

MEMENTO PRÁCTICO
FRANCIS LEFEBVRE

Urbanismo

2009

Actualizado: 20 de enero de 2009

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

Director técnico:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)

Coautores:

Alfonso Melón Muñoz (Abogado del Estado)
Paloma Martín Nieto (Abogado)
José Luis Gómara Hernández (Abogado del Estado)
Andoni Cortajarena Manchado (Abogado del Estado)
José Ignacio Vega Labella (Abogado del Estado)
María del Bueyo Díez Jalón (Abogado del Estado)
José Iván Rosa Vallejo (Abogado del Estado)
Ignacio Gómez-Sancha Trueba (Abogado)
Íñigo Villoria Rivera (Abogado)
Fernando García Rubio (Director de la Asesoría Jurídica del Ayuntamiento de Alcalá de Henares)
Adolfo Alonso de Leonardo-Conde (Abogado)

Colaboradora:

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

© EDICIONES FRANCIS LEFEBVRE, S. A.
Santiago de Compostela, 100. 28035 Madrid. Teléfono: (91) 210 80 00. Fax: (91) 210 80 01
www.efl.es
Precio: 131,14 € (4% IVA incluido)
ISBN: 978-84-92612-09-3
ISSN: 1578-6188
Depósito legal: M-7739-2009
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

	Número marginal
Capítulo 1. Urbanismo y ordenación del territorio	50
Capítulo 2. Competencia y normativa	100
Capítulo 3. Disposiciones generales	300
Capítulo 4. Convenios urbanísticos	600
Capítulo 5. Planeamiento territorial y urbanístico	950
Capítulo 6. Instrumentos de planeamiento urbanístico	1600
Capítulo 7. Incidencia en el planeamiento de la normativa sectorial	2700
Capítulo 8. Aprobación, revisión y modificación del planeamiento	4000
Capítulo 9. Supuestos indemnizatorios	5000
Capítulo 10. Gestión urbanística	5400
Capítulo 11. Valoraciones urbanísticas	6500
Capítulo 12. Disciplina urbanística	7100
Capítulo 13. Instrumentos de intervención en el mercado del suelo	9400
Capítulo 14. Acceso al Registro de la Propiedad de las actuaciones urbanísticas	10100
Capítulo 15. Delitos contra la ordenación del territorio	10750
Capítulo 16. Comunidades Autónomas	10900
Capítulo 17. Principado de Andorra	11700
Capítulo 18. Gibraltar	12000
Anexos	15000

Tabla alfabética

Presentación

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

La primera se centra en la necesidad que hemos tenido de homogeneizar la **terminología** empleada en el libro. Vaya por delante nuestro más profundo respeto a las lenguas vernáculas de aquellas comunidades que disfrutan de tan inestimable patrimonio cultural. Ello no obstante, y salvo en muy contadas excepciones, órganos e instituciones se han castellanizado, para facilitar su identificación y, en su caso, la posible equiparación con figuras similares de otras comunidades. En segundo término, y como consecuencia del diferente grado de desarrollo de la normativa de las distintas comunidades autónomas sobre cada materia, nuestra exposición se articula de formas diversas. En ocasiones se parte de la **regulación estatal**, como norma general, para luego exponer las particularidades propias de cada comunidad. En otros casos se distingue sistemáticamente entre regulación estatal y autonómica. El tratamiento de la **regulación autonómica**, normalmente, se estructura por comunidades, siguiendo un orden alfabético, salvo cuando la claridad expositiva aconseja otra ordenación.

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

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

Principales abreviaturas

AC	Aranzadi Civil
AJ	Actualidad Jurídica (Aranzadi)
AN	Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
art.	artículo/s
AT	Audiencia territorial
BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
BOCAM	Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Melilla
BOCANA	Boletín Oficial de Canarias
BOCCE	Boletín Oficial de la Ciudad de Ceuta
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCYL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Boletín Oficial de las Islas Baleares
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOP	Boletín Oficial de la Provincia
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial de País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
BOTHA	Boletín Oficial del Territorio Histórico de Álava
BOTHB	Boletín Oficial de Bizcaia-Vizcaya
BOTHG	Boletín Oficial de Guipuzkoa- Guipúzcoa
CAAnd	Código de la Administración del Principado de Andorra (29-3-89)
CAnd	Constitución del Principado de Andorra (28-4-93)
CC	Código Civil
CCA	Consejo Consultivo de Andalucía
CCAA	Comunidades Autónomas
CCAr	Consejo Consultivo de Aragón
CCB	Consejo Consultivo de Baleares
CCCanarias	Consejo Consultivo de Canarias
CCCM	Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha
CCCYL	Consejo Consultivo de Castilla y León
CCG	Consejo consultivo de Galicia
CCGC	Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña
CCLR	Consejo Consultivo de La Rioja
CCNav	Consejo Consultivo de Navarra
CCom	Código de comercio
CCPA	Consejo Consultivo del Principado de Asturias
CE	Comunidad Europea
Ce	corrección de errores
CEAL	Carta Europea de la Autonomía Local (ratificada el 20-1-1988)
CECA	Comunidad Europea del Carbón y del Acero
CEE	Comunidad Económica Europea
CEst	Consejo de Estado
CCExt	Consejo Consultivo de Extremadura
CGC	Consejo de Gobierno de Cantabria
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
Circ	Circular
CJAE	Comisión Jurídica Asesora de Euskadi
CJAGC	Comisión Jurídica Asesora de la Generalidad de Cataluña
CJAGA	Comisión Jurídica Asesora del Gobierno de Aragón

CJAGV	Comisión Jurídica Asesora del Gobierno Vasco
CJCCV	Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana
CJRM	Consejo Jurídico de la Región de Murcia
conc.	concordantes
Const	Constitución
COTMAC	Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias
CP	LO 10/1995 Código penal
CUOTA	Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias
D	Decreto
DF	Decreto foral
DFLeg	Decreto foral legislativo
DFN	Decreto foral normativo
DG	Dirección General
DGCHT	Dirección General de Coordinación de Haciendas Territoriales
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DGSJE	Dirección General del Servicio Jurídico del Estado
DGT	Dirección General de Tributos
Dict	Dictamen
Dir	Directiva
disp.adic.	Disposición adicional
disp.derog.	Disposición derogatoria
disp.final	Disposición final
disp.trans.	Disposición transitoria
DL	Decreto Ley
DLeg	Decreto Legislativo
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas (antes de 1-2-2003)
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diario Oficial de la Generalitat de Cataluña
DOGV	Diario Oficial de la Generalitat Valenciana
DOTIB	L Baleares 6/1999 Directrices de Ordenación Territorial de las Islas Baleares
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea (desde 1-2-2003)
EA	Estatuto de autonomía
ET	RDLeg 1/1995 que aprueba el Estatuto de los Trabajadores
IAE	Impuesto sobre actividades económicas
IBI	Impuesto sobre bienes inmuebles
ICIO	Impuesto sobre construcciones instalaciones y obras
IIVTNU	Impuesto sobre el incremento del valor de los terrenos de naturaleza urbana
Inf	Informe
Instr	Instrucción
ISD	Impuesto sobre sucesiones y donaciones
ITP y AJD	Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados
JC	juzgado contencioso administrativo
JCCA	Junta Consultiva de Contratación Administrativa
JUR	Jurisprudencia Base de Datos Aranzadi
L	Ley
LAU	L 29/1994 de Arrendamientos Urbanos
LAU/64	D 4104/1964 de Arrendamientos Urbanos
LBRL	L 7/1985 de Bases del Régimen Local
LEC	L 1/2000 de Enjuiciamiento Civil
LEC/1981	RD 3-2-1981 de promulgación de la Ley de Enjuiciamiento Civil
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LEF	L 16-12-1954 de Expropiación Forzosa
LF	Ley Foral
LGT	L 58/2003 General Tributaria
LH	Ley Hipotecaria
LHL	RDLeg 2/2004 Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales
LJA	L 29/1998 de Jurisdicción Contencioso-Administrativa
LJCA/56	L 27-12-1956 de Jurisdicción Contencioso-Administrativa

LO	Ley Orgánica
LOFAGE	L 6/1997 de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LOPJ	LO 6/1985 del Poder Judicial
LOTA	L Aragón 11/1992 de Ordenación del Territorio
LOTC	LO 2/1979 del Tribunal Constitucional
LOTEB	L Baleares 14/2000 de Ordenación Territorial
LOTEX	L Extremadura 15/2001 del Suelo y Ordenación Territorial
LOTPAV	C.Valenciana L 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 de Cantabria
LOTSUM	L Madrid 9/1995 de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo
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 en Galicia
LRJAE	D 26-7-1957 Texto Refundido de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado
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	RDLeg 2/2008 Texto Refundido de la Ley de Suelo
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 de la Comunidad de Madrid
LUA	L Andalucía 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía
LUAR	L Aragón 5/1999 Urbanística
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
modif	modificado/a
MU	Memento de Urbanismo
NF	Norma foral
OF	Orden foral
OM	Orden ministerial
PAU	Programa de actuación urbanística
PDS	Proyecto de delimitación de suelo urbano
PDTC	Plan director territorial de coordinación
PDUD	Plan director urbanístico de defensa
PEPMA	Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural de La Rioja (Resol 28-6-1988)
PIO	Plan insular de ordenación
PORN	Plan de ordenación de los recursos naturales
PTI	Plan territorial insular
PTS	Plan territorial sectorial
RBEL	RD 1372/1986 Reglamento de Bienes de las Entidades Locales
RD	Real Decreto
RDU	RD 2187/1978 Reglamento de Disciplina Urbanística
RDL	Real Decreto Ley
RDLeg	Real Decreto Legislativo
Rec	recurso
redacc	redacción
REF	D 26-4-1957 Reglamento de Expropiación Forzosa
RGCAP	RD 1098/2001 Reglamento General de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas
Rgto	Reglamento
Resol	Resolución
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
RN	Reglamento Notarial
ROTUA	D Asturias 278/2007 Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias
RP	RD 2159/1978 Reglamento de Planeamiento
RPA	D Aragón 52/2002 Reglamento de desarrollo parcial de la L Aragón 5/1995 (Reglamento de Planeamiento de Aragón)
RPCM	D Castilla-La Mancha 248/2004 Reglamento de Planeamiento
RPEX	D Extremadura 7/2007 Reglamento de Planeamiento de Extremadura
RSCL	D 17-6-1955 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales
RUCA	D Cataluña 305/2006 Reglamento de Urbanismo
RUCL	D Castilla y León 22/2004 Reglamento de Urbanismo
RUV	D C.Valenciana 67/2006 Reglamento de ordenación y gestión territorial y urbanística
TCO	Tribunal Constitucional
TEAC	Tribunal Económico Administrativo Central
TEDH	Tribunal Europeo de los Derechos Humanos
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TROTAUCM	DLeg Castilla-La Mancha 1/2004 Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y Actividad Urbanística
TROT CANA	DLeg Canarias 1/2000 Texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias
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
TRUCA	DLeg Cataluña 1/2005 Texto refundido de la Ley de Urbanismo
TRSUMU	DLeg Murcia 1/2005 Texto refundido de la Ley del Suelo
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
UE	Unión Europea
VPO	Vivienda de Protección Oficial

CAPÍTULO 1

Urbanismo y ordenación del territorio

SUMARIO

Urbanismo	52
Ordenación del territorio	53
Derecho urbanístico	62
Actividad urbanística	63
Fuentes normativas	64
Relación entre ordenación territorial y actividad urbanística	67

50

Urbanismo El urbanismo podría, a grandes rasgos, definirse como el conjunto de reglas y técnicas jurídicas y extra-jurídicas que tienden a garantizar la **ordenación y el desarrollo** presentes y futuros del espacio físico horizontal y vertical de la aglomeración urbana, de forma que ésta se aproxime lo más posible a un **modelo ideal** predefinido.

Para ello, el urbanismo trata de:

- generar la expansión escalonada de los núcleos urbanos;
- evitar la irradiación excesiva, desordenada y arbitraria de los mismos;
- garantizar la formación de reservas públicas de suelo; y
- evitar la especulación (Const art.47).

Se configura como una **función pública** (LS/08 art.3.1; RUCL art.2.1; D Castilla-La Mancha 248/2004 art.102; LSM art.8.1; TRUCA art.1.2; TROTUA art.6.1; ROTUA art.7.a y 13.2; LOTUNA art.4 y 10.1; LUA art.2.1; LOTURI art.4; LUPV art.75; LUV art.3.1; TCo Auto 407/2007; TSJ Madrid 28-2-05, RJCA 564) cuyo cumplimiento debe producirse sobre la base de una adecuada ponderación de los bienes jurídicos protegidos (TS 23-2-80, RJ 2006; 11-12-84, RJ 6673). Incide, particularmente, sobre el **régimen jurídico de la propiedad raíz** –con resonancias en la valoración de los inmuebles y en sus repercusiones fiscales– así como sobre los sistemas notarial, registral, de vivienda, obras públicas, el desarrollo económico y la conservación del medio natural. Se trata, en definitiva, de un sector pluridisciplinar (TS 8-11-83, RJ 6002; 28-6-82, RJ 4856).

PRECISIONES 1) Consecuencia del carácter público indicado es la no sujeción a control preventivo municipal –en forma de **licencia**– de las actuaciones urbanizadoras de ejecución de planeamiento urbanístico (nº 7167), aun cuando se ejecuten por particulares.

2) El ejercicio de las potestades urbanísticas, siempre sometidas a la exigencia de motivación, no es susceptible de transacción (LS/08 art.3.1), lo que no impide la celebración de convenios urbanísticos en los «**ámbitos transigibles**» del urbanismo.

Ordenación del territorio Se trata de un concepto distinto del urbanismo (TCo 36/1994; TSJ Baleares 22-2-02, RJCA 514; CCB Dict 17/1999). Es el conjunto de criterios expresamente formulados, normas, planes y programas, que orientan y regulan las **actuaciones y procesos de asentamiento** sobre el territorio, en coordinación con la planificación socioeconómica y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural (en este sentido, D Castilla-La Mancha 248/2004). Persigue la **acomodación estructural** de un espacio físico determinado, regulando los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo mediante usos y actividades de relevancia supramunicipal (RPEX art.8), facilitando el desarrollo de las distintas acciones administrativas y resolviendo la **integración espacial** de las necesidades públicas y privadas, en especial aquellas con incidencia territorial, en el marco de sus principios y objetivos –nº 56 s.– (TROTUA art.3.1; ROTUA art.6-8). Tiene, igualmente, la condición de función pública no transigible de ejercicio necesariamente motivado (LS/08 art.3.1; ROTUA art.13.1).

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

- garantizar la participación de la población afectada;
- coordinar las distintas políticas sectoriales, asegurando en su conjunción un enfoque integrado;
- respetar los valores, cultura e intereses de las diversas regiones o comarcas;
- tener en cuenta la situación actual, la tendencia y la evolución a largo plazo de las políticas sobre el territorio;

52

53

– en definitiva, conseguir un desarrollo sostenible (con arreglo al Informe Brundtland, el actual que no compromete la capacidad de satisfacción futura de las necesidades existentes). Ver nº 57.1.

Tiene por **objeto**, con carácter de función pública (L.C.Valenciana 4/2004 art.3.1; TS 29-11-06, RJ 4580), la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial (TCo 14/2004), enlazando directamente con los principios rectores de la política social y económica, que deben presidir la actuación de los poderes públicos e informar la legislación positiva (Const art.40 y 45) –TCo 77/1984–.

La ordenación del territorio **no alcanza**:

- a la regulación del espacio aéreo que sobre él se sitúa;
- a la ordenación y explotación del mar territorial, de la zona económica ni de la plataforma continental, a salvo de lo expuesto en relación con las aguas interiores (nº 2882);
- a la regulación de la unidad mínima de cultivo, a pesar de las numerosas implicaciones que presenta con respecto a la ordenación del espacio físico y al régimen de la propiedad inmobiliaria rústica.

PRECISIONES 1) La diferencia entre los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio ha sido reiteradamente asumida por el Tribunal Supremo, siquiera indirectamente, en materia de **licencias de obras** (TS 3-12-82, RJ 7903, 20-2-84, RJ 1063, 28-5-86, RJ 4469, 17-7-87, RJ 7521, 30-11-87, RJ 9327, 28-9-90, RJ 7297, 17-5-93, RJ 3491, 11-10-94, RJ 10629, 5-3-97, RJ 1662).

2) Dentro de la **doctrina comparada**, la separación de conceptos es muy clara en el ámbito alemán (*Raumpflanzung*) y anglosajón (*regional planning*); no tanto en el francés (*aménagement du territoire*), de influencia en España, lo que justifica algunas vinculaciones conceptuales inadecuadas (p.e., CP art.319 y conc.) (nº 10756).

3) Según la **Carta Europea de Ordenación del Territorio**, aprobada por la Conferencia Europea de Ministros de Ordenación del Territorio el 23-5-83, la ordenación del territorio trata de la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad.

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

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

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

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

55

Objetivos La ordenación del territorio trata de conseguir una adecuada relación entre población, territorio, actividades, servicios e infraestructuras (LOTURI art.2; LOTA art.1; TROTICANA art.2).

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

56

Se configura como un proceso continuado de gestión coordinada de las Administraciones públicas para la consecución de los siguientes fines (LOTA art.2; LOTEBA art.1.2; ROTUA art.8):

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

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

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

d) Procurar la utilización racional y equilibrada del territorio bajo el principio de desarrollo sostenible (nº 57.1) mediante la definición de **usos admisibles** y la potenciación de los adecuados en cada parte del mismo, la creación de las apropiadas infraestructuras y la adopción de medidas

incentivadoras o disuasorias de determinadas actividades, todo ello en función del objetivo indicado.

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

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

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

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

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

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

k) Establecer un **sistema de coordinación** de las diferentes políticas sectoriales de las Administraciones públicas, asegurando su integración, así como el enfoque global y de conjunto en la resolución de problemas.

l) Proteger, integrar y ordenar el **paisaje** (L Cataluña 8/2005 art.1 s.; D Cataluña 343/2006 art.1 s.; D C.Valenciana 120/2006 art.2 y 5; L Galicia 7/2008 art.2, 5.2 y 6).

m) Cualesquiera **otros** que tiendan a conseguir la apropiada relación entre la población, el territorio, las actividades económicas, el medio natural, el patrimonio cultural, los equipamientos y servicios y las infraestructuras. Entre ellos, eliminar la regresión y el estancamiento demográficos, así como la despoblación (L Cataluña 23/1983 art.3).

Desarrollo sostenible (LS/08 art.2, 3 y 15) Los anteriores fines se condensan en su consecución como objetivo central que los aglutina, al que han de tender todas las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo, junto con el de utilización del suelo según el interés general.

En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas citadas deben generar el **uso racional de los recursos naturales** armonizando los requerimientos de economía, empleo, cohesión social, igualdad, salud y seguridad de las personas y protección del medio ambiente, contribuyendo a la prevención y reducción de la contaminación, y procurando garantizar la eficacia de las medidas de conservación y mejora medioambientales, del patrimonio cultural y del paisaje, la protección del medio rural, la de los valores del suelo innecesario o inidóneo para atender las necesidades de transformación urbanística; la generación de un medio urbano con ocupación eficiente del suelo dotado con suficiencia de infraestructuras y servicios, combinación funcional de usos, e implantación efectiva de los mismos, cuando cumplan una función social. Todo ello, dentro del **modelo territorial** adoptado en cada caso por los poderes competentes, asegurando un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.

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

PRECISIONES **1)** Para la consecución de este objetivo se imponen, entre otras, ciertas reglas de **informe ambiental imperativo** en los procedimientos de aprobación de instrumentos de ordenación y, en general, urbanísticos (nº 4000 s.).

Asimismo, las Administraciones competentes en materia de ordenación y ejecución urbanísticas deben elevar al órgano colegiado de gobierno que corresponda, con la periodicidad mínima que fije la legislación aplicable, un **informe de seguimiento** de la actividad de ejecución urbanística de su competencia, que debe considerar, al menos, la sostenibilidad ambiental (y económica) y que puede surtir los efectos propios del seguimiento a que se refiere la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, cuando cumpla todos los requisitos en ella exigidos (ver nº 3281).

Los **municipios** están sometidos a esta regla cuando lo disponga la legislación en la materia y, al menos, si deben contar con junta de gobierno local (es decir, los sometidos al régimen especial de grandes poblaciones de LBRL art.121.a redacc L 57/2003; nº 251 s. Memento Administrativo 2008).

2) Algunas leyes autonómicas han incorporado expresamente este principio y concepto (p.e. LUCL art.4.b) redacc L Castilla y León 4/2008).

3) Como manifestación este principio, en sede de evaluación ambiental de proyectos (y en menor medida, de planes y programas) ha de valorarse la denominada **«alternativa cero»**; es decir, la conveniencia de no ejecución del proyecto correspondiente, procurando la consecución del objetivo perseguido mediante otras alter-

57

57.1

nativas. Por ejemplo, en relación con nuevas infraestructuras. En este sentido, por ejemplo, L Canarias 11/1990 art.11.5 redacc L Canarias 4/2008 (nº 3380).

58

Competencia La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha establecido los siguientes criterios competenciales sobre la ordenación del territorio:

- 1) Se configura como un **título competencial específico** dentro del sistema constitucional, en favor de las CCAA. No se limita a la mera actividad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, la actividad que por otros títulos haya de desarrollar la administración o ente competente, sino que condiciona materialmente la actuación de estos en el territorio (TCO 149/1991; 40/1998).
- 2) Se identifica con una política o una **función pública** y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, por lo que su ejercicio ha de contemplar las competencias concurrentes de otras administraciones en los sectores en los que incide la política de ordenación del territorio, de enorme amplitud. En suma, el ejercicio de dicha competencia autonómica no puede impedir el de otras del Estado (TCO 56/1986).
- 3) Siempre que el Estado goce de un título competencial específico que incida en la ordenación del territorio, el **entrecruzamiento de competencias** obliga a la coordinación de las administraciones implicadas (TCO 227/1988; LRJPAC art.4; LOFAGE art.3.1.f y 3.2.h)

59

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

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

6) La calificación de un segmento de la **zona marítimo terrestre** como espacio protegido corresponde, en principio, a la comunidad autónoma (TCO 102/1995). Ello incluye la zona periférica, salvo parques nacionales, reservas nacionales y espacios protegidos internacionalmente. Respecto de estos últimos, el acuerdo de inclusión de un paraje en la lista de espacios fijados por convenio internacional corresponde al Consejo de Ministros (TS 31-3-98, RJ 3940).

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

60

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

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

Dentro de estos títulos entra la gestión de los **parques nacionales** (TCO 194/2004; 81/2005; 331/2005).

2) El concepto de **litoral**, si bien se ciñe, en sentido estricto, al ámbito del dominio público próximo a la costa, a efectos de su ordenación (delimitación de usos posibles y establecimiento de reglas tendentes a asegurar el equilibrio territorial), incluye las **aguas interiores** (ribera del mar y zonas de protección e influencia), tanto al efecto del planeamiento municipal, como al efecto de la planificación territorial (TCO 149/1991; TS 24-12-98, RJ 10446; 29-4-99, RJ 5186; TSJ Baleares 19-7-96, RJCA 1957).

62

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

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

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

Se caracteriza por ser una rama del ordenamiento de configuración esencialmente escrita, de forma que la **costumbre** no tiene prácticamente relevancia como fuente, salvo en aquellos aspectos en los que aparezcan implicadas figuras, derechos e instituciones de derecho civil.

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

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

Actividad urbanística La denominada actividad urbanística tiene por objeto:

- 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. Asimismo, la intervención preventiva en los actos de transformación, utilización y conservación del suelo, vuelo y subsuelo.
- e) La **intervención privada** en la materia, a través de la ejecución del planeamiento.
- f) La determinación del **régimen sancionador**, mediante el establecimiento de un cuadro de infracciones y sanciones.

PRECISIONES 1) Se recoge legalmente este **concepto** en LS/76 art.2; TRUCA art.3.2; LUV art.3.2; TROTAUCM art.2; TRSUMU art.2.2; TROTUA art.2.2; ROTUA art.5; LSM art.2.3; LOTSUCA art.2.3; LOUG art.2; LUCL art.2; LUAR art.1.2; LOTURI art.3; LUA art.2; LOTUNA art.5.2.

2) El proceso urbanístico descansa en un elemental principio que obliga a diferenciar la **fase de ordenación/planificación** y la de **gestión/ejecución** de lo planificado, pues una cosa es la definición de una ordenación urbanística estructural racional y pertinente, y otra la ejecución o realización de las determinaciones contenidas en tal ordenación; de manera que mientras que la planificación, como ordenación congruente, no admite fraccionamientos que menoscaben la calidad y funcionalidad de los espacios públicos y privados, la ejecución de la misma puede fraccionarse como consecuencia del gradual y secuencial proceso urbanizador (TSJ C.Valenciana 17-12-04, JUR 72091/05).

3) Por otra parte, como principio que admite contadas excepciones, se precisa la culminación de la planificación para acometer la **fase ejecutiva**, sin duda para intentar evitar que pueda comenzarse un proceso urbanizador o edificatorio sin que el suelo, por ejemplo, tenga la condición necesaria de urbano o urbanizable, o que no exista programación alguna (TSJ Castilla-La Mancha 29-11-04, RJCA 24/05).

4) La actividad urbanística se desarrolla en el marco de la **ordenación territorial** (ROTUA art.5.2, 9 y 12).

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

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

– determinadas ordenanzas locales previstas en la legislación estatal o autonómica (p.e., LUAR art.63; TROTUCANA art.40; LSM art.32; LOTSUCA art.62; LUPV art.75 y disp.final 1ª; LUV art.2; ROTUA art.12.1.n);

– ciertos reglamentos o normas urbanísticas de carácter técnico (p.e., TROTUCANA art.28 y 29; LSM art.31; D Cataluña 287/2003 art.78; D Castilla-La Mancha 248/2004 art.1 a 5; LUV art.40 y 41; ROTUA art.222.2 y 223).

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

Ordenanzas locales Mención especial dentro de las fuentes merecen aquí las ordenanzas locales, expresión natural de la capacidad normativa de las corporaciones locales.

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

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

Más problemática aún es su **relación con el contenido de los planes**. Pueden aplicarse, al respecto, las siguientes reglas:

63

64

65

66

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

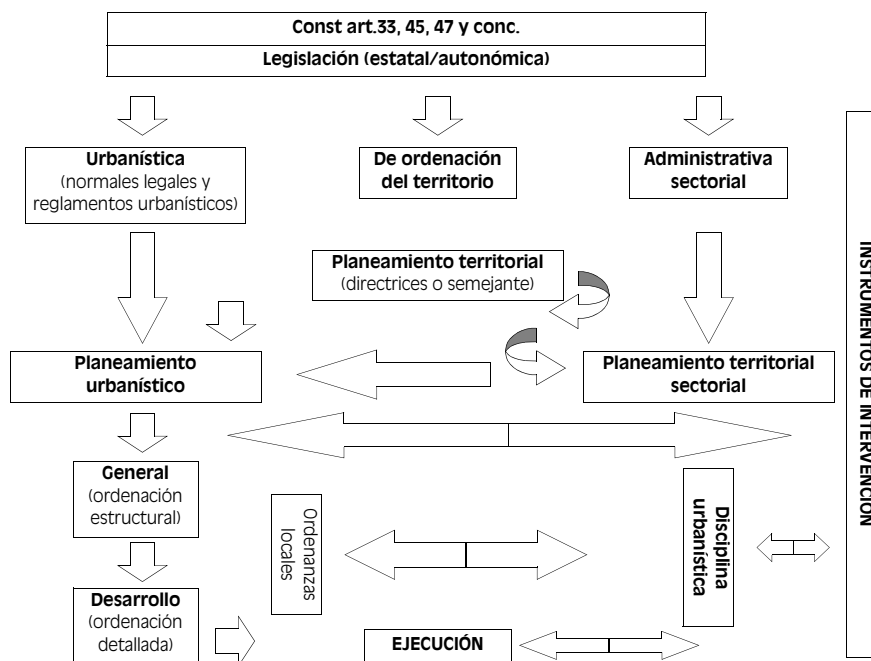
PRECISIONES 1) Es ilustrativo en este sentido lo dispuesto en RUCA art.4.3, que define el ámbito de las **ordenanzas de urbanización y edificación** como aspectos que no son objeto de las normas de los planes urbanísticos, a los que no pueden contradecir.

2) Con anclaje en Const art.149.1.1ª, la LS/08 art.3.1 dispone que la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística debe garantizar:

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

67

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



CAPÍTULO 2

Competencia y normativa

SUMARIO

A.	Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas	104
B.	Competencias de las entidades locales	130
C.	Competencias de la Comunidad Europea	170
D.	Ámbito de la competencia urbanística	180
E.	Mecanismos especiales del ejercicio de la competencia	190
F.	Normativa aplicable	215

100

Resulta de suma importancia exponer, con carácter previo, el marco competencial y la normativa aplicables al urbanismo y la ordenación del territorio.

101

Como es sabido, ambos aspectos se han visto gravemente afectados por la sentencia TCo 61/1997. El texto íntegro de dicha sentencia se recoge en el nº 15010 Memento Urbanismo 2000-2001. También es muy relevante la sentencia TCo 11-7-01.

En el presente capítulo se trata de delimitar el **ámbito competencial** de las distintas administraciones que intervienen en el proceso urbanístico y de ordenación del territorio. Se exponen, finalmente, las principales **normas**, estatales o autonómicas, que regulan estas materias.

A. Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas

SUMARIO

Reparto de competencias	106
Cláusula de supletoriedad	110
Mecanismos de cooperación y colaboración	111
Competencias orgánicas de la Administración General del Estado	114
Competencias orgánicas de las Administraciones autonómicas	119
Competencia estatal en relación a Ceuta y Melilla	120

104

Las competencias del Estado y las CCAA sobre estas materias pueden ser exclusivas, compartidas o concurrentes.

105

a) Son exclusivas las que corresponden plenamente, en sus manifestaciones legislativa básica, de desarrollo, reglamentaria y de ejecución, a una sola administración.

b) Son compartidas aquellas que se atribuyen en parte a una administración y en parte a otra. Por lo general, se atribuye la determinación del régimen básico al Estado y el desarrollo y ejecución, o sólo la ejecución de la normativa estatal, a las CCAA.

La fórmula **«bases más desarrollo»** asigna al legislador estatal la tarea de producir la normativa básica y a las CCAA que así lo hayan asumido en sus respectivos estatutos de autonomía, la de dictar la legislación de desarrollo.

c) Son concurrentes las que, atribuidas a una administración y recayendo sobre un objeto jurídico concreto, entran en contacto, relación o colisión, con otras propias de otra administración que recaen sobre un objeto distinto pero próximo al de aquéllas.

Reparto de competencias Las CCAA tienen competencia exclusiva, aunque concurrente, sobre materia urbanística, ordenación del territorio y vivienda (Const art.148.1.3º). Estas competencias han sido asumidas por sus respectivos estatutos de autonomía. El Estado carece, en principio, de competencia sobre estas materias aunque se le atribuyen títulos que inciden de manera relevante en tales ámbitos.

106

Como consecuencia de ello, la **Administración General del Estado** puede participar en los procedimientos de ordenación territorial y urbanística en la forma que determine la legislación en la materia. Cuando así lo prevea ésta, puede designar representantes en los órganos colegiados de carácter supramunicipal que tengan atribuidas competencias de aprobación de instrumentos de ordenación territorial y urbanística (LS/08 disp.adic.8ª; TRUCA disp.adic.4ª.2 redacc DL Cataluña 1/2007).

Además, tal exclusividad competencial a favor de las CCAA no perjudica la que con igual carácter viene reconocida al Estado en base a Const art.149.1.1ª: competencia exclusiva en la fijación de las condiciones básicas que tiendan a asegurar la **igualdad en el cumplimiento de los deberes básicos** que sean inherentes a cada manifestación del dominio; competencia que, no obstante, no autoriza a la regulación integral de una materia o sector sobre el que el Estado carece de competencia (TCo 56/1986; 149/1991; TSJ País Vasco 15-1-01, RJCA 357).

PRECISIONES Esta regla, aplicada al ámbito del **derecho de propiedad urbana**, permite atribuir al Estado la regulación sobre adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada (más no su delimitación concreta total y unitaria, su valoración, los presupuestos previos para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana, etc.).

107

En consecuencia, corresponde a las CCAA emanar **normas que afecten a la ordenación urbanística**, sin perjuicio de que tal competencia haya de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que pueden incidir puntualmente sobre la materia urbanística (fundamentalmente fijación de las condiciones básicas que afecten al ejercicio de la propiedad inmobiliaria y expropiación forzosa de inmuebles).

Por su parte, la titularidad de la competencia para la **aprobación del planeamiento** es compartida entre las corporaciones locales y las CCAA, que pueden incluso modificar, en fase de aprobación definitiva, el contenido del instrumento (ver nº 4000 s.). Tal circunstancia no lesiona la autonomía local, dada la diversidad de intereses presentes en el campo del urbanismo (TS 18-5-98, RJ 3851).

PRECISIONES 1) Las competencias constitucionales del Estado, así como las asumidas por las CCAA, son **indisponibles** (TCo 26/1982; 104/1989; 167/1993; 163/1998).

2) La administración titular de la competencia con incidencia territorial de que se trate, es también competente para llevar a efecto la evaluación de **impacto ambiental** y para dictar la declaración de impacto ambiental (RDLeg 1302/1986; RD 1131/1988; TCo 14/2007).

108

Para su mejor comprensión, en el siguiente cuadro se muestra, a grandes rasgos, el reparto de competencias normativas Estado-CCAA sobre determinadas materias:

Materia	Competencia	Normativa
Urbanismo (1)	CCAA	Const art.148.1.3º Estatutos autonomía
Ordenación territorial (1)	CCAA	Const art.148.1.3º Estatutos autonomía
Vivienda (1)	CCAA	Const art.148.1.3º Estatutos autonomía
Legislación civil , régimen jurídico del derecho de propiedad y demás derechos reales (salvo derechos forales)	Estado	Const art.149.1.8º
Ordenación de los Registros e instrumentos públicos	Estado	Const art.149.1.8º
Tratamiento fiscal de la propiedad inmobiliaria y de las operaciones urbanísticas	Estado	Const art.149.1.14º
Legislación sobre expropiación forzosa (2)	Estado	Const art.149.1.18º
Puertos y aeropuertos de interés general (3)	Estado	Const art.149.1.20º
Ferrocarriles (3)	Estado	Const art.149.1.21º
Legislación básica sobre medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias (4)	Compartida y concurrente	Const art.149.1.23º
Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (5)	Estado	Const art.149.1.24º
Agricultura	CCAA	Const art.148.1.7º
Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica	Estado	Const art.149.1.13º

(1) En las ciudades autónomas de **Ceuta y Melilla**, la competencia sobre estas materias no alcanza al plano legislativo, sino que se limita a potestades de administración, inspección, sanción y reglamentaria (respecto a ésta, en los términos que establezca la legislación general del Estado). La materia de **barreras urbanísticas y arquitectónicas** entra en el título competencial de urbanismo y vivienda (y, en menor medida), ordenación del territorio (CCLR Dict 1/2000).

(2) No es infrecuente la asunción de competencia de desarrollo legislativo y ejecución en **materia expropiatoria** por los estatutos de autonomía (Andalucía, Cataluña, Comunidad Valenciana, Galicia, Islas Baleares, Navarra, País Vasco). No obstante, dicha regulación autonómica no ha de extenderse a la fijación de los criterios de determinación del justiprecio, a fin de evitar que los bienes expropiados puedan ser valorados con diferentes criterios en las distintas partes del territorio nacional (TCO 37/1987).

(3) Aun cuando, en principio, la competencia en estas materias corresponde exclusivamente al Estado, existen ciertas áreas de concurrencia (ver TCO 40/1998; 193/1998; 226/1998).

(4) La competencia estatal de los bienes inmuebles o del terreno no implica competencia en materia de medio ambiente (TCO 102/1995).

(5) Su incidencia territorial ha sido destacada por TCO 61/1997.

Doctrina Deben tenerse en cuenta (**Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña** Dict 165/1990; 168/1990):

- La delimitación de la función social de la propiedad urbana no es ajena a las competencias de las CCAA. La configuración y determinación del alcance de la **propiedad urbanística**, a partir de las condiciones básicas fijadas por el Estado, resulta propia de aquéllas, debiendo permitir tales condiciones básicas la diversa configuración en cada comunidad autónoma del contenido de tal propiedad urbanística, siendo el planeamiento el presupuesto que transforma el **dominio inmobiliario** ordinario en urbanístico. En este sentido, recientemente TCO ha afirmado que la competencia exclusiva de las CCAA sobre el urbanismo llega a atribuirles competencia en la definición de facultades sobre la propiedad urbana. Por otra parte, la referencia hecha por LS/98 art. 1, al contenido «básico» de tal propiedad, en ningún caso podrá ser entendido como sinónimo de «bases» del derecho de propiedad urbana, dado que los títulos competenciales del Estado sobre el dominio urbano son limitados.

- La competencia estatal en el señalamiento de las bases y coordinación de la **planificación de la actividad económica** (Const art. 149.1.13), tiene incidencia en el urbanismo solamente si el régimen jurídico urbanístico tiene trascendencia económica general.

- La competencia en **medio ambiente** no puede incidir sobre aspectos propios de la ordenación urbanística.

Tiene incidencia sobre esta materia: legislación civil, régimen de las Administraciones públicas, expropiación forzosa, medio ambiente, y bases y ordenación de la actividad económica. No es posible equiparar la competencia medioambiental (Const art. 149.1.23ª) con la regulación del **régimen del suelo** no urbanizable, pues aquélla no puede usarse para incidir en la ordenación urbanística. En este sentido, se considera que los decretos de declaración de espacios protegidos no pueden contener reglas propias de las determinaciones del planeamiento urbanístico o de los PORN (TS 25-2-00, RJ 10114).

- Es posible la ordenación autonómica de ciertos **usos del suelo** en el ámbito físico del demanio estatal.

- La competencia sobre **ordenación del litoral** comporta la determinación de usos del dominio público marítimo terrestre.

- La incidencia y los **efectos físicos extraterritoriales** en otra comunidad autónoma de las actuaciones de incidencia territorial en suelo propio de la actuante, sin discusión jurídica en sede de competencias, no pueden ventilarse en vía de conflicto constitucional de competencias, sino, en su caso, ante los tribunales ordinarios (TCO 195/2001).

- Las consecuencias territoriales de la normativa básica estatal sobre determinados **sectores de actividad** se imponen sobre la competencia autonómica en materia de ordenación territorial (TCO 14/2004, en relación con los centros penitenciarios y la energía nuclear y radioactiva).

Cláusula de supletoriedad (Const art. 149.3) Corresponde al Estado la competencia sobre las materias no asumidas por los estatutos de autonomía, siendo el derecho estatal, en todo caso, supletorio del de las CCAA.

Sin embargo, **no** se ha de entender esta cláusula de supletoriedad como un **título competencial** en sí mismo. Por tanto, a partir de la entrada en vigor de la Constitución, no es admisible la legislación dictada por el Estado con finalidad exclusivamente supletoria en ámbitos sectoriales en los que carece de competencia material (ver al respecto, TCO 147/1991; 118/1996).

Tampoco son admisibles constitucionalmente las **habilitaciones de competencia**. En efecto, no cabe que la Administración Autonómica competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo habilite competencialmente al Estado para el ejercicio de aspectos de la misma (p.e., para la aprobación de instrumentos de ordenación), pues ello supone ejercer la competencia

autonómica invadiendo la esfera estatal y disponiendo de ella (en ese sentido TCo 149/1998, que declaró inconstitucional la LOTPV disp.adic.2ª que habilitaba al Estado para la aprobación de planes territoriales sectoriales).

111 Mecanismos de colaboración y cooperación La atribución a las CCAA de competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan competencias estatales en ese mismo espacio, siempre que ambas tengan **distinto objeto jurídico** y que el ejercicio de las competencias autonómicas no impida ni interfiera el ejercicio de las estatales. Para ello resulta imprescindible el establecimiento de mecanismos de colaboración que permitan la necesaria coordinación entre las administraciones implicadas (TCo 36/1994; 15/1998; 110/1998; 193/1998). Los mecanismos pueden adoptar diversas **formas**, como el intercambio mutuo de información, la emisión recíproca de informes preceptivos previos a la actuación en el ámbito de la propia competencia o la creación de órganos mixtos (TCo 149/1998). En caso de que tales medios resulten inefectivos, se aplica la doctrina de la **competencia prevalente**. Según ésta, en casos de colisión prima la competencia de mayor intensidad y entidad, sin que una competencia exclusiva del Estado pueda verse enervada por el ejercicio de otra competencia, aunque también sea exclusiva, de una comunidad autónoma. Así, los títulos competenciales de Const art.149.1 prevalecen como regla sobre la competencia general sobre urbanismo y territorio (TCo 40/1998).

112 Para que el condicionamiento legítimo por parte del Estado a las competencias autonómicas territoriales no se convierta en **usurpación ilegítima**, es indispensable que el ejercicio de sus competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en que han de utilizarse (TCo 40/1998).

PRECISIONES En otro caso, puede acudir a la doctrina del **fraude de Ley**, conforme a la cual los actos realizados al amparo del texto de una norma que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico o contrario a él, no impiden la debida aplicación de la norma que hayan pretendido eludir (CC art.6.4). Ello supone que:

- si el fraude competencial se produce por una norma con rango de Ley, corresponde al Tribunal Constitucional declarar su inconstitucionalidad;
- si la usurpación se produce por disposición general o acto administrativo, corresponde al Tribunal Constitucional su corrección, pero por vía de conflicto constitucional de competencias, pudiendo también plantearse la cuestión ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo (LOT art.37 s. y 59 s.; LJCA/56 art.1; LJCA art.1).

113 En el ámbito de coordinación de las competencias respectivas, tiene especial importancia el empleo de los **convenios de colaboración** (nº 192) y de los **planes o programas conjuntos** (nº 193) en el sector del suelo, como mecanismo de actuación conjunta (p.e., los convenios marco de colaboración Estado-CCAA para la ejecución del Plan de Vivienda y Suelo. Igualmente, en diversas normas autonómicas (TROUA art.14 y 15; ROTUA art.26.6, 27 y 31 s.; LOTSUM art.6 a 11; LSM art.5.3; LOTPV art.1; LUCL art.140; TROTCANA art.10 y 11; LOTURI art.8; LUPV art.6) se prevé, como obligación de las administraciones intervinientes en el proceso urbanístico o titulares de competencias concurrentes, la **coordinación o concertación administrativa**, especialmente importante en la aprobación del planeamiento. Este mecanismo es iniciativa de la administración que desarrolle la actuación con incidencia territorial, e implica:

- la suficiente información a todas las administraciones cuyas competencias puedan verse afectadas;
- la armonización de las diversas competencias, de suerte que no resulte lesionado su contenido esencial, ni impedido o desproporcionadamente agravado el cumplimiento de sus fines legales y legítimos;
- la coordinación y defensa de los diferentes intereses públicos en conflicto.

PRECISIONES **1)** Especialmente intensa es la llamada a la **coordinación interadministrativa** en sede de **obras públicas** de interés general del Estado y planificación territorial y urbanística (L 13/2003 disp.adic.2ª), afirmándose los deberes de recíproca información y de colaboración y cooperación mutuas en el ejercicio de las actuaciones de planificación y construcción de obras públicas. Si los procedimientos de colaboración en este campo resultaran ineficaces, y cuando se justifique por la incidencia directa y significativa sobre la actividad económica general, el Estado (Const art.149.1.13ª) puede coordinar los planes de obras públicas competencia autonómica con los planes de obras públicas de interés general.

En defecto de acuerdo entre las administraciones afectadas, y sin perjuicio de lo previsto en la legislación medioambiental, los **planes y proyectos de obras públicas de competencia del Estado** prevalecen sobre cualquier instrumento de planificación u ordenación territorial o urbanística en lo que se refiere a las competencias estatales exclusivas, en cuyo caso las Comunidades Autónomas y las corporaciones locales deben incorporar necesariamente en sus respectivos instrumentos de ordenación las rectificaciones imprescindibles para acomodar sus determinaciones a aquéllos.

2) Ejemplos de **mecanismos de colaboración CCAA-entidades locales** lo constituyen las figuras de la oficina urbanística territorial (nº 10977), de las actuaciones urbanísticas concertadas para superar de modo perentorio determinados déficit urbanísticos o de los espacios de gestión integrada (nº 884), todos ellos en Asturias.

Competencias orgánicas de la Administración General del Estado Al margen de las Cortes Generales y el Consejo de Ministros, la competencia del Estado en materia de urbanismo y ordenación territorial se atribuye a los siguientes organismos.

114

Ministerio de Vivienda (RD 432/2008; RD 438/2008 art.15; RD 1134/2008) Corresponde a este departamento la **proposición y dirección** de la acción del Gobierno en materia de urbanismo, suelo, vivienda y arquitectura, dentro de las competencias del Estado. Se **estructura** en los siguientes órganos directivos (además del ministro):

115

- Subsecretaría, de la que depende la Secretaría General Técnica.
- Dirección General de Arquitectura y Política de Vivienda, que asume la programación, impulso y gestión de las competencias del Departamento en materia de vivienda, así como las competencias de la anterior Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo.
- Dirección General de Urbanismo y Política de Suelo, que asume la programación, impulso y gestión de las competencias que tenga el departamento en estas materias.

PRECISIONES 1) Se ha creado el **Museo Nacional de Arquitectura y Urbanismo**, adscrito al Ministerio de Vivienda, con sedes en Salamanca –sección de arquitectura– y Barcelona –sección de urbanismo– (RD 1636/2006; OM VIV/3210/2007).

2) Queda **suprimida** la antigua Dirección General de la Vivienda, la Arquitectura y el Urbanismo del Ministerio de Fomento. Este departamento sigue existiendo, pero sin las competencias que han pasado al de Vivienda (RD 562/2004 art.6 y 16). Su **estructura básica** se contiene en el RD 1476/2004. Depende del mismo orgánicamente el organismo autónomo Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (D 23-8-1957; RD 1476/2004 disp.adic.4ª).

Entidad Pública Empresarial de Suelo (SEPES) (RDL 12/1980 art.6; RD 370/1999; RD 1525/1999; OM 27-11-1981) Es una entidad pública empresarial (LOFAGE art.43.1.b), que tiene por **objeto** la promoción de actividades en el sector urbanístico mediante la cesión de suelo para actividades fundamentalmente empresariales e industriales. No obstante, el RD 1/2002 disp.adic.2ª, habilita a esta entidad para desarrollar actuaciones en materia de vivienda (p.e. la oferta pública de compra de suelo para este fin publicada en BOE 28-10-08).

116

Se **estructura** en los siguientes órganos de administración y dirección:

- Consejo de Administración;
- presidente; y
- director general.

Su **régimen jurídico** es el de las normas comunes de jurisdicción y competencia de Derecho privado, sin perjuicio de su sometimiento al orden jurisdiccional contencioso-administrativo respecto de actos adoptados al amparo de las normas administrativas propias de las entidades públicas empresariales.

Ministerio de Medio Ambiente (RD 432/2008; RD 438/2008 art.10; RD 1130/2008) Dentro de éste destacan:

117

- Secretaría General para el Territorio y la Biodiversidad, que ha sustituido a la anterior Secretaría General de Medio Ambiente, con competencias en materia de planificación territorial.
- Consejo asesor de Medio Ambiente (RD 2355/2004).

Consejo de Estado (Const art.107; LO 3/1980 modif LO 3/1983, LO 2/1987, LO 3/2004; RD 1674/1980 modif RD 449/2005) Supremo **órgano consultivo** del Estado, con arreglo a la legislación estatal supletoria es preceptivo su dictamen en los supuestos siguientes (Resol 6-7-00 RJ 1659 –que sustituye a la Resol 3-3-82), al margen de su competencia para informar los anteproyectos de ley y los proyectos de reglamentos ejecutivos de normas legales):

118

- Expedientes de modificación cualificada de planeamiento, por alteración de zonificación o uso urbanístico de zonas verdes o espacios libres (LS/76 art.50; nº 4819 s.)
- Expedientes para la reducción de contribución de los propietarios, cuando la actuación en determinados polígonos o unidades no sea presumiblemente rentable (LS/76 art.121; RGU art.64).

PRECISIONES En la actualidad, la emisión de dictámenes por este órgano en el campo urbanístico se ha reducido significativamente por dos factores: la creación en numerosas **comunidades de órganos consultivos** que emiten estos informes (aunque podrían solicitarse del Consejo de Estado), así como el desplazamiento de la legislación supletoria por **leyes autonómicas**.