 30/2007 de contratos del sector público
LEC	L 1/2000 de enjuiciamiento civil
LEF	L 16-12-1954 de expropiación forzosa
LGP	L 47/2003 general presupuestaria
LGT	L 58/2003 general tributaria
LH	Ley hipotecaria

LHL	RDLeg 2/2004, texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales
LIRPF	L 35/2006 del impuesto sobre la renta de las personas físicas
LIS	RDLeg 4/2004 del impuesto sobre sociedades
LISD	L 29/1987 del impuesto sobre sucesiones y donaciones
LITP	RDLeg 1/1993, texto refundido de la Ley del impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
LIVA	L 37/1992 del impuesto sobre el valor añadido
LJCA	L 29/1998 de Jurisdicción contencioso-administrativa
LOE	L 38/1999 de ordenación de la edificación
LOFAGE	L 6/1997 de organización y funcionamiento de la Administración General del Estado
LOPJ	LO 6/1985 del Poder Judicial
LOTARA	L Aragón 4/2009 de ordenación del territorio
LOTC	LO 2/1979 del Tribunal Constitucional
LOTEB	L Baleares 14/2000 de ordenación territorial
LOTEX	L Extremadura 3/2001 suelo y ordenación del territorio
LOTPAV	L C.Valenciana 4/2004 de ordenación del territorio y protección del paisaje
LOTPV	L País Vasco 4/1990 de ordenación del territorio
LOTSUCA	L Cantabria 2/2001 de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo
LOTUNA	LF Navarra 35/2002 de ordenación del territorio y urbanismo
LOTURI	L La Rioja 5/2006 de ordenación del territorio y urbanismo
LOUG	L Galicia 9/2002 de ordenación urbanística y protección del medio rural
LRJPAC	L 30/1992 de régimen jurídico de las Administraciones públicas y del procedimiento administrativo común
LS/07	L 8/2007 de suelo
LS/08	RD Leg 2/2008, Texto refundido de la Ley de suelo
LS/56	L 12-5-1956 de régimen del suelo y ordenación urbana
LS/76	RD 1346/1976, Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
LS/92	RDLeg 1/1992, Texto refundido de la Ley del suelo y ordenación urbana
LS/98	L 6/1998 del suelo y valoraciones
LSM	L Madrid 9/2001 del suelo
LUA	L Andalucía 7/2002 de ordenación urbanística
LUARA	L Aragón 3/2009 de urbanismo
LUCL	L Castilla y León 5/1999 de urbanismo
LUPV	L País Vasco 2/2006 del suelo y urbanismo
LUV	L C.Valenciana 16/2005 urbanística
PGC	Plan general de contabilidad
RBEL	RD 1372/1986 Reglamento de bienes de las entidades locales
RDU	RD 2187/1978 Reglamento de disciplina urbanística
REF	D 26-4-1957 Reglamento de expropiación forzosa
RGU	RD 3288/1978 Reglamento de gestión urbanística
RH	Reglamento hipotecario
RJ	Repertorio de Jurisprudencia Aranzadi
RJCA	Repertorio de Jurisprudencia de lo contencioso administrativo – Aranzadi
ROTUA	D Asturias 278/2007 Reglamento de ordenación del territorio y urbanismo
RP	RD 2159/1978 Reglamento de planeamiento
RSCL	D 17-6-1955 Reglamento de servicios de las corporaciones locales
RUCL	D Castilla y León 22/2004
TCO	Tribunal Constitucional
TEAR	Tribunal Económico Administrativo Regional
TEDH	Tribunal Europeo de Derechos Humanos

TJCE/TJUE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas/de la Unión Europea
TROTAUCM	DLeg Castilla-La Mancha 1/2004, Texto refundido de la Ley de ordenación del territorio y actividad urbanística
TROTCANA	DLeg Canarias 1/2000, Texto refundido de las Leyes de ordenación del territorio y de espacios naturales
TROTUA	DLeg Asturias 1/2004, Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo
TRRL	RDLeg 781/1986, texto refundido de disposiciones vigentes en materia de régimen local
TRSUMU	DLeg Murcia 1/2005, Texto refundido de la Ley del suelo
TRUCA	DLeg Cataluña 1/2005, Texto refundido de la Ley de urbanismo
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia

A

50

SUMARIO	
Accesión invertida	55
Acción de devastación	60
Acción pública	65
Actividad	75
Actuación administrativa automatizada	90
Actuaciones urbanísticas	95
Adaptación del planeamiento	115
Adjudicatario urbanístico	120
Administración urbanística actuante	125
Adquisición del excedente de aprovechamiento	140
Agua residual	145
Agente de la edificación	150
Agente urbanizador	155
Agrupaciones de interés urbanístico	170
Ajustes de aprovechamiento	175
Alineaciones	180
Alteración del planeamiento	185
Altura máxima de las edificaciones	190
Anotación preventiva de interposición de recurso	195
Anulación de licencia urbanística	200
Aprovechamiento urbanístico	205
Área	230
Área actústica/Servidumbre acústica	235
Área de gestión integrada	245
Área de rehabilitación	250
Área de reparto	260
Asentamiento rural	265
Autolicensia	270
Autonomía local	280
Autopromotor	295
Avances de planeamiento urbanístico	300

Accesión invertida (CC art.353)

55

56

Pregunta

¿Es aplicable la figura de la accesión invertida en relación con **obras de urbanización** y, en general, de ejecución urbanística?

La propiedad de los bienes da derecho por accesión a todo lo que ellos producen, o se les **une o incorpora, natural o artificialmente**.

La accesión es un modo originario de adquirir la **propiedad por incorporación**, que supone la aplicación del principio «accessorium sequitur principale». Dentro de ella

se diferencia entre la accesión **discreta** –o de frutos– y la **continua** –verdadera accesión–. Con carácter general, la accesión inmobiliaria determina la **adquisición por el titular** del suelo de lo que se incorpora al mismo («superficie solo cedit»).

Sin embargo, en la invertida (figura de construcción fundamentalmente jurisprudencial) se adquiere el suelo por parte del titular de lo que se incorpora a él, atendido el mayor valor de esto respecto de aquél, tomando en consideración la circunstancia de que se haya producido **construcción extralimitada**, respecto de la parcela o finca colindante, sobre la que radicará la parte principal de la actuación constructiva o edificatoria de referencia.

De este modo, en el supuesto de **extralimitación del constructor**, esto es, cuando una construcción asentada en mayor o menor parte sobre el propio solar invada el contiguo, en atención a la mayor importancia que se da al edificio que al suelo invadido, se invierte la regla «superficies solo cedit» y es el suelo el que cede al edificio, debiendo el constructor de buena fe adquirirlo pagando su justo precio.

57

Pese a ello, no hay excepción alguna a la vigencia y aplicabilidad de esta figura en relación con las obras de urbanización y ejecución del planeamiento, aunque no sean propiamente edificatorias, siempre que su **valor** sea **superior al suelo invadido** y que se produzca extralimitación. Puede darse, principalmente, respecto de obras de urbanización ejecutadas de acuerdo con el previo y necesario **proyecto de urbanización** (lo que en principio determinaría el concurso de buena fe, esencial para evitar la demolición o destrucción de lo urbanizado o construido), que se extralimitan e invaden parcelas no incluidas en el respectivo ámbito.

No parece obstáculo alguno el hecho de que el Código Civil se refiera en sede de accesión inmobiliaria a «edificación, plantación o siembra», para incluir en el ámbito de esta figura la actuación de **transformación urbanística de carácter urbanizador** no edificatoria o constructiva en sentido estricto.

En tales supuestos, será la junta de compensación, el agente urbanizador o la entidad urbanística colaboradora correspondiente la que habrá de **indemnizar el valor del terreno ocupado**, debiendo dirigirse contra ella la demanda civil oportuna, en caso de que se acuda a la reclamación jurisdiccional.

PRECISIONES

1) La **accesión continua** responde un fundamento de utilidad, que es evitar la situación de condominio copropiedad que siempre resulta antieconómica y potencial conflictiva, que necesariamente tendría que producirse, si no mediara aquella, al incorporarse una cosa a otra.

2) Cuando se edifique, siembre o plante de buena fe, el **dueño del terreno** en que se edifique, siembre o plante de buena fe, tiene derecho a hacer suya la obra, siembra o plantación, previa la indemnización establecida en el CC art.453 y 454 o a obligar al que fabricó o plantó a pagarle el precio del terreno, y al que sembró, la renta correspondiente.

3) La **construcción extralimitada** puede apreciarse de oficio (TS 25-4-95).

58

Pregunta

¿Qué **condiciones** han de darse para que tenga lugar la accesión invertida?

El propietario de un edificio, construido en parte de su suelo pero que invada parte de suelo ajeno, puede adquirir en determinadas ocasiones el **derecho de vuelo sobre el inmueble vecino**, debiéndose dar las siguientes condiciones (TS 11-6-93, 29-7-94, 22-3-96):

- que quien la pretende sea titular dominical de lo edificado;
- que el edificio se haya construido en suelo que en parte pertenece al edificante, en parte es propiedad ajena;
- que las dos partes del suelo formen con el edificio un todo indivisible;
- que el edificio, unido al suelo del edificante, tenga una importancia y valor superior a los del suelo invadido;
- que el edificante haya procedido de buena fe;
- que se indemnice al propietario del suelo o suelo invadido el valor de éste, así como los daños y perjuicios.

Acción de devastación (LH art.117; LEC art.720 s.)

60

62

Pregunta

¿Qué es la acción de devastación?

Se encuentra dentro de la facultad del acreedor hipotecario cuando existe **declaración administrativa de incumplimiento de deberes urbanísticos** por el titular de la finca sujeta a derecho de hipoteca.

Como consecuencia de tal declaración, el **acreedor hipotecario** puede ejercer la acción de devastación, que prevé que cuando la finca hipotecada se deteriora, disminuyendo de valor por dolo, culpa o voluntad del dueño, éste puede solicitar del juez de primera instancia del partido correspondiente a la finca que le admita justificación sobre estos hechos, siguiendo los trámites del **juicio verbal**.

Si resulta fundado el temor sobre la **insuficiencia de la hipoteca**, se dicta providencia mandando al propietario evitar o remediar el daño, pudiendo ponerse el inmueble en administración judicial si persiste el abuso del propietario.

Acción pública

65

Memento Urbanismo 2010 nº 492 s.

Pregunta

¿Qué es la acción pública?

66

La acción pública, introducida por la LS/56, otorga a todo ciudadano un derecho reaccional frente a la **conculcación del orden urbanístico** y, singularmente, de los dirigidos a la mera **restitución** de éste en su integridad. Es una acción para proteger la legalidad urbanística infringida.

Es el derecho en virtud de cual se exige ante las Administraciones públicas y, en su caso, los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa la **observancia de la legislación urbanística** y de ordenación territorial, así como los planes, normas y ordenanzas.

Se enmarca dentro del derecho a la **participación pública** en el urbanismo, y tiene reconocimiento en el ordenamiento jurídico tanto del Estado como de las comunidades autónomas, reconociéndose la misma tanto en vía administrativa como judicial.

Es pública la acción para exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos la observancia de la legislación y demás instrumentos

de ordenación territorial y urbanística. Si dicha acción está motivada por la **ejecución de obras** que se consideren **ilegales**, puede ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.

Es admisible tanto en la **impugnación** directa del planeamiento, como en la indirecta, es decir, la impugnación que, con ocasión de un acto de aplicación o la aprobación de un instrumento de desarrollo se realiza del plan general (TS 11-6-92, RJ 5079; 9-10-92, RJ 7587).

Es una **legitimación amplia** que se reconoce aunque se atribuya a quien la ejerce un simple deseo de venganza si se alega una norma urbanística concreta infringida, sin que proceda calificarse de abusivo (TS 24-9-94, RJ 6541).

67

Pregunta

¿Qué **efectos jurídicos** se derivan del reconocimiento de la acción pública?

La acción pública se reconoce tanto en vía administrativa como en vía judicial. Consagrada la acción pública en la legislación urbanística, la especial relación entre el titular de la acción y el objeto del proceso en que la **legitimación** consiste viene automáticamente reconocida sin necesidad de que concurra otro requisito. No es necesario, por tanto, ningún **interés directo** en la actuación urbanística de que se trate, salvo si se ejercitan pretensiones indemnizatorias, pues éstas, al ser independientes de las urbanísticas, requieren la legitimación general exigida en la Ley (TS 3-12-96, RJ 9517).

69

Pregunta

¿Hay que tener **interés** alguno para ejercer la acción pública?

No es necesario demostrar, ni siquiera alegar, un específico interés para **impugnar** los actos administrativos urbanísticos (TS 30-11-95, RJ 8562).

70

Pregunta

¿En qué **supuestos** es admisible la acción pública?

La acción pública es admisible tanto en la impugnación directa del planeamiento como en su impugnación indirecta, es decir, la **impugnación** que, con ocasión de un acto de aplicación o la aprobación de un instrumento de desarrollo, se realiza del plan general (TS 11-6-92, RJ 5079; 9-10-92, RJ 7587).

72

Pregunta

¿Pueden ejercer la acción pública las **personas jurídicas**?

Sí. La acción pública puede ser ejercida por una **junta de compensación**, sin que su condición de entidad urbanística colaboradora limite su capacidad en cuanto aquella (TS 7-5-03, RJ 4561). También un **partido político**, como cualquier **asociación**, está legitimado para la utilización de la acción pública en materia de urbanismo, y ello por el simple **interés cívico** que asiste a cualquiera para que se cumpla la

legalidad urbanística, sin que pueda considerarse abusivo su ejercicio cuando se ejercita en unos casos sí y en otros no (TSJ Baleares 10-12-04, RJCA 1102).

Actividad

75

77

Pregunta

¿Qué es la actividad urbanística?

Memento Urbanismo 2010 nº 63

Es un concepto que tiene varias acepciones, si bien puede resumirse en los **objetivos** que persigue:

- a) La definición, fijación del contenido y alcance, y jerarquización del **planeamiento urbanístico y territorial**.
- b) La determinación del contenido, facultades, **deberes y cargas de los derechos patrimoniales** sobre bienes inmuebles, en relación con el fenómeno urbanístico.
- c) La aprobación, ejecución y tutela del planeamiento.
- d) La **intervención pública** en el sector, especialmente en el mercado, uso y edificación del suelo, así como la intervención preventiva en los actos de transformación, utilización y conservación del suelo, vuelo y subsuelo.
- e) La **intervención privada** en materia urbanística, a través de la ejecución del planeamiento.
- f) La determinación del **régimen sancionador**, mediante el establecimiento de un cuadro de infracciones y sanciones.

Con la referencia de los objetivos anteriores, la actividad urbanística es:

- Una **función pública** que comprende la planificación, organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como la transformación de éste mediante la urbanización y edificación y sus consecuencias para el entorno.
- Un conjunto de **actuaciones públicas o privadas**, relativas a la ordenación, ejecución, urbanización, edificación, rehabilitación y conservación de lo edificado, el control de los usos y actividades y la intervención en el mercado del suelo.
- Una función pública cuya **titularidad** corresponde a las Administraciones públicas competentes, que la gestionan y desarrollan conforme a una equilibrada y equitativa ponderación de los bienes jurídicos relevantes protegidos por la Constitución y para la máxima realización en cada caso del orden por ésta definida.
- Es aquella que tiene por objeto la **organización, dirección y control** de la ocupación y la utilización del suelo, incluidos el subsuelo y vuelo, su transformación mediante la urbanización, la edificación y la rehabilitación del patrimonio inmobiliario, así como la protección de la legalidad urbanística y el régimen sancionador.
- Una función pública que tiene por **finalidad** garantizar, en los términos constitucionales, el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona y la conservación, promoción y enriquecimiento del patrimonio cultural.

79

Pregunta¿Qué es la actividad de **ejecución urbanística**?

Memento Urbanismo 2010 n° 5400 s.

Es el conjunto de procesos dirigidos a **materializar** sobre el terreno las **determinaciones de los planes** de ordenación urbanística y, en especial, aquellos de urbanización y edificación de los terrenos, destinándolos efectivamente a los usos previstos o permitidos (LSM art.71.1)

80

Pregunta¿Qué es la actividad **de ordenación**?

Memento Urbanismo 2010 n° 951 s.

Es una función pública de organización, dirección y control de la ocupación y utilización del suelo, así como de su transformación mediante la urbanización y la edificación (LOTEx art.2.1)

82

Pregunta¿A qué queda condicionado el **ejercicio de la actividad empresarial urbanística**?

El ejercicio de la actividad empresarial urbanística queda condicionado por las **restricciones** que se impongan a la libertad de explotación –o no explotación– del suelo y por los **deberes positivos** que con relación al mismo se impongan por la Administración, de acuerdo con las leyes, en virtud de la función social de la propiedad.

Las **limitaciones a la actividad empresarial** son insolubles a las limitaciones de uso y disfrute de la propiedad.

84

Pregunta¿Afecta la L 17/2009, sobre el **libre acceso a las actividades de servicios** y su ejercicio, a los actos urbanísticos?

Ante la pregunta de si los actos urbanísticos en general, y en particular las licencias de obras o urbanísticas se ven afectadas positivamente por la L 17/2009, tendremos que responder negativamente. La Directiva de Servicios (Dir 2006/123/CE) de la que trae su causa la L 17/2009, **excluye normas relativas a la ordenación del territorio y el urbanismo**. Así se dice expresamente en el considerando 9 de la citada Directiva:

«La presente Directiva solo se aplica a los requisitos que afecten al acceso a una actividad de servicios o a su ejercicio. Así, **no se aplica** a requisitos tales como normas de tráfico rodado, normas relativas a la ordenación del territorio, urbanismo y ordenación rural, normas de construcción, ni a las sanciones administrativas impuestas por no cumplir dichas normas, que no regulan específicamente o no afectan específicamente a la actividad del servicio pero que tienen que ser respta-

das por los prestadores en el ejercicio de su actividad económica al igual que por los particulares en su capacidad privada».

El hecho de que las **licencias urbanísticas** queden excluidas de la Directiva y, por ende, de la L 17/2009, nos lleva a preguntarnos si pese a ello podría justificarse que con carácter general se estableciera un **régimen de comunicación previa** para todas las actividades sujetas a licencia urbanística.

En el supuesto de que se considerase que las licencias urbanísticas resultan afectadas por la Directiva de Servicios y por la L 17/2009, quedaría justificado el citado régimen de comunicación previa. En este sentido la Dir 2006/123/CE art.9.1.b y la L 17/2009 art.5 señalan que sólo es posible supeditar el acceso a una actividad de servicios y su ejercicio a un régimen de autorización previa cuando esté **justificada por una razón imperiosa de interés general**, definiéndose tal razón imperiosa de interés general como razón definida e interpretada por la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, limitadas a las siguientes: el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la preservación del equilibrio financiero del régimen de seguridad social, la protección de los derechos, la seguridad y la salud de los consumidores, de los destinatarios de servicios y de los trabajadores, las exigencias de la buena fe en las transacciones comerciales, la lucha contra el fraude, la protección del medio ambiente y del entorno urbano, la sanidad animal, la propiedad intelectual e industrial, la conservación del patrimonio histórico y artístico nacional y los objetivos de la política social y cultural (Dir 2006/123/CE art.4.8; L 17/2009 art.3.11).

Por ello, el **régimen de autorización previa** en materia de licencias urbanísticas se encontraría incluido como justificado en la propia Directiva, que lo permitiría, cuando se dieran las razones señaladas, ya que las peculiaridades del ámbito urbanístico y las razones de interés general apuntadas, impedirían que con carácter general se estableciera un régimen de comunicación previa para todas las actividades sujetas a licencia urbanística.

No obstante, las consecuencias de considerar las licencias urbanísticas excluidas del ámbito de aplicación de la Directiva de Servicios o de considerarlas incluidas pero manteniendo el régimen de autorización previa, son distintas. Así, en el primer caso, ninguna comunicación ha de hacerse a la Comisión Europea, mientras que en el segundo caso, si las **ordenanzas municipales** en materia de licencias se modifican para adaptarse a la Directiva de Servicios, las normas aprobadas han de remitirse a la Comisión Europea (Dir 2006/123/CE art.44) debiendo justificarse debidamente cuáles son las razones imperiosas de interés general que justifiquen en cada caso concreto el mantenimiento de un régimen de autorización previo.

La L 17/2009 matiza la anterior obligación de comunicación, diciendo que, a fin de hacer posible el cumplimiento de la obligación contenida en el art.44 Dir 2006/123/CE, las **comunidades y ciudades autónomas** y las **entidades locales** comunicarán a la Administración General del Estado, antes del 26-12-2009, las disposiciones legales y reglamentarias de su competencia que hubieran modificado para adaptar su contenido a lo establecido en la Directiva y en la presente Ley (L 17/2009 disp.final.5ª.2), plazo que es, a todas luces, insuficiente y de escasa repercusión en las entidades locales.

Insistiendo en la posibilidad de comunicación previa de las licencias urbanísticas, diremos que el hecho de que estén excluidas de la Directiva de Servicios, no signi-

fica que en este ámbito no pueda intentar **aplicarse alguno de los mecanismos** previstos en la misma. En este sentido, siempre sería posible que la regulación de las licencias urbanísticas permitiera supuestos de comunicación previa o de declaración responsable para la puesta en funcionamiento de **actividades de carácter ino- cuo**, que no presenten ninguna implicación medioambiental o de seguridad, e incluso podría plantearse que el sistema de comunicación previa permitiese la obtención de licencia de primera ocupación y de funcionamiento. No obstante, estas medidas no podrían adoptarse directamente por los municipios afectados a través de sus ordenanzas, sino que se requeriría la previa modificación en este sentido de la ley urbanística autonómica correspondiente, en la que se regule el régimen de las licencias urbanísticas.

Aquí el reto de las comunidades autónomas está en facilitar la **simplificación de procedimientos** y eliminación de trabas para posibilitar el inicio de obras mediante el mecanismo de la comunicación previa y declaración responsable.

87

Algunas comunidades autónomas ya han reconocido el escaso valor intervencionista que ha de darse a las **licencia de obras menores**. Así:

- En **Cataluña** se dispone (TRUCA art.179.4) que las ordenanzas municipales, en los términos establecidos por la normativa de régimen local y en función de la entidad de las obras o las actuaciones a realizar, pueden sustituir la necesidad de obtener la licencia urbanística por una **comunicación previa** de la persona interesada a la administración municipal.
- En **Madrid** se establece (LSM art.156) que, cuando se trate de actos sujetos a intervención municipal no contemplados en LSM art.153, 154 y 155, dicha intervención se producirá conforme a las siguientes reglas: Para legitimar su ejecución bastará con **comunicar al ayuntamiento** la intención de llevar a cabo el acto con una antelación mínima de 15 días hábiles a la fecha en que pretenda llevarse a cabo o comenzar su ejecución.

La comunicación deberá ir acompañada de:

- descripción suficiente de las características del acto de que se trate;
- declaración de técnico facultativo habilitado legalmente de su conformidad a la ordenación urbanística aplicable;
- copia de las restantes autorizaciones y, en su caso, concesiones, cuando sean legalmente exigibles al solicitante.
- en el supuesto de parcelaciones en suelo no urbanizable de protección y suelo urbanizable no sectorizado, además, el informe a que se refiere LSM art.144.

Transcurrido el plazo a que se refiere la regla 1, la comunicación practicada con los requisitos de la regla 2 producirá los efectos de la licencia urbanística, salvo que tengan lugar las actuaciones municipales previstas en las reglas siguientes.

Dentro de los 15 días siguientes a la comunicación, el ayuntamiento podrá adoptar, motivadamente, las medidas provisionales que entienda oportunas para evitar toda alteración de la realidad en contra de la ordenación urbanística aplicable, comunicándolas al interesado por cualquier medio que permita acreditar su recepción.

El ayuntamiento deberá dictar la orden de ejecución que proceda para garantizar la plena adecuación del acto o los actos a la ordenación urbanística dentro de los quince días siguientes a la adopción de cualquier medida provisional. La orden que se dicte producirá los efectos propios de la licencia urbanística.

• En el **País Vasco** se dispone (LUPV art.207.5) que las ordenanzas municipales podrán sustituir la necesidad de obtención de licencias por una **comunicación previa**, por escrito, del interesado al ayuntamiento, cuando se trate de la ejecución de obras de escasa entidad técnica, para las cuales no sea necesario la presentación de proyecto técnico, o para el ejercicio de actividades que no tengan la condición de molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, y para aquellas otras actuaciones que prevean las propias ordenanzas. El ayuntamiento podrá verificar en cualquier momento la concurrencia de los requisitos exigidos y podrá ordenar, mediante resolución motivada, el cese de la actuación cuando no se ajuste a lo requerido.

Actuación administrativa automatizada (L 11/2009)

Pregunta

¿Qué es la actuación administrativa automatizada? ¿Puede aplicarse a **procedimientos urbanísticos**? Y, dentro de estos, ¿únicamente a aquellos en los que se ejerzan **potestades regladas** o también **discrecionales**?

No deben confundirse las figuras y conceptos correlativos de **relación electrónica** con la Administración –y, en su caso, expediente electrónico– y de actuación administrativa automatizada.

El primero supone únicamente que el procedimiento administrativo se desarrolla y documenta electrónicamente. El **soporte papel** y, en su caso, la presencia física del administrado-interesado ante la Administración, se sustituye por **actuaciones telemáticas o electrónicas** que cuenten con la garantía suficiente de seguridad. Sin embargo, los parámetros de actuación del órgano administrativo no varían.

Por el contrario, la **actuación automatizada** supone la alteración de esos parámetros, dando lugar a al desarrollo de actuaciones mecánicamente producidas con arreglo a **programas y especificaciones** previamente establecidas. Con arreglo a L 11/2009, para la actuación automatizada debe **establecerse previamente el órgano u órganos competentes**, según los casos, para la definición de las especificaciones, programación, mantenimiento, supervisión y control de calidad y, en su caso, auditoría del sistema de información y de su código fuente. Asimismo, se indicará el órgano que debe ser considerado responsable a efectos de impugnación.

Puede aplicarse desde luego en el campo del urbanismo. No hay duda en el caso de las **potestades regladas**. Por ejemplo, respecto de procedimientos de **otorgamiento de licencias urbanísticas**. Basta que la correspondiente aplicación informática cuente con la información necesaria; de modo que incorporada al sistema la petición, el contraste de ésta con las variables derivadas de la información obrante en el sistema pueda ser suficiente en la mayor parte de los supuestos para conceder o denegar la licencia en función de la acomodación del proyecto al régimen urbanístico del terreno o inmueble en el que se pretende actuar.

Más problemático es el ejercicio de **potestades discrecionales**, en las que el margen decisorio es mayor, en tanto que al órgano administrativo se le abren diversas alternativas de decisión igualmente válidas en Derecho. No obstante, no ha de rechazarse necesariamente esta posibilidad, pudiendo convertirse la actuación automatizada en una forma de **concreción de los límites de la discrecionalidad**.

90

92

95 **Actuaciones urbanísticas**

97

Pregunta¿Qué son las actuaciones **aisladas**?**Memento Urbanismo 2010 n° 5407 y n° 6350 s.**

Son las que tienen por objeto una sola parcela y supone su **edificación**, así como, en su caso, la previa o simultánea **urbanización** precisa para convertirla en solar conectándola con las redes de infraestructuras y servicios inmediatos y preexistentes.

Se equiparan a las actuaciones asistemáticas (n° 99). Tienen unas y otras la misma filosofía; edificar y, en su caso, urbanizar (LUV art.15.1).

99

Pregunta¿Qué son las actuaciones **asistemáticas**?

Son aquellas que **no** consisten en la **ejecución global** o integral del planeamiento en suelo urbano.

Cuando se actúa asistemáticamente en **suelo urbano consolidado** no es necesario establecer mecanismo alguno de equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento, siendo asumidos los deberes de equidistribución por el propietario individual de que se trate.

Por el contrario si se trata de actuaciones asistemáticas en **suelo urbano no consolidado** es objeto de discusión si se han de ceder obligatoriamente terrenos para dotaciones públicas (a favor, TS 8-10-91 y 26-5-97; en contra, TS 6-6-88 y 24-3-97).

Ver también n° 97.

100

Pregunta¿Qué son las actuaciones **con impacto o incidencia territorial**?

Son las que los instrumentos de ordenación del territorio o las normas sectoriales correspondientes definan con este carácter por suponer una **transformación en la estructura del territorio** o de sus condiciones naturales, por su finalidad de preservar o restaurar dichas condiciones, por afectar al sistema de núcleos de población y sus interrelaciones, o por incidir en la distribución territorial de equipamientos, servicios o infraestructuras (TROTUA art.2.1).

102

Pregunta¿Qué son actuaciones **de interés público**?

Son actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de **utilidad pública o interés social**, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico y pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la **implantación en suelo no urbanizable de infraestructuras**, servicios, dotaciones o equipamientos, turísticos no residenciales u otros análogos (LUA art.42.1)