

Derecho urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro

Estudios en Homenaje a Julio Castelao
Rodríguez

Directores

*Alejandro Javier
Criado Sánchez*

Julio Castelao Simón

© Autores, 2024
© LA LEY Soluciones Legales, S.A.

LA LEY Soluciones Legales, S.A.
C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
Tel: 91 602 01 82
e-mail: clienteslaley@aranzadilaley.es
<https://www.laley.es>

Primera edición: Febrero 2024

Depósito Legal: M-3647-2024
ISBN versión impresa: 978-84-7052-949-8
ISBN versión electrónica: 978-84-7052-950-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: LA LEY Soluciones Legales, S.A.
Printed in Spain

© **LA LEY Soluciones Legales, S.A.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, LA LEY Soluciones Legales, S.A., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

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. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

LA LEY SOLUCIONES LEGALES no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, LA LEY SOLUCIONES LEGALES se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores. LA LEY SOLUCIONES LEGALES queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades. LA LEY SOLUCIONES LEGALES se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **LA LEY Soluciones Legales, S.A.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

PRESENTACIÓN

Estamos ante la presentación del libro homenaje a uno de los grandes juristas de la historia del Derecho Urbanístico español: Julio Castelao Rodríguez. A su enorme saber y aportación a la doctrina del Derecho Urbanístico en España se une su enorme modestia, dado que cuando se le ha planteado la posibilidad de este libro homenaje, su respuesta ha sido una negativa rotunda por no considerarse merecedor de tal homenaje, que en cambio sí que él tributó a su buen amigo y colaborador Ricardo Santos Diez. Es evidente que ambos son un referente en el urbanismo en España tanto desde el punto de vista profesional y personal como académico, pues no hay alumno que les haya tenido que no les recuerde para siempre, de ahí que este homenaje sea casi una obligación que los firmantes de esta presentación nos hemos visto obligados a impulsar.

Julio Castelao nació en Orense en 1937. Se licenció en Derecho en la Universidad de Salamanca en 1960, en Graduado Social en el mismo año en la Escuela Social de la Universidad de Salamanca, en Ciencias Políticas en la Universidad Complutense de Madrid en 1976, y finalmente, obtuvo el doctorado en Derecho en la Universidad Complutense en 1986 con la calificación de Cum Laude por unanimidad. Además de todos estos títulos académicos, también es profesor de la EGB por oposición en 1958.

A sus títulos académicos hay que sumar sus títulos profesionales. Desde 1962, es Secretario de Administración Local de 1.^a Categoría por oposición. Es Diplomado en Gestión de Servicios Locales desde 1971, Técnico del Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de las Corporaciones Locales desde 1975, directivo del Instituto de Estudios de Administración Local por concurso en dicha escala en 1982. Además, ha sido durante muchos años Profesor de Derecho Urbanístico de la Universidad San Pablo-CEU así como Abogado Colegiado n.º 55.059 del Ilustre Colegio de Abogados de Madrid.

Los servicios prestados a la Administración Pública han sido muchos y de muy distinta entidad. En primer lugar, como Profesor de Enseñanza General Básica en los Cursos Académicos 1958-59 y 1.959-60. También ha sido Secretario del Ayuntamiento de Orense durante los años 1964 y 1965, Secretario del Ayuntamiento de Nogueira de Ramuín 1966-1973, en Comisión de Servicios,

Jefe del Gabinete Técnico de la Alcaldía de Orense en 1970 y 1971, Técnico del Servicio Nacional de Asesoramiento e Inspección de Corporaciones Locales de 1973 a 1.979, inspector General de Servicios del Ministerio de Educación y Ciencia durante el año 1975, en Comisión de Servicios, Secretario General de la Dirección General de Administración Local desde febrero de 1979 hasta mayo de 1982, Director del Centro de Relaciones Interprovinciales del Instituto de Estudios de Administración Local, de mayo de 1982 a noviembre de 1987 así como investigador del Instituto Nacional de Administración Pública, 1987 a 1992.

De otros servicios prestados a la administración pública se puede destacar que ha sido profesor en numerosos Cursos impartidos a funcionarios locales, en el Instituto de Estudios de Administración Local, Vocal en Tribunales de Oposiciones a ingreso al Cuerpo de Secretarios de Administración Local, Vocal del Tribunal Calificador de los Concursos de Méritos para provisión de plazas de los Cuerpos Nacionales (O.M. 10.10.1979), Secretario del Comité Organizador de la IV Conferencia de Ministros Europeos responsables de la Administración Local del Consejo de Europa (1980), Asesor del Ayuntamiento de Madrid para su reforma administrativa, en representación del Ministerio de Administración Territorial (1980), Representante del Ministerio de Administración Territorial en la Comisión Interministerial creada para el estudio de la nueva ordenación de las enseñanzas y la profesión de Asistente Social, Representante de la Dirección General de Administración Local en la Comisión Interministerial de Ordenación Alimentaria; Vocal del Consejo de Administración del Canal de Isabel II en representación del Ministerio de Administración Territorial; Representante de la Dirección General de Administración Local en la Comisión Interministerial para planificar la integración de los Colegios Universitarios adscritos en las respectivas Universidades; Vocal del Comité Organizador de los XIV Estados Generales de Europa, celebrado en Madrid (Septiembre, 1981); Representante de la Dirección General de Administración Local en la Comisión Ministerial de Movilización; Representante del INAP en la Comisión Técnica de Formación de la Comisión Nacional de Protección Civil.

Como docente, su trayectoria es igualmente ingente en materia de Derecho Urbanístico y Derecho Administrativo, tanto para profesionales como para empleados públicos. Comenzó en 1988 en la Universidad San Pablo CEU y en el INAP, colaboración que extiende hasta la actualidad. A partir de 1990 también empezó a colaborar con el CEMCI de Granada (antigua sede del INAP). A partir de 1991 también ha colaborado con la Universidad Carlos III y con otras muchas instituciones públicas y privadas como la Comunidad Autónoma de Madrid, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, la Comunidad Autónoma de Murcia, la Federación de Municipios de Cantabria, la Diputación Provincial de León, el Colegio de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Jaén, el Consultor

de los Ayuntamientos, ASERLOCAL, Club Zayas, Fundación Salud y Sociedad, Price Waterhouse, Escuela de Práctica Jurídica de la Universidad Complutense, Consultores de las Administraciones Públicas, Comunidad Autónoma de Canarias, Colegio Oficial de Secretarios, Interventores y Tesoreros de Administración Local de Vizcaya, Escuela de Práctica Jurídica Univ. Complutense, Colegio de Abogados de Madrid, Ayuntamiento de Vigo, Diputación de Avila, CISS PRAXIS.

Asimismo como docente también hay que destacar que desde 2005, es un ponente de referencia en el Programa de Urbanismo del Instituto Español de Estudios de Urbanismo dirigido por Alejandro Criado, docencia que en la actualidad continúa impartiendo licencias urbanísticas.

Respecto a sus publicaciones, son muchísimas tanto de libros como de artículos en revistas especializadas, pudiendo hacer referencia a los siguientes libros: *La nueva Ley de Régimen Local*, 1985; *Manual de Organización y Funcionamiento de las Entidades Locales*, 1990, INAP; *Manual Práctico de Elecciones Municipales*, 1991; *El Término Municipal. Extensión y alteraciones*, 1994, El Consultor; *Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (2.ª Ed.)*, 1997, El Consultor; *Reglamento de Población y Demarcación Territorial de las Entidades Locales (3.ª Ed.)*, 2011, El Consultor; *Manual de Licencias Urbanísticas*, 2011, El Consultor.

En colaboración, ha participado en los siguientes manuales: *Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local. Concordancias y referencias* (en colaboración), 1985, EAL Granada; *La nueva legislación del Régimen Local español* (en colaboración), Vol. I, 1987, Aranzadi; *La nueva legislación del Régimen Local español* (en colaboración). Vol. II, 1991, Aranzadi; *La nueva legislación del Régimen Local español* (en colaboración), Vol. III, 1991, Aranzadi; *Diccionario Jurídico* (en colaboración), 1991, Espasa Calpe; *Manual de Personal al Servicio de las Entidades Locales*, 1993, Bayer Hnos; *Derecho Administrativo, II, Parte Especial* (en colaboración con otros profesores de Derecho Administrativo), 1995, Universitas; *Guía práctica del Regidor Municipal* (en colaboración), 1995, Bayer Hnos; *Derecho Urbanístico; Manual para juristas y técnicos* (en colaboración), 1995, El Consultor; *Manual de Personal al Servicio de las Entidades Locales (2.ª Ed.)*, 1996, Bayer Hnos.; *Régimen Local y Autonómico* (en colaboración con los Profesores de la Universidad San Pablo-CEU, González Quinzá y Villar Ezcurra), 1996, Universitas; *Contratos de las Administraciones Públicas (2.ª Ed.)*; *La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/97 sobre el Ordenamiento Urbanístico* (en colaboración), 1997, El Consultor; *Derecho Local Especial*, Tomo I (en colaboración), 1997, El Consultor; *Derecho Administrativo Práctico (1.ª Ed.)* (en colaboración), 1998, Tirant lo Blanch; *Comentarios a la Ley 6/98* (en colaboración), 1998, El Consultor; *Manual Jurídico de la profesión médica* (en colaboración), 1998, Dyckinson; *Derecho Administrativo, II Parte Especial* (en colabora-

ción) (2.ª Ed.), 1998, Ed. Universitas; *Elecciones Locales* (en colaboración con Juan D'Anjou González), 1999, FEMP ; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Díez) (3.ª Ed.), 1999, El Consultor; *Guía Práctica del Regidor Municipal* (en colaboración con Juan D'Anjou González) (2.ª Ed.), 1999, Bayer Hermanos; *Derecho Local Especial* (2 Tomos, en colaboración), 1999, El Consultor; *Derecho Administrativo Práctico* (en colaboración) (2.ª Ed.), 1999, Tirant lo Blanch; *Régimen del suelo y Valoraciones* (en colaboración) (2.ª Ed.), 2000, El Consultor; *Contratos de las Administraciones Públicas* (2.ª Ed.), 2000, El Consultor; *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (en colaboración), 2000, El Consultor; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Díez) (4.ª Ed.), 2000, El Consultor; *La reforma del procedimiento Administrativo* (en colaboración) (2.ª Ed.), 1999, Dyckinson; *Derecho Local Especial* (2 Tomos, en colaboración), 1999, El Consultor; *Derecho Administrativo Práctico* (en colaboración) (3.ª Ed.), 2000, Tirant lo Blanch; *Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, 1999, Comunidad de Madrid; *Modificaciones y panorama actual del Régimen Local Español*, 2000, CEMCI; *Homenaje a Jordana de Pozas* (en colaboración), 2000, Universidad Complutense; *Estudios de Derecho Urbanístico de Galicia* (en colaboración), 2000, Ayuntamiento de Vigo; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Díez) (4.ª Ed.), 2001, El Consultor; *Diccionario Jurídico* (en colaboración) (2.ª Ed.), 2001, Espasa-Calpe; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Díez) (4.ª Ed.), 2002, El Consultor; *Derecho Administrativo Práctico* (en colaboración) (4.ª Ed.), 2001, Tirant lo Blanch; *Estudios de Derecho Urbanístico de Madrid* (en colaboración), 2002, El Consultor; *Estudios de Derecho Urbanístico de Cantabria* (en colaboración), 2002, El Consultor; *Desarrollo sostenible y Medio Ambiente* (en colaboración), 2002, Civitas; *Estudios de Derecho Urbanístico de Asturias* (en colaboración), 2003, El Consultor; *Estudios de Derecho Urbanístico de Extremadura* (en colaboración), 2003, El Consultor; *Estudios de Derecho Urbanístico de Galicia* (en colaboración), 2003, El Consultor; *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*, 2003, Comunidad de Madrid; *Derecho Urbanístico de Andalucía*, 2003, Aranzadi; *Derecho Urbanístico de Galicia* (en colaboración), 2004, El Consultor; *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (en colaboración) (2.ª Ed.), 2005, El Consultor; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Díez) (6.ª Ed.), 2005, El Consultor; *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha* (en colaboración), 2006 y 2011, El Consultor; *Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana* (en colaboración), 2006, El Consultor; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Díez) (7.ª Ed.), 2007, El Consultor; *Ley de Suelo. Comentario sistemático de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo* (en colaboración), 2007, El Consultor; *Ley de Suelo. Comentario sistemático del Texto Refundido de 2008* (en colaboración), 2008, El Consultor; *Contratación del Sector Público Local* (1.ª Ed.), 2010, El Consultor; *Derecho Urbanístico de*

Cataluña (en colaboración), 2009, El Consultor; *Derecho Urbanístico de Castilla y León* (en colaboración) (3.ª Ed.), 2009, El Consultor; *Derecho Urbanístico del País Vasco* (en colaboración), 2008, El Consultor; *Régimen Local* (2 Tomos, en colaboración), 2010, El Consultor; *Contratación del Sector Público Local* (2.ª Ed.), 2010, El Consultor; *Manual de licencias urbanísticas*, 2011, El Consultor; *Reglamento de Población y Demarcación Territorial*, 2011, El Consultor; *Derecho Urbanístico* (en colaboración con Ricardo Santos Diez) (8.ª Ed.), 2012, El Consultor; *Nuevo Derecho Urbanístico de Castilla y León* (en colaboración), 2017, Thomson- Aranzadi; *La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia el urbanismo del siglo XXI. Homenaje a Ricardo Santos Diez*, 2020, LA LEY.

Respecto a los artículos publicados han sido también muchos y muy variados: «Notas a la reforma de la Ley de Elecciones Locales. Autonomía Local»; «Los límites del "Estudio de Detalle"»; «Sentencia sobre licencias de edificación»; «Una sentencia definitiva de los Cuerpos Nacionales»; «La publicidad de las Comisiones Permanentes»; «Sentencia sobre el ingreso en la función pública»; «Sentencia que levanta suspensión de acuerdo local»; «La destitución de Alcaldes»; «Los Planes Generales y el Plan Especial»; «El Municipio Centroamericano, una tesis sobre su futuro»; «La autotutela de la Administración y el Tribunal Constitucional»; «Un centenar de Corporaciones Locales, afectadas por su informe: La gestión del Defensor del Pueblo en 1983»; «Las competencias municipales y el mar»; «Un plan de reforma interior en Barcelona»; «Las Entidades Locales, agentes del desarrollo económico Local», *El Consultor*; «Los ceses de Concejales y Alcaldes», *CUNAL*; «Las licencias urbanísticas ¿declarativas o constitutivas de derecho a edificar?», *CUNAL*; «El procedimiento sancionador urbanístico», *CUNAL*; «El Reglamento Orgánico», *El Consultor*; «La enajenación de los bienes Locales», *CUNAL*; «Los Entes Locales, el Urbanismo y el Medio Ambiente. Hacia el Estado Ambiental de Derecho», *El Consultor*; «Ocio, pasividad municipal y orden público», *CUNAL*, mayo 2002; «Los Grupos Políticos», *CUNAL*, junio 2002; «Derecho de acceso a Archivos y Registros», *Rev. Adm. Local CAM*, septiembre 2002.

Y ello sin olvidar una obra de gran utilidad en el ámbito urbanístico: *El Consultor Urbanístico*, libro electrónico, desde 1900 hasta la actualidad, en colaboración con RSD desde ... a ... y ACS y JJM desde ... hasta la actualidad.

Ha sido también director de la *Revista Práctica Urbanística* (mensual), de 2002 a 2008, LA LEY.

Finalmente, desde la perspectiva profesional como abogado en ejercicio libre de la profesión, ha asesorado a los siguientes Ayuntamientos de la Comunidad de Madrid: El Berrueco, Las Rozas, Navas del Rey, Pozuelo de Alarcón, Villa del Prado, Villalbilla y Villamanrique del Tajo, entre otros. También ha asesorado a las siguientes entidades de Derecho Público de la Comunidad de Madrid: Canal

de Isabel II, Promoción de Madrid S.A., Junta de Compensación de Valdeperales de Arriba, Junta de Compensación del PP-5 de Alcorcón. También ha asesorado a las siguientes entidades locales de otras autonomías de España, como son los Ayuntamientos de la provincia de la Coruña como Carballo, Miño y Pino, además de Morales del Vino, Motril o Piélagos. Finalmente, también ha asesorado a la Consejería de Ordenación del Territorio, Vivienda y Urbanismo de Castilla-La Mancha, la entidad Aguas de Castilla-La Mancha, la Dirección General de Política Territorial de la Comunidad Autónoma de La Rioja o el Cabildo Insular de Fuerteventura.

Las actividades citadas y otras más, justifican que, ya jubilado en la Universidad San Pablo CEU y de su despacho profesional, un grupo de sus amigos y discípulos hayamos querido ofrecerle el testimonio de nuestra amistad, respeto, gratitud y admiración.

Y lo hacemos a través de esta obra colectiva *Derecho Urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro. Homenaje a Julio Castelao Rodríguez*, en la que se incluyen muy variadas muestras de esta realidad y normativa legal, así como de la doctrina científica y jurisprudencial que constituyen el Urbanismo español de nuestro tiempo.

La extensa obra doctrinal y científica de Julio Castelao, además de su extensísima participación en cursos y jornadas sobre derecho Administrativo y Urbanismo por toda la geografía española nos habla sobre todo de su generosidad a la hora de compartir sus extensos conocimientos con profesionales y estudiantes universitarios. Una labor de tal naturaleza sólo puede venir, no sólo de un extraordinario jurista, sino de una buena persona, cuyas profundas convicciones católicas le hacen dar testimonio de la fe con la caridad y la generosidad de su magisterio.

Julio Castelao ha dedicado su vida profesional al Urbanismo y es hoy un referente para muchos profesionales y discípulos que le leemos, le seguimos y siempre le admiraremos. Agradecemos de corazón a los grandes autores que han querido participar en este merecido homenaje y dar testimonio de su afecto y admiración a nuestro maestro y amigo, Julio Castelao Rodríguez.

Muchos recuerdos parciales de Julio desde la famosa pili-mili hasta los trabajos de distinta índole evidencian la efectividad de un magnífico amigo y la realización de una gran persona y un gran profesional y generoso amigo.

Y en el caso de Julio Castelao Simón, como hijo y continuador del homenajeado, no puedo por menos que ratificar aquella dedicatoria que le hice cuando publiqué mi libro en 2013 titulado "Código de contratación administrativa", que decía: "A mi padre, maestro, amigo". Tengo el orgullo de ser hijo de una persona que todo el mundo admira profesionalmente, pero que, si le conocieran perso-

nalmente como yo, esa faceta sería secundaria, por tratarse de un ser humano que ha dedicado su vida a ayudar a los demás en todo lo que ha podido, sin ningún límite. La mejor herencia que voy a tener es llevar su nombre y su apellido, al igual que lo tienen mi abuelo y mi hijo, y trataré de hacer honor al mismo, siguiendo los pasos, aunque sea de lejos, de quien protagoniza este homenaje, e intentando que se sienta orgulloso de lo que pueda conseguir en el mundo del Derecho, aun sabiendo que el listón está extremadamente alto.

Alejandro Criado Sánchez

Abogado. Presidente del Instituto de Estudios de Urbanismo

Julio Castelao Simón

Abogado. Socio de Castelao Estudios Jurídicos

Ricardo Santos Díez

Abogado. Doctor Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos

Licenciado en Derecho. Técnico Urbanista

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
REFLEXIONES SOBRE LA NORMATIVA URBANÍSTICA CON UNA REFERENCIA DE AMISTAD , Ricardo Santos Diez.	31

I. MEJORAS DEL DERECHO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 1 LA NECESARIA REDUCCIÓN NORMATIVA APLICABLE AL URBANISMO

Alejandro Criado Sánchez

1.	INTRODUCCIÓN	37
2.	LA DESEABLE EXISTENCIA DE UNA SOLA LEY QUE REGULE EL URBANISMO PARA TODA ESPAÑA.	38
2.1.	La deseable y lejana opción de una reforma constitucional del modelo de Estado	38
2.2.	La reforma constitucional de los artículos 148 y 149 para que el urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda sean competencias del Estado	39
2.3.	La reforma constitucional del artículo 149.3 CE	40
2.4.	La opción del ejercicio de la competencia legislativa para las ciudades de Ceuta y Melilla	41
3.	LA NECESIDAD DE SIMPLIFICACIÓN Y CLARIDAD NORMATIVA.	41
4.	EL EXCESO DE NORMATIVA SECTORIAL QUE AFECTA AL URBANISMO.	42
4.1.	Consideraciones generales	42
4.2.	Normativa de género.	43

4.3.	Normativa sobre cambio climático	45
4.4.	Normativa sobre «memoria histórica»	46
4.5.	Normativa de impacto en la salud	47
4.6.	La prevención de riesgos	48

II. PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANA

CAPÍTULO 2 EL IRRESUELTO PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS EN EL ESPACIO LITORAL A LA LUZ DE LA LEY ANDALUZA DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO

Luciano Parejo Alfonso

1.	INTRODUCCIÓN: EL PROBLEMA DE LA CONCURRENCIA DE COMPETENCIAS DISTINTAS EN UN MISMO ESPACIO FÍSICO .	53
2.	EL ESPACIO LITORAL COMO SUPUESTO PARADIGMÁTICO DEL PROBLEMA	56
3.	LAS PREVISIONES DE LA LEY ANDALUZA DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE 2021 (LISTA).	57
3.1.	Las características fundamentales del sistema legal or- denación territorial; la contemplación del espacio lito- ral	57
3.2.	Las competencias en el espacio litoral	60
4.	LAS PREVISIONES SUSTANTIVAS Y COMPETENCIALES DE LA LEY DE COSTAS SOBRE EL ESPACIO LITORAL	61
5.	EL AQUITORIO Y LA EXTENSIÓN O NO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL A LA PARTE MARÍTIMA DEL MISMO.	62
6.	EL RÉGIMEN LEGAL DE LA ZONA DE INFLUENCIA DEL DOMI- NIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE, ENTENDIDA COMO EQUIVALENTE AL ESPACIO LITORAL DE LA LISTA	65
7.	LA JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL Y CONTENCIOSO- -ADMINISTRATIVA SOBRE LA CONCURRENCIA DE COMPE- TENCIAS ESTATALES Y AUTONÓMICAS (Y LOCALES) EN EL ESPACIO LITORAL (ZONA DE INFLUENCIA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE)	66
7.1.	La jurisprudencia constitucional	67
7.2.	La jurisprudencia contencioso-administrativa	69
8.	CONCLUSIÓN	73

CAPÍTULO 3
LOS PROYECTOS DE ALCANCE REGIONAL. EL URBANISMO
INVERTIDO CON MaticES

Antonio Pleguezuelo Lapuente

1.	INTRODUCCIÓN	77
2.	CUANDO APARECEN LOS PROYECTOS DE ALCANCE REGIONAL DE INICIATIVA PRIVADA	79
3.	RESULTADO DE LOS PROYECTOS DE ALCANCE REGIONAL	80
	3.1. La excepcionalidad del proyecto	82
	3.2. El carácter supramunicipal del proyecto	82
	3.3. Consenso político del proyecto	83
	3.4. Evitar que un PAR acabe siendo una reserva de dispensación	83
4.	MI EXPERIENCIA PERSONAL EN PAR	85
	4.1. Puy du Fou	85
	4.2. Sentury	87
5.	CONCLUSIONES	88

CAPÍTULO 4
LA NECESARIA FLEXIBILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO Y DE LA
LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Luis Rodríguez-Avial Llardent

1.	EL PUNTO DE PARTIDA	91
2.	UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANO	94
3.	LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA EJECUCIÓN DEL NUEVO PLANEAMIENTO	96
	3.1. En la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento general	97
	3.2. En la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento de desarrollo	98
4.	EL NECESARIO Y RADICAL CAMBIO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO Y SECTORIAL APLICABLE	98
5.	UN NUEVO ENFOQUE PARA LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA	100

CAPÍTULO 5 INTELIGENCIA URBANA, LA CIUDAD 360

Ignacio Alcalde Marcos

1.	CIUDADES EN UN MUNDO CAMBIANTE.	107
1.1.	Coordenada Temporal: El Antropoceno.	108
1.2.	Coordenada Espacial: Las Escalas del Hábitat	108
1.3.	El nuevo protagonismo de las ciudades	108
1.4.	En busca de un modelo urbano	109
2.	LA CIUDAD 360.	110
3.	INTELIGENCIA URBANA	112
3.1.	Valores	113
3.2.	Visión	114
3.3.	Tecnologías.	116

CAPÍTULO 6 LA CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN URBANÍSTICA DEL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE

Ana Belén Moreno Inocencio

1.	INTRODUCCIÓN	121
2.	ENCUADRE NORMATIVO	123
3.	CLASIFICACIÓN DE LOS TERRENOS DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	127
4.	CALIFICACIÓN DE LOS TERRENOS DE DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE	131
4.1.	La calificación urbanística de los puertos	133
4.2.	La calificación de los sistemas generales de espacios li- bres y zonas verdes en DPMT	137
5.	CONCLUSIÓN	137
6.	BIBLIOGRAFÍA	138

CAPÍTULO 7
LA AUSENCIA DE RÉGIMENES TRANSITORIOS QUE RESPETEN EL
LARGO Y COMPLEJO PROCESO DE TRAMITACIÓN DE LOS
INSTRUMENTOS DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA: TRES
EJEMPLOS RECIENTES

Ángela de la Cruz Mera

1.	INTRODUCCIÓN	141
2.	FINALIDAD DEL DERECHO TRANSITORIO Y PRINCIPIOS RECTORES.	142
3.	TRES EJEMPLOS RECIENTES	145
3.1.	La Ley foral 29/2018, de 26 de diciembre, de Lugares de la Memoria Histórica de Navarra	145
3.2.	La Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética	149
3.3.	La ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda.	155
4.	CONCLUSIONES	160
5.	BIBLIOGRAFÍA	160

CAPÍTULO 8
EL PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN LA LEGISLACIÓN
ESTATAL DE SUELO: CREACIÓN DE NUEVA CIUDAD Y REFORMA
INTERIOR

Juan Carlos Cardoso Delso

1.	INTRODUCCIÓN	165
2.	CREACIÓN DE NUEVA CIUDAD: SUELO URBANIZABLE	167
3.	LA REFORMA INTERIOR: REURBANIZACIÓN	175
3.1.	Encadre de la actuación urbanística de reurbanización	175
3.2.	La descategorización del suelo urbano consolidado	177
3.3.	Deberes de las actuaciones de transformación urbanística de reforma o renovación.	179
4.	BREVES CONCLUSIONES.	182
5.	BIBLIOGRAFÍA	185

CAPÍTULO 9

LOS ASENTAMIENTOS IRREGULARES Y SU ERRÁTICA CONEXIÓN CON LA MALLA URBANA

Cesáreo Gil de Pareja

1.	PLANTEAMIENTO DE LA CUESTIÓN	189
2.	MALLA URBANA PARA LA COMPACIDAD	190
3.	LA MALLA Y EL MODELAJE URBANÍSTICO	191
4.	EL DECLIVE DE LA FUERZA NORMATIVA DE LO FÁCTICO POR EL ENARDECIMIENTO DEL MODELO NORMATIVO.	196
5.	FIGURAS TRADICIONALES DE REGULARIZACIÓN DE ASENTA- TAMIENTOS	198
6.	FIGURAS ESPECÍFICAS DE REGULARIZACIÓN DE ASENTA- MIENTOS	200
7.	CONCLUSIONES CRÍTICAS	204
8.	BIBLIOGRAFÍA	206

CAPÍTULO 10

INCIDENCIA DEL PRINCIPIO DE DESARROLLO URBANO SOSTENIBLE EN LA FORMA FÍSICA DEL MEDIO URBANO

Enrique Porto Rey

1.	INTRODUCCIÓN	211
2.	PLANEAMIENTO GENERAL	212
	2.1. El modelo de ciudad	212
	2.2. Aspectos ambientales relevantes	213
	2.3. Cauces de ríos y arroyos	213
	2.4. Vías pecuarias	214
	2.5. Costas marítimas	214
3.	PLANEAMIENTO DE DESARROLLO	215
	3.1. El diseño urbano pormenorizado y la energía	216
	3.2. La red viaria para bicicletas	217
	3.3. Infraestructuras de urbanización	218
	3.4. Infraestructura de gestión de residuos sólidos urbanos. .	218
	3.5. La flora y la fauna	219
4.	PROYECTO DE URBANIZACIÓN	219
	4.1. Protección del suelo	219
	4.2. Suelos contaminados.	219

4.3.	Movimiento de tierras	219
4.4.	Materiales para la urbanización	220
4.5.	Residuos de construcción	220
4.6.	Viario, firmes y pavimentos	221
4.7.	Infraestructura de abastecimiento de agua	221
4.8.	Infraestructura de alumbrado	222
ADDENDA: NOTAS SOBRE UNA FUTURIBLE SIMPLIFICACIÓN DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS		222

CAPÍTULO 11
INSEGURIDAD JURÍDICA EN EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO: A VUELTAS CON EL REFUERZO DE LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

Fernando Arnanz Casla

1.	INTRODUCCIÓN	227
2.	LA LÍNEA JURISPRUDENCIAL MANTENIDA POR EL TRIBUNAL SUPREMO	230
2.1.	La evolución de la jurisprudencia en la anulación de planes generales	230
2.1.1.	La infracción determinante de un vicio tal que produce la nulidad	231
2.1.2.	Anulaciones en relación a los Estudios Económicos y Financieros de los Planes Generales	231
2.1.3.	El Informe de Sostenibilidad Económica de los Planes Generales	232
2.1.4.	Ausencia del informe de impacto de género	232
2.2.	El planeamiento urbanístico jurisprudencialmente considerado disposición de carácter general	233
2.3.	Los efectos de la nulidad en cascada en el planeamiento urbanístico: la jerarquía entre instrumentos de planeamiento	234
2.4.	Balance de la afección al sistema de planeamiento por las resoluciones de los Tribunales de Justicia. Año 2014	235
3.	LA ANULACIÓN DEL PLAN GENERAL DE SANTANDER DE 17 DE SEPTIEMBRE DE 2010, POR STS 2392/2016 DE 8 DE NOVIEMBRE DE 2016, COMO DESENCADENANTE DEL PRIMER INTENTO DE CAMBIO LEGAL	235
3.1.	La STS 2392/2016 de 8 de noviembre que anuló el Plan General de Santander de 17 de septiembre de 2010	236

3.2.	De la manifestaciones de numerosos observadores sobre la gravedad de la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Supremo	237
3.3.	La reacción de la Administración General del Estado, ante los planes generales cuestionados por los Tribunales de Justicia	241
4.	UN PRIMER INTENTO DEL LEGISLADOR POR DOTAR DE SEGURIDAD JURÍDICA EL URBANISMO: EL ANTEPROYECTO DE LEY DE MEDIDAS ADMINISTRATIVAS Y PROCESALES PARA REFORZAR LA SEGURIDAD JURÍDICA EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE 2018.	242
4.1.	Artículo 4 de la Ley de Suelo: Ordenación del territorio y ordenación urbanística	242
4.2.	Artículo 55 de la Ley de Suelo: Nulidad y anulabilidad.	243
4.3.	Artículo 64 de la Ley de Suelo: Recursos.	244
4.4.	Artículo 62 de la Ley de Suelo: Acción pública	245
4.5.	Artículo 26 de la Ley Jurisdiccional: sobre la actividad administrativa impugnada	245
4.6.	Artículo 71 de la Ley Jurisdiccional: sobre la sentencia	245
5.	EL PRESENTE: ANTEPROYECTO DE LEY POR LA QUE SE MODIFICA EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA, APROBADO EL 13 DE DICIEMBRE DE 2022 POR EL CONSEJO DE MINISTROS.	248
6.	PERSPECTIVAS DE FUTURO DEL SISTEMA DE PLANEAMIENTO	251
6.1.	Situación del sistema de planeamiento urbanístico	251
6.2.	Colisión de la legislación urbanística autonómica, con la configuración legal básica estatal. La iniciativa autonómica en pro de la simplificación del instrumento de planeamiento general	255
6.3.	Un leve giro jurisprudencial en 2020. STS 318 y 569	256
6.4.	Reivindicación por la doctrina de las modificaciones de la legislación estatal	257
7.	BIBLIOGRAFÍA	258

CAPÍTULO 12
EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA CONTAMINACIÓN ATMOSFÉRICA Y
EL URBANISMO

Sebastián Félix Utrera Caro

1.	INTRODUCCIÓN	263
2.	EL DERECHO INTERNACIONAL	264
	2.1. La génesis normativa	264
	2.2. La COP 21 y el Acuerdo de París	266
	2.3. El Informe IPCC de 2023	266
	2.4. Los ODS y la Agenda 2030	267
3.	EL DERECHO COMUNITARIO	268
	3.1. La normativa comunitaria	268
	3.2. La Jurisprudencia comunitaria	271
	3.3. El Programa «Objetivo 55»	271
4.	EL DERECHO ESTATAL ESPAÑOL	272
	4.1. La Legislación	272
	4.2. La Ley del cambio climático y transición energética	275
	4.3. Las Zonas de Bajas Emisiones	275
	4.4. El Plan Nacional Integrado de Energía y Clima (PNIEC) 2021-2030	275
	4.5. El Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia	276
5.	EL DERECHO AUTONÓMICO	277
	5.1. Las Leyes autonómicas contra el Cambio Climático	277
	5.1.1. Cataluña	277
	5.1.2. Andalucía	278
	5.1.3. Illes Balears	279
	5.1.4. País Vasco	279
	5.1.5. Comunidad Foral de Navarra	279
	5.1.6. Comunitat Valenciana	280
	5.1.7. Islas Canarias	281
	5.2. Las demás Comunidades Autónomas	281
6.	EL DERECHO LOCAL	281
	6.1. Redes y Pactos	282
	6.2. La normativa del Ayuntamiento de Madrid	283
	6.3. Madrid 360	285
	6.4. Zonas de Bajas Emisiones	287

7.	CONCLUSIONES	289
8.	BIBLIOGRAFÍA	290

CAPÍTULO 13
NUEVOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN LA
PRODUCCIÓN DE CIUDAD, EN CONCRETO, EN EL SUELO
URBANO

Gerardo Roger Fernández Fernández

1.	INTRODUCCIÓN	297
2.	PRINCIPIOS BÁSICOS DEL SISTEMA URBANÍSTICO ESPAÑOL (SUE).....	298
2.1.	Principio de Reparto de Cargas y Beneficios	298
2.2.	Principio de Participación Pública en las Plusvalías ...	299
2.3.	Ejecución material de los Principios del SUE.....	299
3.	DETERMINACIONES BÁSICAS DEL URBANISMO ESPAÑOL ACTUAL EN MATERIA DE GESTIÓN URBANÍSTICA	300
4.	CONTENIDO DEL NUEVO MARCO INSTRUMENTAL.....	301
5.	COMPLEJOS INMOBILIARIOS Y MEMORIAS DE VIABILIDAD ECONÓMICA	304
6.	CONCLUSIONES	305

III.
APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

CAPÍTULO 14
LAS TRANSFERENCIAS DE APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO

José Manuel Merelo Abela

1.	INTRODUCCIÓN	311
2.	PRINCIPALES ASPECTOS DE LA REGULACIÓN DE LAS TAUS EN EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL SUELO DE 1992 ..	312
2.1.	Concepto y ámbito de aplicación	312
2.2.	Instrumentación de las transferencias	313
2.3.	Verificación del ajuste entre el aprovechamiento para cuya materialización se solicita licencia y el subjetivo del solicitante	315
2.4.	Formalización e inscripción de las transferencias	315
2.5.	Incidencia de la valoración de los aprovechamientos urbanísticos en el régimen de las transferencias	316

3.	LEGISLACIÓN AUTONÓMICA.	317
3.1.	Castilla-La Mancha. Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística	317
3.2.	Extremadura. Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible	321
3.3.	Comunidad valenciana. Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje	323
3.4.	Andalucía. Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía y Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía	327
3.5.	Madrid. Ley 9/2001, de 17 de julio del Suelo	329

IV.

VALORACIÓN DEL SUELO

CAPÍTULO 15

TRES CONSEJOS TÉCNICOS A LA NORMATIVA ORDEN ECO/805/2003 SOBRE NORMAS DE VALORACIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DE DETERMINADOS DERECHOS PARA CIERTAS FINALIDADES FINANCIERAS

Antonio Eduardo Humero Martín

1.	INTRODUCCIÓN	337
2.	PRIMERA CUESTIÓN: INTRODUCCIÓN DE LA ECONOMETRÍA EN LA METODOLOGÍA PARA EL CÁLCULO DEL VALOR DE MERCADO	338
3.	SEGUNDA CUESTIÓN: INTERVALO DE CONFIANZA	341
4.	TERCERA CUESTIÓN: TAMAÑO DE LA MUESTRA	345
5.	CONCLUSIÓN	348

CAPÍTULO 16
LA VALORACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO URBANIZADO CON
USOS EDIFICATORIOS DESTINADOS A LA PRODUCCIÓN DE
RENDIMIENTOS ECONÓMICOS

Federico García Erviti

1.	EL MÉTODO DE COMPARACIÓN EN LA VALORACIÓN DEL SUELO URBANIZADO	353
2.	LAS CARENCIAS DEL MÉTODO DE COMPARACIÓN	355
3.	LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE COMPARACIÓN A USOS EDIFICATORIOS SUSCEPTIBLES DE PRODUCCIÓN DE RENDIMIENTOS	356
4.	EL MÉTODO DE DESCUENTO DE FLUJOS DE CAJA EN LA LEGISLACIÓN ESPAÑOLA Y EN LA PRÁCTICA PROFESIONAL . . .	358
5.	EL MÉTODO DE DESCUENTO DE FLUJOS DE CAJA EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA ESTATAL: LA VALORACIÓN DEL SUELO RURAL Y SU FRUSTRADA APLICACIÓN AL SUELO URBANIZADO	361
6.	CONCLUSIÓN: LA VALORACIÓN DE EXPECTATIVAS EN SUELO URBANIZADO Y UNA POSIBLE EXCEPCIÓN EN LA LEGISLACIÓN SECTORIAL	363

V.
DISCIPLINA URBANÍSTICA

CAPÍTULO 17
LICENCIAS *VERSUS* REGÍMENES COMUNICADOS EN LA
OCUPACIÓN DE EDIFICACIONES

Francisco Antonio Cholbi Cachá

1.	INTRODUCCIÓN: REGÍMENES DE AUTORIZACIÓN PREVIA <i>VERSUS</i> REGÍMENES COMUNICADOS EN MATERIA DE URBANISMO	369
2.	LA AUTORIZACIÓN EN MATERIA DE OCUPACIÓN DE EDIFICACIONES	370
2.1.	La ocupación mediante la presentación de una CP o DR	370
2.2.	La ocupación sujeta a una autorización previa	371
2.3.	Los supuestos de primera ocupación o segundas y posteriores	372

2.4.	El contenido de la normativa básica estatal y autonómica en los supuestos de ocupación a través de la presentación de una CP o DR	372
2.4.1.	La responsabilidad patrimonial ante actos de ocupación ilegales.	373
2.5.	La autorización de ocupación parcial	375
3.	LA DOCUMENTACIÓN A ACOMPAÑAR Y LAS RELACIONES ENTRE LA AUTORIZACIÓN DE OCUPACIÓN Y LA CÉDULA DE HABITABILIDAD.	376
3.1.	La documentación a acompañar a la solicitud o comunicación de ocupación	376
3.2.	Las relaciones con la cédula de habitabilidad	378
4.	LA AUTORIZACIÓN DE OCUPACIÓN PARA LA DECLARACIÓN DE OBRA NUEVA Y LA CONTRATACIÓN DE SERVICIOS	379
4.1.	La autorización de ocupación para la declaración de obra nueva terminada	379
4.2.	La autorización de ocupación necesaria para la prestación de servicios	381
4.3.	Los supuestos de denegación de las autorizaciones en materia de ocupación	382
5.	LA OCUPACIÓN DE EDIFICACIONES IRREGULARES. ESPECIAL REFERENCIA AL SUELO NO URBANIZABLE O RÚSTICO	384
6.	OTROS ASPECTOS A TENER EN CUENTA: LAS ENTIDADES COLABORADORAS Y LAS AUTORIZACIONES DE USO COMO TÉCNICA DE AUTORIZACIÓN DE ACTIVIDADES	385
6.1.	El papel de las Entidades Colaboradoras en materia de ocupación de edificaciones.	385
6.2.	La autorización de ocupación como técnica de autorización de actividades	386

CAPÍTULO 18

A VUELTAS CON EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN URBANISMO

Julio Castelao Simón

1.	CONCEPTO DE SILENCIO ADMINISTRATIVO.	393
2.	EVOLUCIÓN HISTÓRICA DEL SILENCIO ADMINISTRATIVO	394
3.	EL SILENCIO ADMINISTRATIVO EN EL URBANISMO	397
4.	CONCLUSIÓN	405
5.	BIBLIOGRAFÍA	406

CAPÍTULO 19
COMENTARIO A LA SENTENCIA DEL JUZGADO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO NÚM. 10 DE MADRID DE FECHA 29 DE
SEPTIEMBRE DE 2023, QUE DECLARA ILEGAL LA LICENCIA DEL
AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO DE EL ESCORIAL PARA
LLEVAR A CABO OBRAS DE «HABILITACIÓN DE ACCESOS A LAS
CRIPTAS DE LA BASÍLICA DE LA SANTA CRUZ DEL VALLE DE LOS
CAÍDOS»

Francisco Javier Zaragoza Ivars

1.	INTRODUCCIÓN Y PLANTEAMIENTO DEL ESTUDIO	411
2.	SOBRE EL AUTO N.º 178/2021, DICTADO POR EL JUZGADO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO N.º 10 DE LOS DE MA- DRID, POR EL QUE SE ESTIMÓ LA MEDIDA CAUTELAR SOLI- CITADA	413
3.	SOBRE EL CONTENIDO DE LA DEMANDA	417
	3.1. Fundamentación fáctica	417
	3.2. Fundamentos jurídico-materiales.	422
	3.2.1. Prohibición expresa de las obras. La ficha I-40 del catálogo de bienes protegidos de las vigentes NNS de Planeamiento de San Lo- renzo de El Escorial	422
	3.2.2. Sobre el principio de especialidad normativa aplicable en el presente supuesto	426
	3.2.3. Quien solicita la licencia no ostenta la dispo- nibilidad del bien sobre el que se pretenden realizar las ilegales obras.	427
4.	CONTESTACIÓN DEL AYUNTAMIENTO DE SAN LORENZO . .	431
	4.1. Cuestiones previas.	431
	4.2. Fundamento Jurídico Primero de la contestación del Ayuntamiento	439
	4.3. Supuesta vulneración del principio de especialidad nor- mativa.	441
5.	CONTESTACIÓN DEL ABOGADO DEL ESTADO.	442
6.	SOBRE EL CONTENIDO DE LA SENTENCIA DEL JUZGADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO NÚM. 10 DE MADRID	446
	6.1. Queda claro que el acto recurrido es una licencia urba- nística	446
	6.2. Sobre la exposición de las partes.	446
	6.3. Sobre las cuestiones previas planteadas por las partes . .	447

6.4.	Sobre el planteamiento de la cuestión debatida.	447
6.4.1.	Sobre el valor probatorio de los informes de la Administración	448
6.4.2.	Normativa de aplicación. Planes especiales.	449
6.4.2.1.	Normativa de la Comunidad de Madrid	449
6.4.2.2.	Normativa del Ayuntamiento de San Lorenzo de El Escorial	450
7.	NATURALEZA DE LAS OBRAS Y RELACIÓN CON LA FUNDAMENTACIÓN DE LA LICENCIA IMPUGNADA. CONTRADICCIONES EN EL PROYECTO PRESENTADO POR PATRIMONIO NACIONAL Y FALTA DE MOTIVACIÓN DEL INFORME FAVORABLE DEL ARQUITECTO MUNICIPAL	451
7.1.	Planteamiento	451
7.2.	Sobre las contradicciones del Proyecto Técnico de Patrimonio Nacional	451
7.3.	Sobre la falta de motivación del informe del arquitecto municipal	452
8.	RESOLUCIÓN DEL CONFLICTO PLANTEADO EN EL PROCESO	453
9.	BIBLIOGRAFÍA	457

**VI.
URBANISMO Y VIVIENDA**

**CAPÍTULO 20
AFECCIÓN A LAS ENTIDADES LOCALES DE LA LEY POR EL
DERECHO A LA VIVIENDA**

Hilario M. Hernández Jiménez

1.	COMPETENCIA URBANÍSTICA.	465
2.	PARQUE PÚBLICO DE VIVIENDAS	472
3.	RECARGO A LOS INMUEBLES DE USO RESIDENCIAL DESOCUPADOS CON CARÁCTER PERMANENTE EN EL IMPUESTO SOBRE BIENES INMUEBLES (IBI).	474

**VII.
URBANISMO Y JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA**

**CAPÍTULO 21
LA DEMOLICIÓN DE LOS INMUEBLES EN LA EJECUCIÓN DE
SENTENCIAS: EL ARTÍCULO 108.3 DE LA LEY DE LA JURISDICCIÓN
CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA**

Jesús Torres Martínez

1.	LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS	479
1.1.	La obligación del cumplimiento de las sentencias	479
1.2.	El procedimiento de ejecución de sentencias	480
1.3.	El plazo de ejecución de sentencias en el ámbito con- tencioso-administrativo	481
2.	EL SENTIDO FINALISTA DEL FALLO. EL PRINCIPIO DE PRO- PORCIONALIDAD	482
2.1.	El sentido finalista del fallo	482
2.2.	El principio de proporcionalidad	483
3.	LA EJECUCIÓN DE SENTENCIAS QUE ORDENAN LA DEMOLI- CIÓN	484
3.1.	El reforma introducida por la Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, de 21 de julio: El artículo. 108.3 de la LJCA 1998	485
3.2.	La protección de terceros de buena fe: Antecedentes en la Legislación Autonómica	487
3.3.	Análisis jurisprudencial	489
3.3.1.	Ampliación de la legitimación en orden a la ejecución de la sentencias	490
3.3.2.	La ampliación del ámbito objetivo de aplica- ción del art. 108.3 de la LJCA	490
3.3.3.	Personas obligadas a depositar las garantías y valoración de las mismas	490
3.3.4.	Los terceros de buena	492

REFLEXIONES SOBRE LA NORMATIVA URBANÍSTICA CON UNA REFERENCIA DE AMISTAD

Ricardo Santos Diez

Doctor Ingeniero de Caminos y Licenciado en Derecho

Estas reflexiones están elaboradas para formar parte del libro homenaje a Julio Castelao Rodríguez y enviarle con ellas un cariñoso abrazo como muestra de una perenne amistad.

Solamente se apuntará un esbozo de posible solución a uno de los principales problemas detectados en nuestro urbanismo.

Como ambos decíamos en 1994 «la historia del Derecho Urbanístico en España se inicia con las normas de ensanche y reforma interior de las ciudades del Siglo XIX, siendo la Ley del Suelo de 1956 el antecedente más importante del Derecho Urbanístico actual y cuyo modelo no ha sido alterado en lo sustancial por las normas de las distintas Comunidades Autónomas de España».

Tras 30 años (y con todas las Comunidades Autónomas gozando de sus respectivas Leyes Urbanísticas Autonómicas) podría mantenerse dicha afirmación.

El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas derivado de la Constitución de 1978 puede resumirse de la siguiente manera:

Como señalaba la STC 61/97, de 20 de marzo:

«la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa)».

Tal como señala Ángela de la Cruz Mera⁽¹⁾ «cabe concluir, por tanto, que el deslinde competencial no fue tan claro como habría sido deseable, y que quizás pecó de ingenuo al reconocer las competencias exclusivas en materia de urbanismo a las Comunidades Autónomas, a la vez que declaraba como ámbitos de atribución exclusiva del Estado una serie de títulos competenciales que, sin ser urbanísticos, le permitirían condicionar de manera muy sensible la política urbanística, e incluso la territorial».

La jurisprudencia constitucional ha sido numerosa en materia de urbanismo con relación a estas otras materias de competencia estatal, lo que confirma la dificultad de acabar el modelo territorial de manera razonable.

El Estado tiene competencia exclusiva en materia de urbanismo en relación con las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla pudiendo aprobar una ley urbanística para el ámbito de dichas ciudades.

El año pasado el Estado asumió el compromiso de elaborar una Ley de Urbanismo para Ceuta y Melilla en el ámbito de un paquete de medidas ambiciosas, de diferente naturaleza, para sendas Ciudades Autónomas. A fecha de hoy nada se sabe de un posible Anteproyecto en ese sentido.

Más que hablar de la posible aplicación supletoria de esta Ley en todo el territorio nacional (algo ya muy dudoso a la vista de la STC 61/1997 y, sobre todo, teniendo en cuenta que todas las Comunidades Autónomas cuentan ya con profusa y completa legislación propia) se hablaría del indudable papel que esta ley podría jugar en el panorama nacional a modo de «Libro Blanco» del urbanismo español. Para ello tendría que ser una ley modélica, creíble, actual, y adaptada a las necesidades del s. XXI. Dicha Ley, conjuntamente con la Agenda Urbana española —está última a modo de soft law— podrían jugar un importante papel de referencia sobre unas Comunidades Autónomas que siempre se miran en la legislación estatal de modo místico.

También habría otra opción. Y es la de una Ley de Armonización. Esta vía es mucho más compleja, ya lo sabemos todos. Pero está ahí. En la denostada Constitución española. En el Grupo de expertos creado en el año 2014 está vía fue una de las recomendaciones que se plasmó en el documento de conclusiones.

Y esto es lo que se me ocurre, querido Julio, amigo del alma, tras un recuerdo siempre cariñoso por tantas sesiones conjuntas de masters, tantos libros conjuntos y, en fin, tantos trabajos en cuyo desarrollo siempre he aprendido de ti y además he podido constatar que siempre he sido deudor de innumerables favores.

(1) de la Cruz Mera, Ángela, Diez plagas del Urbanismo español, "La crisis del modelo urbanístico actual. Hacia al urbanismo del siglo XXI. Homenaje a Ricardo Santos Diez", Edit. Wolters Kluwer, El Consultor de los Ayuntamientos, 2022, págs. 146-147.

CAPÍTULO 1

LA NECESARIA REDUCCIÓN NORMATIVA APLICABLE AL URBANISMO

Alejandro Criado Sánchez

Abogado y Presidente del Instituto Español de Estudios de Urbanismo

Sumario

1. INTRODUCCIÓN
2. LA DESEABLE EXISTENCIA DE UNA SOLA LEY QUE REGULE EL URBANISMO PARA TODA ESPAÑA
 - 2.1. La deseable y lejana opción de una reforma constitucional del modelo de Estado
 - 2.2. La reforma constitucional de los artículos 148 y 149 para que el urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda sean competencias del Estado
 - 2.3. La reforma constitucional del artículo 149.3 CE
 - 2.4. La opción del ejercicio de la competencia legislativa para las ciudades de Ceuta y Melilla
3. LA NECESIDAD DE SIMPLIFICACIÓN Y CLARIDAD NORMATIVA
4. EL EXCESO DE NORMATIVA SECTORIAL QUE AFECTA AL URBANISMO
 - 4.1. Consideraciones generales
 - 4.2. Normativa de género
 - 4.3. Normativa sobre cambio climático
 - 4.4. Normativa sobre «memoria histórica»
 - 4.5. Normativa de impacto en la salud
 - 4.6. La prevención de riesgos

1. INTRODUCCIÓN

Como ya he dicho en la introducción, es para mí un honor poder participar en este libro de merecidísimo homenaje a un extraordinario jurista y mejor persona como es Julio Castelao. No hay más que ver la gran disposición de tantos autores de tanta calidad y prestigio para comprobar que este homenaje es más que justo y merecido.

España tiene un problema de exceso normativo y de burocracia que se debe fundamentalmente al modelo de Estado de las Autonomías, además de a un drástico empeoramiento de la calidad legislativa desde finales de los años noventa. El resultado es la existencia de una enorme inseguridad jurídica con carácter general y en especial en el urbanismo, así como la dramática anulación de planes generales de los últimos años, algo que en los años noventa prácticamente no ocurría, precisamente porque había más uniformidad legislativa, mejor calidad de las normas y menos proliferación de innecesaria normativa sectorial.

El resultado no ha sido una mejora en la calidad de las ciudades sino un mayor retraso en la tramitación y aprobación de los planes urbanísticos, un freno al progreso económico y a la generación de empleo, así como una proliferación de sentencias anulatorias de planes generales, hasta el punto de que existen ya manuales prácticos para anular el planeamiento urbanístico.

Se está a la espera de lo que va a ser una solución muy parcial y coyuntural, como puede ser una ley de seguridad jurídica en el planeamiento, cuya finalidad es mitigar los efectos de un grave problema legislativo en el ámbito del urbanismo y en otras materias.

En materia de regulación jurídica del urbanismo hay que aspirar a la mejor situación posible, para lo cual es importante no perder de vista los años dorados desde la perspectiva de la legislación urbanística y de la tramitación y aprobación del planeamiento urbanístico que fueron los años ochenta y noventa. De la misma forma tampoco debemos perder de vista los mejores años económicos de España que fue la época del desarrollismo de los años sesenta o desde el punto de vista político, la época de mayor esplendor política de España que fueron los siglos XVI a XVIII, cuando fuimos la primera potencia mundial y fuimos capaces

de expandir la cultura europea por la mayor parte del continente americano creando ciudades, iglesias, hospitales y universidades.

Tampoco debemos perder la referencia de los mejores años desde el punto de vista del Derecho Administrativo en España que fueron los años cincuenta y sesenta cuando, de la mano del Catedrático de Derecho Administrativo don Laureano López Rodo, se aprobó la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 que este año se cumplen 65 años, se creó la Escuela Nacional de Administración Pública para la formación de los funcionarios públicos, o se creó la Revista Documentación Administrativa, que fue posteriormente seguida por la Revista Española de Derecho Administrativo.

Desde esta perspectiva positivista, aunque no sea demasiado realista, se aborda el presente trabajo.

2. LA DESEABLE EXISTENCIA DE UNA SOLA LEY QUE REGULE EL URBANISMO PARA TODA ESPAÑA

2.1. La deseable y lejana opción de una reforma constitucional del modelo de Estado

No por muy difícil hay que dejar de plantear una necesaria reforma constitucional para que España vuelva a un modelo de Estado Unitario, que es el que corresponde a un país como España con una tradición de más de 500 años como país unido de forma pacífica. Los estados Federales se corresponden con países de relativamente reciente unión como es el caso de Alemania en el S. XIX. Precisamente por ese motivo, de los 200 países del mundo, apenas 4 o 5 son países con modelos de Estado federal similar a nuestro Estado de las Autonomías, que se implantó en nuestra constitución por motivos que no eran ni históricos ni de demanda social mayoritaria, sino por motivos estrictamente ideológicos y políticos. Sus resultados los vemos con un gigantesco gasto público de unos doscientos mil millones de euros al año, una enorme proliferación de burocracia y normativa, un enorme incremento de los impuestos y un grave daño a nuestra economía y a nuestro sentido de nación, cuyos efectos los estamos viviendo en los últimos meses.

Con la vuelta a un modelo de Estado Unitario, como tienen actualmente todos los países de la Unión Europea salvo España y Alemania, el Estado volvería a ser sin lugar a dudas el legislador único en materia de urbanismo y habría una única Ley de Urbanismo para toda España, así como un único desarrollo reglamentario, lo que generaría una enorme seguridad jurídica para los empresarios y promotores españoles, especialmente los que promueven en distintos puntos de España, que no tendrían que hacer frente a distintas reglamentaciones jurídicas en materia de urbanismo.

No obstante, la realidad es que el España en la actualidad, con el desarrollo de los estatutos de autonomía de segunda generación aprobados desde 2004, que han asumido competencias estatales con absoluta tranquilidad como es la competencia en materia de relaciones internacionales y comercio exterior, lo cierto es que se encuentra a medio camino entre un Estado Federal y Confederal, dado que las autonomías tienen ya casi todas las competencias propias de un Estado sin que haya quien cuestione semejante exceso jurídico y político. Por ello, dicha realidad lleva a pensar que aparentemente, España va a seguir en la dirección confederal y muy difícilmente en la dirección lógica y sensata de la centralidad.

2.2. La reforma constitucional de los artículos 148 y 149 para que el urbanismo, la ordenación del territorio y la vivienda sean competencias del Estado

El artículo 148 en su apartado tercero establece que las autonomías pueden asumir la competencia exclusiva en materia de «Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda» y todos los estatutos sin excepción, como si de un avance en los derechos de los españoles se tratase o al menos así lo han argumentado, han asumido tales competencias.

Sin embargo, la legislación urbanística determina el contenido del derecho de propiedad de todos los ciudadanos, siendo tal competencia, lógicamente propia del Estado. Por tal motivo, si hay una competencia que sería interesante volviere a asumir el Estado, además de en materia educativa y sanitaria, sin duda sería la de urbanismo.

Pero es que la competencia en ordenación del territorio, que al final es el tradicional urbanismo provincial, tiene aún más sentido correspondiese al estado porque por «territorio», hay que entender uno de los elementos esenciales de un Estado, junto con el elemento coactivo y el pueblo o nación, por lo que teniendo en cuenta que las autonomías no tienen territorio sino delimitación geográfica del ejercicio de sus competencias, al igual que tampoco tienen pueblo o nación aunque la mayor parte de los estatutos así lo manifiesten, no tiene sentido ni razón de ser que tal competencia corresponda a las autonomías.

Finalmente, la materia de vivienda es de extraordinaria importancia y la dispersión competencial, junto con el coste público institucional aparejado, es una de las causas de la caída en picado de la construcción de viviendas protegidas en España que hemos pasado de las 100.000 anuales en los años sesenta, a las setenta mil anuales en los noventa a prácticamente en la actualidad no construirse más de 10.000 al año, habiéndose apostado con un criterio más realista por las ayudas al alquiler.

2.3. La reforma constitucional del artículo 149.3 CE

La desafortunada sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional, tuvo un contenido que es una muestra del grave error de otorgar la Constitución y la Ley Orgánica del Poder Judicial la facultad de nombramiento de sus miembros al Congreso de los Diputados. Dicha sentencia estableció una interpretación absolutamente errónea de la Constitución sobre el carácter supletorio del Derecho Estatal, hasta el punto de derogar dicha cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE que establece: *«El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»*.

Dicha cláusula de supletoriedad tiene sentido en un modelo de Estado diseñado por la Constitución según el cual, podía constituirse una parte del territorio español en una o varias Comunidades Autónomas y otra parte del territorio no constituirse en autonomías y directamente tener al Estado como legislador. Pero es que además, el artículo 148 CE establece las materias que podían ser o no asumidas por las autonomías en sus correspondientes Estatutos. Por ello, interpretar el Tribunal Constitucional que el Estado sólo puede legislar cuando tenga competencia exclusiva en una materia van contra el modelo de Estado de las autonomías que establece las materias que facultativamente podrían asumir éstas en sus estatutos.

Frente a esta desafortunada e inconstitucional consideración de la competencia supletoria Estatal, sólo cabe una aclaración al artículo 149.3 de la Constitución, que podría ser la que sigue, en negrita:

«Art. 149.3. «Las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos. La competencia sobre las materias que no se hayan asumido por los Estatutos de Autonomía corresponderá al Estado, cuyas normas prevalecerán, en caso de conflicto, sobre las de las Comunidades Autónomas en todo lo que no esté atribuido a la exclusiva competencia de éstas. El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas y por tanto el Estado podrá aprobar leyes de aplicación supletoria a las Comunidades Autónomas incluso en materias para las que tengan las autonomías competencia exclusiva para que les sea aplicable de forma supletoria, bien porque no hayan asumido o renunciado a tales competencias o bien por derogar sus propias normas para que les sea de aplicación el Derecho Estatal».

La actual configuración política del Congreso de los Diputados de España es evidente que hace muy difícil e incluso remoto esta posible reforma constitucional porque los planteamientos que se valoran en la actualidad van absolutamente en la dirección contraria, pero no por ello debemos dejar de plantear una reforma constitucional lógica, razonable y muy necesaria.

CAPÍTULO 4

LA NECESARIA FLEXIBILIZACIÓN DEL PLANEAMIENTO Y DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

Luis Rodríguez-Avial Llardent
Arquitecto Urbanista

Sumario

1. EL PUNTO DE PARTIDA
2. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANO
3. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA EJECUCIÓN DEL NUEVO PLANEAMIENTO
 - 3.1. En la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento general
 - 3.2. En la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento de desarrollo
4. EL NECESARIO Y RADICAL CAMBIO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO Y SECTORIAL APLICABLE
5. UN NUEVO ENFOQUE PARA LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA

1. EL PUNTO DE PARTIDA

El pasado mes de octubre de 2022 el Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid (COAM) me publicó un libro titulado: «El futuro deseable e la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbano», al que le acompañaba un subtítulo, «¿Es posible un nuevo planeamiento urbanístico?».

En la parte final del libro, al comentar una serie de antecedentes fundamentales a tener en cuenta a la hora de exponer mis ideas sobre dicho deseable futuro (que vuelvo a comentar a manera de introducción a este artículo), y apoyándome en mi dilatada experiencia personal y profesional, volvía a recordar que «la falta de calidad en el ambiente físico de la ciudad (ambiente espacial urbano)», se debía «tanto a la escasa importancia asignada por el planeamiento general a los aspectos morfológicos y significativos del espacio urbano, como a la inadecuación de los instrumentos de zonificación y normativa urbanística». Por ello, decía que «en el futuro deberemos profundizar en los primeros y desde luego replantearnos completamente los segundos».

Por otra parte, hacía mención a que la «sociedad ha ido evolucionando a favor de elementos indiscutibles, desde la óptica del bien común, que han de tenerse en cuenta en el planeamiento: nuevos enfoques para la recuperación del patrimonio urbano, así como que el planeamiento sea medioambientalmente sostenible, y también la necesidad de utilizar las armas que la tecnología ha puesto a nuestra disposición: el planeamiento digitalizado».

En otro orden de cosas también decía que no deberíamos olvidar nunca que el planeamiento «puede orientar adecuadamente a la sociedad para dar cauce a sus deseos de una forma ordenada, pero no poner diques a los mismos, porque hoy la fuerza de aquella es enorme y los "saltará" en orden a conseguir lo que entiende es mejor para la ciudad». Asimismo comentaba como «la experiencia ha demostrado fehacientemente que las infraestructuras fundamentales para el futuro, así como otras operaciones urbanísticas de gran envergadura, requieren mucho tiempo para su desarrollo y ejecución: el que transcurre entre que se piensan por primera vez, y se toma la decisión de planificarlas y ejecutarlas, y el momento de su inauguración».

Entre los antecedentes que vengo recordando debo volver a hacerme eco de la gran novedad que ha supuesto la trascendente «incorporación del tratamiento del medio ambiente al campo de la Urbanística y su inmediata incidencia en el planeamiento».

Por último, y para completar aquellos, rememoraba el hecho de que «no se debe actualmente contemplar a la Economía como un enemigo de la "creatividad", sino como un componente intrínseco de la misma que la puede enriquecer y por tanto hacerla más "creativa". La aplicación de los conocimientos económicos al planeamiento exigiría permitir la obtención en aquel de los mismos "objetivos urbanísticos" a menor coste».

Y a continuación introducía un comentario sobre la evolución experimentada por «la legislación urbanística española» (lo que nos pone ya sobre la pista de la segunda mitad del título de este artículo), «que siempre ha seguido la dirección de incrementar la complejidad de las determinaciones a cumplimentar por el planeamiento y la gestión de ejecución, volviéndolas más complicadas en su definición y tramitación, ralentizando sus procedimientos hasta extremos inadmisibles para una sociedad con el nivel de desarrollo de la nuestra. Como ejemplo recordaba que el vigente Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 comprendía un conjunto documental compuesto por 35.000 hojas DIN A-4 y 4.500 planos, y ello respondía a la complicación citada, especialmente en lo concerniente a la redacción de planes generales», lo que resultaba «complejo y engorroso de manejar tanto para los administrados como para las Administraciones, y de ahí se derivan infinidad de problemas a la hora de su aplicación».

Y por todo ello llegaba a la siguiente primera conclusión: «en definitiva, que el planeamiento general y su ejecución, y no digamos lo concerniente al planeamiento de desarrollo, es hoy una materia solo al alcance de los muy "iniciados"; se ha ido convirtiendo en un proceso prácticamente inasumible tanto para Ayuntamientos, como para propietarios, empresarios y profesionales, ante lo que muchas veces se manifiesta como un círculo vicioso, un bucle sin sentido». Y adelantaba lo que va a ser objeto de un análisis profundo en este artículo, que «el nivel de inoperatividad al que hemos llegado no se soluciona, en nuestra opinión, con una reforma de la legislación, pues esta requeriría tal calado que mejor sería empezar desde cero a replantearse, en todos sus niveles, el proceso completo de planeamiento y gestión urbanísticas. Tenemos pues que flexibilizar notablemente el planeamiento y agilizar claramente la gestión urbanística y no sé si para ello deberíamos volver a la casilla de salida». Y «la segunda, directamente aplicable al Planeamiento Urbano, es que este "debería ser, por tanto, mucho más abierto y flexible"».

Y como tercera conclusión señalaba: «los problemas actuales, que dificultan este doble objetivo, se originan en la cuantiosa y compleja demanda de determinaciones y exigencias que la legislación ha ido como "descendiendo" sobre

el planeamiento, que además se ha ido incrementando, a lo largo de los veinte años transcurridos del presente siglo, en los que hemos, entre todos, "rizado el rizo" hasta llegar a extremos que rozan lo grotesco».

Y no podía ignorar, y por eso me hacía eco de este hecho, que también «la evolución legislativa ha ido volviendo cada vez más compleja la Gestión Urbanística de tramitación y ejecución del planeamiento, ralentizando sus procedimientos hasta extremos inadmisibles para una sociedad con el nivel de desarrollo de la nuestra. Por ello es imprescindible revisar y simplificar los procedimientos de aquella, agilizando fundamentalmente la del planeamiento de desarrollo y definiendo nuevos sistemas de ejecución o flexibilizando los actuales».

Igualmente había de tenerse en cuenta la «aparición en escena de la protección del medio ambiente no ha sabido hacerse en una razonable sintonía técnica y legal con el planeamiento, dejando a este, poco a poco, en un segundo plano, lo cual viene creando numerosos problemas a la hora de la redacción, tramitación y gestión de ejecución del mismo».

Antecedentes todos que en conjunto nos llevaba a afirmar que «el desarrollo de la legislación urbanística, la medioambiental y las demás sectoriales de aplicación no responde, en nuestra opinión, a la evolución conceptual del planeamiento, ni tampoco a lo que demanda la sociedad». «La actual no preconiza, como se ha expuesto anteriormente, el tipo de planeamiento de estructura, abierto y flexible, descrito en los criterios sobre Planeamiento Urbano. Por eso pensamos que no da respuesta a lo que hoy demanda nuestra sociedad y en consecuencia sería deseable e imprescindible su revisión».

En cambio, «pensamos que sí se deberían mantener los criterios sobre la adquisición gradual de derechos por los propietarios del suelo urbanizable previstos en la legislación estatal de 1990-92; o la adquisición de derechos en el suelo en situación rural con posibilidad de paso a la situación de suelo urbanizado, de la vigente ley estatal de 2007, según se fueran produciendo, en ambos casos, iniciativas realistas y creíbles de ejecución de actuaciones de urbanización, en muchos casos mediante Proyectos Urbanos. Sería conveniente que la legislación urbanística reconociera el papel ordenador de estos, otorgándole reconocimiento oficial».

«Por último también recordar que sería imprescindible revisar y racionalizar las exigencias que se han ido incorporado, más recientemente, en otras legislaciones sectoriales de aplicación al planeamiento, que buscan, también, reclamar su protagonismo en el escenario que acabamos de describir». Y ha sido precisamente «en esta "incorporación" en la que se ha producido el "rizar el rizo", al que ya nos hemos referido anteriormente, como por ejemplo ocurre con las imposiciones exigidas desde la legislación que regula la ideología de género».

Y remataba este conjunto de consideraciones, que como antecedentes generales venimos contemplando y describiendo en este **punto de partida**, y con las que además me identifico plenamente, afirmando que se trata de aquellas con las que se «debe construir el futuro deseable de la Ordenación del Territorio y del Planeamiento Urbano».

2. UNA NUEVA CONCEPCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANO

Decía en el ya varias veces citado libro que nunca, al hablar de la concepción del Planeamiento Urbano, debemos olvidar «la evidente premisa de que el planeamiento ha introducido siempre, con mayor o menor fortuna, el orden en el desarrollo urbano y que así deberá seguir siendo». Por otra parte y ciñéndonos al de carácter general municipal, tenemos que seguir siendo conscientes «de que su evolución siempre se ha producido en la misma dirección: la búsqueda permanente de una visión más global e integral de las funciones que se desarrollan en las ciudades y en la que entendemos hemos de proseguir».

El libro, igualmente, realizaba una especie de escarceo sobre posibles nuevos modelos tipológicos de futuro, al entender que «deberían tener un importante peso en el porvenir deseable del Planeamiento Urbano». Por ello comentábamos que «en el marco de estos modelos también hemos de estar atentos a nuevas propuestas que vayan surgiendo en el campo de la Urbanística para analizarlas y ver sus posibles resultados antes de implementarlas». Y para ilustrar este comentario, y por estar en boga en estos últimos años, efectuábamos una incursión «en otro tipo de propuestas, como por ejemplo las que se inscriben en el llamado urbanismo táctico o alternativo, o también incluso (en) la divulgada por la Diseñadora Urbana venezolana, con título de Maestría en Planificación, Alexandra Paty-Díaz, publicada recientemente el 30 de septiembre de 2020 bajo la denominación de "crono-urbanismo", basada en un concepto elaborado por el profesor de la Universidad París-Sorbonne, Carlos Moreno».

Estas últimas propuestas persiguen, esencialmente, «una forma concreta de reorganizar las ciudades en comunidades, que por su tamaño y estructura de usos, permitan que una gran parte de la vida diaria de los ciudadanos se pueda desarrollar mediante trayectos a pie, que con ida y vuelta, no duren más allá de quince o veinte minutos». Ello respondería a que dicha cantidad de tiempo es el máximo que las personas están dispuestas a caminar para satisfacer sus necesidades diarias de vida. En definitiva se trataría de buscar un mejor grado de accesibilidad que la ciudad les ofrezca.

Para profundizar en la comprensión de esta propuesta, vamos a seguir las consideraciones que al respecto ofrece el antes mencionado profesor Moreno. Para él la base de partida ha de ser «reorientar la planificación urbana hacia la planificación de la vida urbana». Son muchas las variables sobre las que se podría trabajar: «cambios en la distribución de usos del suelo; uso dual de los

espacios a fin de incrementar su utilización; potenciar la economía local; mejorar la calidad del dominio público así como la programación cultural del mismo; facilitar desarrollos inclusivos sin barreras u obstáculos»... «En definitiva otorgarle al diseño urbano un mayor protagonismo en el Planeamiento Urbano» como venimos preconizando los arquitectos urbanistas desde hace por lo menos treinta años.

Otras propuestas que pueden citarse emparentadas con las anteriores serían por ejemplo: «modelos tipológicos de estructura urbana basados en supermanzanas, en las que se apueste por más espacios para las personas al mismo tiempo que se persigue el incremento de la calidad ambiental y la movilidad peatonal»; o también aquellas conocidas «como eco-tecnológicas para enfrentarse al cambio climático». En esta dirección debemos citar iniciativas como la de Singapur, en la que se estudia un posible modelo de ciudad que persigue disminuir, con la reconsideración de la ubicación específica de los usos, las «islas de calor» urbano al tiempo de incrementar los vínculos con la naturaleza.

Vuelvo a recordar este «conjunto de propuestas, hoy ya en circulación, por varios motivos: por que muestran ensayos de prototipos que con el tiempo pueden llegar a ser verdaderos arquetipos; por su incardinación con el papel que venimos asignando al diseño urbano en nuestra propuesta de futuro deseable para el Planeamiento Urbano; así como por que podrían protagonizar muchos aspectos de la figura de planeamiento de ordenación detallada que preconizamos, el denominado Proyecto Urbano». Todas presentan como común denominador «una de las direcciones por la que más apostamos, concretamente la que tiene como finalidad principal mejorar la calidad de vida de las personas en nuestra actuales y venideras ciudades».

Por ello nos parece conveniente recordar lo escrito, al respecto, en el libro que venimos utilizando de base para la confección del presente artículo: «la evolución, a lo largo de los últimos veinte años, del contenido de esta figura ha devenido en un instrumento sustantivo del trabajo urbanístico y, en cierto sentido, en una herramienta urbanística prioritaria y hasta trascendente, dado que con procedimientos equivalentes a ella se han construido, históricamente siempre y de forma mayoritaria, nuestras ciudades, y así se sigue haciendo ahora. Y ello porque esta figura, sin perder su carácter operativo, se mueve en el "terreno" compartido de planeamiento y de proyecto, que suma a las reflexiones sobre la previa estructura de la ciudad (alineaciones, rasantes, usos,) la formalización volumétrica, el tratamiento del espacio urbano y la materialización de la ciudad».

Para que ello sea así es preciso que el marco de referencia, el planeamiento general, permita la utilización de esta figura, lo cual será muy difícil si aquel se ha planteado de forma rígida, y además se necesita, por tanto, que el planea-

miento de ordenación detallada, especialmente en lo concerniente a la ordenación volumétrica, esté concebido de forma flexible.

«En España ya se han comenzado a dar los primeros pasos en la búsqueda de una elaboración de planeamiento general flexible (como ejemplo podemos citar el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid de 1997 que inició esta andadura mínimamente). Hoy la sociedad tiene cada vez más claro que el planeamiento general debe ser concebido con aquella característica».

La pregunta que nos surge a continuación es la de: ¿es posible definir también el planeamiento de desarrollo con flexibilidad? Nuestra postura era y es «que se trata de un tipo de planeamiento que por el alcance de sus objetivos requiere determinaciones concebidas con notable mayor rigidez que las del planeamiento general». Pero también parece evidente que sería conveniente cierta flexibilidad en algunas de las mismas (ciertos parámetros de la edificación que inciden en la ordenación volumétrica, la distribución de los usos...), las cuales deberían concretarse en un Proyecto Urbano. En este aspecto del planeamiento de desarrollo está todo por hacer.

3. LA ESTRATEGIA DE GESTIÓN URBANÍSTICA EN LA EJECUCIÓN DEL NUEVO PLANEAMIENTO

El libro que vengo glosando también se adentraba en consideraciones sobre el futuro deseable de la Gestión Urbanística en la ejecución del nuevo Planeamiento.

Comenzaba este camino recordando que el objetivo del sistema de Gestión «es la ejecución del planeamiento mediante la redacción de los proyectos de obras de urbanización y la materialización de las mismas; así como a través de la equidistribución de los beneficios y cargas deducidos de aquel, la cual debe efectuarse tanto a nivel del planeamiento general como a nivel del planeamiento de desarrollo»... Comentábamos a continuación «que de cara al futuro se mantendrá este objetivo general y su actual instrumentación, si bien con importantes objeciones y matizaciones. En consecuencia entendemos que se puede considerar válido, en líneas generales, como punto de arranque para ofrecer una propuesta que sea coherente, en sí misma, así como en relación a la del Planeamiento Urbano futuro».

En cuanto a las objeciones mencionadas, volvíamos a referirnos «al hecho de que la evolución legislativa también ha ido volviendo la Gestión Urbanística enormemente compleja, incrementando al mismo tiempo las dificultades de tramitación de los expedientes correspondientes a la equidistribución de beneficios y cargas, que se traducen en tiempos impropios en una sociedad con el nivel de desarrollo de la nuestra. Circunstancias que emparejan la problemática de la gestión urbanística con la ya expuesta para el planeamiento urbano, en el que alguna exigencia, como ya hemos dicho, roza lo grotesco».

Por todo ello entendíamos que había «llegado el momento de plantearnos la siguiente pregunta: ¿en qué medida será válido este sistema para poder ejecutar las previsiones del deseable futuro del Planeamiento Urbano? Ya hemos dicho que las líneas generales del mismo serán básicamente las mismas, pero se requeriría acotar sus determinaciones y dotarle de la flexibilidad necesaria para disminuir notablemente los tiempos de tramitación».

En nuestra opinión, la conclusión evidente era la necesidad de «revisar y simplificar los procedimientos de gestión urbanística, fundamentalmente agilizando la tramitación del planeamiento de desarrollo y definiendo nuevos sistemas o flexibilizando los actuales». Por otra parte y complementariamente sería necesario «reducir los plazos legales en cada paso de aquellos y conseguir unos tiempos de aprobación razonables —no como los actuales— acordes con las demandas sociales en la promoción y desarrollo de todo tipo de actuaciones urbanísticas».

Partiendo del hecho evidente de no ser jurista, sino arquitecto urbanista con cincuenta y siete años de experiencia, «en los que han tenido un gran protagonismo tanto el planeamiento general como el ejercicio de importantes cargos de responsabilidad urbanística», me atrevía y me atrevo, en función de los conocimientos adquiridos, a «sugerir los cambios que consideraba necesarios introducir en el sistema de Gestión Urbanística con que trabajamos en España para ejecutar el planeamiento».

En consecuencia con todo ello, como allí se decía, opinaba y opino imprescindible replantearse los procesos de gestión a partir de las siguientes premisas (las cuales recojo textualmente a continuación):

3.1. En la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento general

— «Flexibilizar y simplificar conceptualmente los procedimientos de equidistribución».

— «Unificar con un solo criterio la delimitación de las áreas de reparto en los planes generales; deberían ser coincidentes con los límites de cada uno de los ámbitos y/o sectores que se propongan tanto en suelo urbano no consolidado (los primeros) como en suelo susceptible de plantear nuevos desarrollos (los segundos). El mismo criterio debería aplicarse para las áreas en las que la ordenación detallada se incorpore en el propio plan general en ambas clases de suelo».

— «Se debe mantener en la Gestión Urbanística del planeamiento general, en su actual concepción, el parámetro para producir la equidistribución de cargas y beneficios en las áreas de reparto, sea cual sea su denominación (aprovechamiento medio AM, aprovechamiento tipo AT, aprovechamiento unitario de reparto AUR o edificabilidad media ponderada EMP). En nuestra

opinión también debe permanecer la obligación de ceder a la colectividad (el Ayuntamiento), el 10% de la aplicación del mismo en cada una de aquellas».

3.2. En la equidistribución de beneficios y cargas del planeamiento de desarrollo

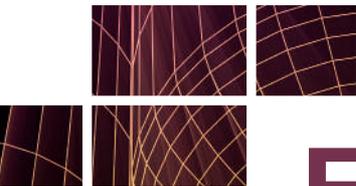
— «Revisar el conjunto de los actuales sistemas de actuación en función de la experiencia de los muchos años en que se vienen aplicando, a fin de conseguir reducir su número, simplificar sus determinaciones y conseguir acortar los tiempos de tramitación».

— «En esta línea, y respecto de los de carácter público, se propone mantener el de expropiación de forma preferente para el supuesto de que la actuación no presente beneficios suficientes para equilibrar las cargas previstas; o excepcionalmente, y previa demostración del interés público y/o social, en casos de urgencia contrastada. Y por otra parte unificar en un solo sistema los actuales de cooperación y ejecución forzosa obteniendo uno nuevo que englobe las determinaciones más operativas de ambos».

— «En cuanto a los sistemas de carácter privado, se propone conservar, en función de la experiencia acumulada, el de compensación pero simplificándolo en el siguiente sentido: facilitar la expropiación por la Junta de Compensación de los no adheridos y de los disidentes, respetando sus derechos pero reduciendo al efecto los plazos actuales para actuar por este sistema. Asimismo recuperar la figura del agente urbanizador, garantizando los derechos de los propietarios de suelo e igualmente simplificando el procedimiento, en actuaciones sobre el suelo susceptible de nuevos desarrollos, sin exigir que lo sea mediante concurso público en los supuestos de iniciativa privada, pero manteniéndolo cuando esta sea pública».

4. EL NECESARIO Y RADICAL CAMBIO EN LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO Y SECTORIAL APLICABLE

Debemos entrar ya en lo concerniente a la segunda parte del título de este artículo. Decíamos en el libro que «la evolución de la legislación urbanística en materia de planeamiento y gestión no responde, en nuestra opinión, a la del planeamiento, ni tampoco, entendemos, a lo que demanda la sociedad. Es una situación que se repite demasiadas veces: la legislación va retrasada y desfasada respecto de aquella». Se requiere «un cambio radical que proporcione una adecuada cobertura legal al deseable nuevo planeamiento tanto de Ordenación del Territorio como Urbano. Lo mismo se puede decir de la nueva estrategia de Gestión Urbanística preconizada».



El Derecho Urbanístico en España atraviesa un momento de profundos cambios, evolucionando inexorablemente hacia una parte del Derecho Ambiental. La necesidad de conjugar el interés general con la sostenibilidad, el respeto al medio ambiente y la imprescindible equidistribución de beneficios y cargas, hace que cada día cambie la legislación autonómica, estatal y municipal en lo que se refiere a urbanismo y a ordenación del territorio. Esta obra trata de ser un humilde homenaje a Julio Castelao Rodríguez, uno de los juristas de urbanismo más importante que ha tenido España. En ella, muchos de los más renombrados expertos en la materia, analizan el momento actual y, sobre todo, el previsible futuro de esa disciplina que tantos problemas genera, pero cuya existencia es absolutamente necesaria para la evolución justa de un país.

ISBN: 978-84-7052-949-8



ER-0280/2005



GA-2005/01/00