



Derecho urbanístico en la Comunidad de Madrid

Segunda edición

(adaptada a la reforma del régimen
de licencias urbanísticas en
la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre)

Francisco Velasco Caballero



Marcial
Pons

DERECHO URBANÍSTICO EN LA COMUNIDAD
DE MADRID

Segunda edición

FRANCISCO VELASCO CABALLERO
Catedrático de Derecho Administrativo

DERECHO URBANÍSTICO EN LA COMUNIDAD DE MADRID

Segunda edición
(adaptada a la reforma del régimen de licencias urbanísticas
en la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre)

Marcial Pons

BUENOS AIRES | MADRID | BARCELONA | SÃO PAULO

2021

Primera edición, 2016.
Versión 1.1. Enero de 2017.
Versión 1.2. Septiembre de 2017.
Versión 1.3. Septiembre de 2018.
Versión 1.4. Julio de 2019.
Versión 1.5. Septiembre de 2020.
Segunda edición (primera en Marcial Pons): marzo de 2021.

Quedan rigurosamente prohibidas, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», bajo las sanciones establecidas en las leyes, la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, comprendidos la reprografía y el tratamiento informático, y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos.

© Francisco Velasco Caballero
© MARCIAL PONS
EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
San Sotero, 6 - 28037 MADRID
☎ (91) 304 33 03
www.marcialpons.es
ISBN: 978-84-1381-115-4
Diseño de la cubierta: Beatriz Velasco Muñoz
Fotocomposición: JOSUR TRATAMIENTO DE TEXTOS, S. L.

*Para la tercera generación: Jorge, Daniel, Pablo,
Gonzalo, Marina, Beatriz e Irene*

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	17
PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN	19
PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN	21

CAPÍTULO I

REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

I. ORDENACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO.....	25
II. URBANISMO.....	26
III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO.....	28
1. Ordenación del territorio como resultado de las ordenaciones sectoriales.....	29
2. Ordenación del territorio como competencia autonómica.....	30
3. Ordenación del territorio en la Comunidad de Madrid.....	31
IV. PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE.....	33
V. CONFLICTOS ENTRE ORDENACIONES DEL SUELO.....	34
1. Prevalencia de las determinaciones sectoriales con incidencia territorial sobre la «ordenación del territorio» y el urbanismo....	35
2. Prevalencia de la ordenación general del territorio sobre el planeamiento urbanístico.....	37
3. Prevalencia de la ordenación ambiental sobre la ordenación sectorial.....	38

CAPÍTULO II
COMPETENCIAS ESTATALES, AUTONÓMICAS Y LOCALES

I.	SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS	39
II.	TÍTULOS COMPETENCIALES DEL ESTADO CON INCIDENCIA EN EL URBANISMO	41
	1. Igualdad básica en el disfrute del derecho de propiedad	42
	2. Legislación expropiatoria.....	45
	3. Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas	46
	4. Sistema de responsabilidad patrimonial del Estado	48
	5. Obras públicas, infraestructuras e instalaciones del Estado.....	49
	6. Protección básica del medio ambiente	49
	7. Bases y coordinación de la actividad económica	50
	8. Régimen jurídico de las Administraciones públicas y procedimiento administrativo común.....	51
	9. Legislación civil y sobre los registros públicos	52
III.	COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE URBANISMO	52

CAPÍTULO III
FUENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO
Y DE LA PROPIEDAD URBANA

I.	ANTECEDENTES LEGISLATIVOS INMEDIATOS DEL ACTUAL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL Y MADRILEÑO.	55
	1. El Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 y las primeras leyes autonómicas	55
	2. La legislación estatal de 1990-1992 y la legislación autonómica de desarrollo	57
	3. La liberalización del suelo 1996-1998	59
II.	ESTRUCTURA ACTUAL DEL SISTEMA DE FUENTES	61
	1. La Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.....	61
	2. Las leyes «superpuestas» del Estado	62
	3. Planes y ordenanzas urbanísticas municipales.....	65

CAPÍTULO IV
RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA PROPIEDAD DEL SUELO

I.	USOS DEL SUELO Y DERECHOS DE PROPIEDAD.....	69
II.	CLASES Y «SITUACIONES BÁSICAS» DEL SUELO	73

	Pág.
III. EDIFICABILIDAD Y APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO...	78
IV. IGUALDAD, PROPIEDAD Y DECISIONES DE PLANEAMIENTO	80
V. RESPONSABILIDAD POR DAÑOS.....	82
VI. VALORACIONES DEL SUELO.....	84

CAPÍTULO V

PLANEAMIENTO URBANÍSTICO

I. PLANES DE ORDENACIÓN URBANÍSTICA	85
II. PODER DE PLANEAMIENTO	87
III. TIPOLOGÍA DE DECISIONES PLANIFICADORAS	89
IV. TIPOLOGÍA DE PLANES	92
V. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES	95
VI. EFICACIA DE LOS PLANES	99
VII. ALTERACIÓN DEL PLANEAMIENTO.....	102
VIII. CONTROL JUDICIAL DE LOS PLANES	106

CAPÍTULO VI

PLANEAMIENTO GENERAL

I. EL PLAN GENERAL.....	111
II. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL EN SUELO URBANO	113
1. Determinaciones estructurantes	114
1.1. Delimitación de áreas homogéneas	114
1.2. Uso global de cada área homogénea	115
1.3. Coeficiente de edificabilidad del área homogénea	115
1.3.1. En suelo urbano consolidado	115
1.3.2. En suelo urbano no consolidado	118
2. Determinaciones pormenorizadas	119
2.1. Coeficiente de ponderación	119
2.2. Remisiones al planeamiento de desarrollo	121
3. Articulación de determinaciones en suelo urbano.....	121
III. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL EN SUELO URBANIZABLE SECTORIZADO.....	123
1. Determinaciones estructurantes y necesarias	124
1.1. Delimitación de sectores	124
1.2. Uso global del sector	124

	Pág.
1.3. Aprovechamiento unitario del sector.....	125
1.4. Aprovechamiento de reparto	126
2. Otras determinaciones urbanísticas.....	128
IV. EN SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO.....	129
V. DETERMINACIONES DEL PLAN GENERAL EN SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN.....	131
VI. ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DEL PG.....	131
1. Formulación	132
2. Tramitación municipal	133
3. Aprobación definitiva autonómica	135
VII. PLAN DE SECTORIZACIÓN	139
1. Contenido del plan	139
2. Tramitación y aprobación.....	141

CAPÍTULO VII

PLANEAMIENTO DE DESARROLLO

I. PLAN PARCIAL.....	143
1. Función y contenido.....	143
2. Tramitación y aprobación.....	147
II. PLAN ESPECIAL.....	149
III. ESTUDIO DE DETALLE.....	151
IV. CATÁLOGO DE BIENES PROTEGIDOS.....	152

CAPÍTULO VIII

RÉGIMEN DEL SUELO URBANO

I. CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANO	153
II. RÉGIMEN DEL SUELO URBANO CONSOLIDADO	158
1. Derechos y deberes de los propietarios.....	159
2. Valoración del suelo	162
3. Intervención administrativa sobre la ciudad consolidada	163
III. RÉGIMEN DEL SUELO URBANO NO CONSOLIDADO.....	165
1. Régimen del suelo anterior a la transformación urbanística	166
2. Régimen del suelo en transformación.....	167
2.1. Derecho-deber a promover la transformación.....	167
2.2. Deberes de cesión, ejecución e indemnización	169
3. Valoración del suelo urbano no consolidado.....	174

CAPÍTULO IX
RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE

I.	CLASIFICACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE.....	175
II.	RÉGIMEN JURÍDICO GENERAL.....	176
III.	RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE SECTORIZADO	177
IV.	RÉGIMEN DEL SUELO URBANIZABLE NO SECTORIZADO.	180
	1. Régimen jurídico de la transformación.....	180
	2. Régimen provisional de usos	181
	3. Ampliación de usos: la «calificación urbanística»	181
	4. Proyectos de actuación especial	183
	5. Valoración.....	184

CAPÍTULO X
RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE
DE PROTECCIÓN

I.	INTRODUCCIÓN	185
II.	CLASIFICACIÓN DEL SUELO COMO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN.....	186
III.	RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE DE PROTECCIÓN	188
	1. Régimen del SNUP objeto de protección sectorial.....	188
	2. Régimen ordinario del SNUP	189
	3. Régimen extraordinario del SNUP: la «calificación urbanística»	191
IV.	VALORACIÓN DEL SNUP	193

CAPÍTULO XI
EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. TRANSFORMACIÓN
URBANÍSTICA

I.	EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: TRANSFORMACIÓN Y EDIFICACIÓN	197
II.	TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA: GESTIÓN Y URBANIZACIÓN.....	198
III.	PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN O TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA	201
	1. Ordenación pormenorizada	201
	2. Definición de la modalidad de gestión	201

	Pág.
2.1. Actuaciones aisladas.....	202
2.2. Actuaciones integradas.....	204
2.2.1. Delimitación de la unidad de ejecución.....	204
2.2.2. Fijación del sistema de actuación.....	207
3. Proyecto de urbanización.....	207
IV. EJECUCIÓN PRIVADA: COMPENSACIÓN.....	208
1. Introducción.....	208
2. Iniciativa de los propietarios.....	210
3. Tramitación y aprobación municipal de la iniciativa.....	212
4. Desarrollo del sistema de compensación.....	213
4.1. Constitución de junta de compensación.....	214
4.2. Reparcelación.....	216
4.3. Urbanización.....	221
V. EJECUCIÓN PÚBLICA: COOPERACIÓN, EXPROPIACIÓN Y EJECUCIÓN FORZOSA.....	223
1. Cooperación.....	223
2. Expropiación.....	224
2.1. Introducción.....	224
2.2. Formas de gestión de la expropiación.....	225
2.3. Procedimiento expropiatorio.....	227
2.4. Garantías expropiatorias.....	229
3. Ejecución forzosa.....	230
VI. OTRAS FORMAS DE EJECUCIÓN.....	231
1. Rehabilitación concertada.....	231
2. Ejecución por convenio.....	232

CAPÍTULO XII

IMPLANTACIÓN Y MANTENIMIENTO DE USOS

I. INTRODUCCIÓN.....	235
II. INICIATIVA Y CONTROLES MUNICIPALES.....	236
1. Licencia municipal.....	239
2. Declaración responsable.....	243
3. Comunicación previa.....	243
4. Informe municipal de proyectos públicos.....	244
III. OBRAS.....	246
1. Edificación y grandes construcciones.....	247

	Pág.
2. Obras ordinarias	248
3. Obras menores.....	250
IV. INICIO DE USO URBANÍSTICO	250
1. Primera ocupación de edificios	251
2. Inicio de actividades económicas.....	254
2.1. Licencias de actividad	255
2.2. Declaraciones responsables.....	258
2.3. Simple comunicación previa	261
V. MANTENIMIENTO DE LOS USOS URBANÍSTICOS.....	262
VI. DEBERES DE CONSERVACIÓN DE EDIFICIOS Y RUINA	264

CAPÍTULO XIII

DISCIPLINA URBANÍSTICA

I. INTRODUCCIÓN	273
II. INSPECCIÓN URBANÍSTICA	275
III. ACTUACIONES SIN LICENCIA O SIN PREVIA DECLARACIÓN RESPONSABLE	277
1. Actuaciones en curso.....	278
2. Actuaciones terminadas	282
IV. ACTUACIONES ILEGALES CON LICENCIA O «ACTO DE CONFORMIDAD»	284
1. Actuaciones en curso.....	285
2. Actuaciones terminadas.....	287
V. SANCIONES URBANÍSTICAS	289
1. Fundamentos del Derecho administrativo sancionador	290
2. Infracciones y sanciones generales	291
3. Infracciones y sanciones especiales	292
4. Imposición de sanciones a conductas típicas	293
4.1. Concursos sancionadores	293
4.2. Imputación subjetiva	295
4.3. Graduación de las sanciones	297
5. Prescripción.....	298
6. Competencias sancionadoras	299
BIBLIOGRAFÍA.....	301
Nota de actualizaciones en la versión 1.1.....	306
Nota de actualizaciones en la versión 1.2.....	306

	<u>Pág.</u>
Nota de actualizaciones en la versión 1.3.....	307
Nota de actualizaciones en la versión 1.4.....	307
Nota de actualizaciones en la versión 1.5.....	307
Nota de actualizaciones en la 2. ^a ed.	308

ABREVIATURAS

AA	Ámbito de actuación.
AH	Área homogénea.
AUR	Aprovechamiento unitario de reparto.
AUS	Aprovechamiento unitario del sector.
CE	Constitución Española.
CE	Coficiente de edificabilidad.
CES	Coficiente de edificabilidad del sector.
DA	Disposición adicional.
DT	Disposición transitoria.
EAM	Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid.
ED	Estudio de detalle.
LBRL	Ley reguladora de las Bases de Régimen Local.
LEF	Ley de Expropiación Forzosa.
LHL	Ley de Haciendas Locales.
LOE	Ley de Ordenación de la Edificación.
LPAC	Ley de Procedimiento Administrativo Común.
LPHM	Ley de Patrimonio Histórico de Madrid.
LRJSP	Ley de Régimen Jurídico del Sector Público.
LRRRU	Ley de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas.
LSM	Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid.
LRSV	Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones.
LPAP	Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.
PE	Plan especial.
PG	Plan general.
PORN	Plan de ordenación de los recursos naturales.
PP	Plan parcial.
PR	Proyecto de reparcelación.
PRET	Plan regional de estrategia territorial.
PS	Plan de sectorización.

RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.
RD	Real Decreto.
RDU	Reglamento de Disciplina Urbanística.
RGU	Reglamento de Gestión Urbanística.
RPU	Reglamento de Planeamiento Urbanístico.
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.
SU	Suelo urbano.
SUS	Suelo urbanizable sectorizado.
SUNS	Suelo urbanizable no sectorizado.
SNUP	Suelo no urbanizable de protección.
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional.
STS	Sentencia del Tribunal Supremo.
STSJM	Sentencia del Tribunal de Justicia de Madrid.
TRLCSP	Texto Refundido de la Ley de Contratos del Sector Público.
TRLS 1976	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976.
TRLS 1992	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992.
TRLS 2008	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008.
TRLS 2015	Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015.
TRRL	Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes sobre Régimen Local.
UE	Unidad de ejecución.
VPP	Vivienda de protección pública.

PRESENTACIÓN DE LA SEGUNDA EDICIÓN

Este libro se publicó por primera vez en 2015, a través de la plataforma de autoedición de Amazon (*Kindle Direct Publishing*). El objetivo inicial del libro era servir de apoyo a los estudiantes de la asignatura de Derecho Urbanístico en la Universidad Autónoma de Madrid. Para ese fin bastaba con la autoedición actualizada para cada curso.

Pero cinco años después, y tras cinco actualizaciones jurisprudenciales, doctrinales y legislativas, he considerado que el libro podía salir de su limitado espacio inicial. Este planteamiento, que de alguna forma ya estaba latente en las últimas actualizaciones, se ha precipitado tras la última reforma de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, a manos de la Ley madrileña 1/2020, de 8 de octubre, que ha alterado profundamente el régimen de las licencias urbanísticas municipales y, derivadamente, de la disciplina urbanística. Tras la adaptación del libro a esta modificación legislativa estructural, la presente es ya una segunda edición, más que una simple versión actualizada de la primera edición. Por eso he considerado que es el momento oportuno para pasar el libro al circuito editorial ordinario, y así abrirlo a un público más amplio. De esta segunda edición se ha ocupado la editorial Marcial Pons, por la muy elemental razón que me dio Juan José Pons hace ya muchos años: los autores que no viven de la venta de los libros (es mi caso) piden a las editoriales sobre todo flexibilidad y atención personal. Esta ha sido mi experiencia en Marcial Pons, y para mí es razón suficiente.

Por lo demás, el libro mantiene su estructura inicial, fundamentalmente sus dos tipos de letra. El texto con el cuerpo de letra normal sigue teniendo un fin pedagógico: la explicación del Derecho vigente, sin debates ni detalles complejos. En letra pequeña van cuestiones más complejas,

de detalle u objeto de debates abiertos, tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

Es mi intención, por ahora, seguir actualizando este libro. Al menos una vez al año. Veremos cuánto da de sí este propósito.

En Soto del Real, a 4 de enero de 2021

PRESENTACIÓN DE LA PRIMERA EDICIÓN

Hace siete años, y para impartir la asignatura «Ordenación del Territorio, Urbanismo y Medio Ambiente», comencé a tomar notas y dar estructura sistemática a lo que, pasados los años, llegaría a ser este libro. Así que este es un libro inicialmente concebido para la docencia.

Pero, con el tiempo, también he querido que el libro pudiera ser útil en otros ámbitos, profesionales y académicos. Para conjugar esta diversidad de fines y destinatarios, la exposición tiene varios niveles de lectura, diferenciados formalmente. El nivel expositivo básico, el propiamente destinado a estudiantes, está escrito con letra de tamaño ordinario. Complemento de estos textos son los ejemplos, todos extraídos de la realidad urbanística, que se integran en cuadros de fondo gris. Finalmente, en letra más pequeña he redactado párrafos con exposiciones de detalle (no propiamente destinadas a estudiantes). Unas veces para dar cuenta de debates doctrinales; otras veces para exponer puntos de vista críticos con las leyes o la jurisprudencia. Diferenciando el tipo de letra pretendo no confundir al lector. Pues una cosa es la explicación del Derecho urbanístico vigente, donde debe haber neutralidad expositiva, y otra cosa bien distinta es la discusión académica sobre el Derecho positivo, donde el autor puede ya renunciar a la neutralidad.

A lo largo del libro he intentado evitar la tendencia, frecuente en los libros de Derecho urbanístico, a la reproducción sistemática de textos normativos. A mi juicio, un libro de estudio no debe sustituir la lectura directa de las leyes: debe dar claves para entender las normas positivas, pero no incorporarlas como una parte más del texto. De ahí que, para sacar pleno rendimiento a este libro, deberá leerse teniendo al lado las leyes urbanísticas y de suelo, para confrontar lo que aquí se dice con el tenor literal de

las normas que se pretende explicar. También he tratado de evitar, en la medida de lo posible, la copia de textos jurisprudenciales. En el libro hay frecuentes referencias a sentencias, sobre todo del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad de Madrid. Esas sentencias se citan al hilo de una exposición o como fuente de un ejemplo, pero normalmente no se transcriben. En todo caso, cuando en el libro se transcriben literalmente textos normativos o jurisprudenciales, esto se hace siempre entrecomillado, dejando así claro qué es redacción propia y qué ajena.

El libro está construido sobre el Derecho urbanístico propio de la Comunidad de Madrid. Es la estructura del Derecho urbanístico madrileño, y en especial de la Ley madrileña 9/2011, de 17 de julio, del Suelo, quien da forma sistemática al libro. A esta estructura expositiva se superpone, por arriba, el Derecho estatal sobre suelo y propiedad urbana (ahora, fundamentalmente 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), fragmentario en su contenido y en la mayoría de sus normas no contrario a la ley madrileña. Por abajo, la Ley madrileña 9/2001 se complementa con los planes urbanísticos y las ordenanzas de cada municipio. A lo largo del libro se exponen diversos ejemplos de planes urbanísticos concretos, para ilustrar cómo es la concreción, en determinaciones de planeamiento, de las previsiones generales de las leyes. Sin duda que en la Comunidad de Madrid los planes urbanísticos más importantes son los de la ciudad de Madrid (en especial, su plan general). Sin embargo, los planes de la ciudad de Madrid se han utilizado aquí de forma cautelosa. Primero, porque el planeamiento general de la ciudad de Madrid aún data de 1997 y es, por tanto, anterior a la vigente Ley madrileña de Suelo. Y segundo, porque el nivel de complejidad del planeamiento madrileño es poco adecuado para un libro esencialmente destinado a la docencia, como el presente. En consecuencia, aparte de los planes madrileños, se han utilizado numerosos ejemplos de planeamiento de Tres Cantos, Móstoles, Alcalá de Henares, Aranjuez o Pozuelo de Alarcón.

Aunque los textos doctrinales que han inspirado este libro han sido muchos, algunos han tenido una influencia estructural. Son, por un lado, dos manuales sobre Derecho urbanístico madrileño directamente pensados para la enseñanza: el de mis compañeros Ángel Menéndez Rexach y Felipe Iglesias González (*Lecciones de Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Valencia, Tirant lo Blanch, 2011) y el de Tomás Ramón Fernández Rodríguez y Juan Ramón Fernández Torres (*Derecho urbanístico de Madrid*, Madrid, Iustel, 2004). A ellos añadido un tratado verdaderamente excepcional, el de José María Baño León (*Derecho urbanístico común*, Madrid, Iustel, 2009), que integra el Derecho estatal de suelo y los Derechos urbanísticos autonómicos en un único sistema conceptual. A estos

tres libros, como a otros muchos textos doctrinales, hago múltiples referencias a lo largo de esta obra. Con todo, he intentado reducir las citas de autores a aquellos casos en los que utilizo un argumento de autoridad ante un planteamiento problemático.

Este libro es también un experimento editorial, tanto para el autor como para el Instituto de Derecho Local de la UAM. El libro se publica en formato dual (papel y electrónico) y por procedimiento de autoedición. Esta opción editorial responde a varias razones. La primera es la conveniencia de disponer de un soporte, el electrónico, que permita una nueva versión o edición del libro casi cada semestre, al compás de los continuos cambios que se producen en la realidad jurídica. La segunda razón es económica. El proceso de edición convencional proyecta sobre el precio final de los libros numerosos costes, lo que a la postre disuade de la adquisición a numerosos lectores potenciales, sobre todo a los estudiantes. Creo que por medio de la autoedición el precio de mercado será muy reducido. Veremos si el experimento sale bien. Si no, algo habremos aprendido por el camino.

Y ya por último, algunos agradecimientos. Primero, a los alumnos de la UAM que, a lo largo de varios cursos, han estudiado y hecho observaciones al texto antes incluso de tener formato de libro. También, como otras veces, a mis compañeros del Instituto de Derecho Local de la UAM, donde sí es posible lo que en la Universidad, en general, es imposible. Y esta vez, en especial, a Jorge Castillo Abella, becario del IDL, quien ha llevado por completo, de principio a fin, el proceso de autoedición.

Soto del Real, a 27 de diciembre de 2015

CAPÍTULO I

REGULACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

I. ORDENACIÓN DE LOS USOS DEL SUELO

1. Nuestra realidad social está estrechamente dirigida o condicionada por la ordenación urbanística, territorial y ambiental. En efecto, los asentamientos humanos y las actividades económicas se rigen por diversas leyes sectoriales (de aguas, de carreteras, de costas, de puertos, etc.) y, sobre todo, por los numerosos planes urbanísticos, territoriales y ambientales que regulan los usos del suelo.

a) **Las leyes sectoriales** suelen imponer determinadas prohibiciones de usos para un tipo concreto de bienes (p. ej.: el art. 25.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, prohíbe toda edificación en una zona de cien metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar).

b) Los **planes urbanísticos, territoriales o ambientales**, aprobados por los gobiernos (el estatal y los autonómicos) o por los ayuntamientos, determinan los usos de concretos espacios o ámbitos de suelo, con independencia de su titularidad: **usos debidos, usos prohibidos y usos permitidos**. Así, los planes urbanísticos municipales dicen dónde se puede y dónde no se puede edificar; cada «plan director» aeroportuario determina qué terrenos quedan reservados para futuras ampliaciones de cada aeropuerto; cada «plan de ordenación de los recursos naturales» (PORN) identifica qué tipo de actividades son posibles en las distintas zonas de cada espacio natural protegido.

2. La ordenación múltiple y sistemática de los usos del suelo, así descrita, es un fenómeno relativamente reciente. Su primera expresión histó-

rica es lo que hoy conocemos como «urbanismo» u **ordenación del espacio urbano**. Las primeras manifestaciones de esta ordenación urbanística están en los «planes de ensanche» (de mediados del siglo XIX), aunque su consolidación y expansión vendrá en la segunda mitad del siglo XX: Ley de Régimen del Suelo de 8 de mayo de 1956. Más recientes aún, de la década de los ochenta del siglo XX, son las otras dos formas de ordenación espacial que complementan la ordenación urbanística: la «**ordenación del territorio**» y la «**ordenación ambiental**» del suelo. En lo que sigue se van a precisar estas tres manifestaciones de la ordenación de los usos del suelo: urbanismo, ordenación del territorio y ordenación ambiental del suelo.

II. URBANISMO

3. Con sus distintas variantes históricas, el urbanismo siempre alude a «la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico» [STC 61/1997, FJ 6.a)]. Hasta mediados del siglo XIX, el Estado y los ayuntamientos únicamente intervenían sobre las edificaciones de la ciudad en forma de «**policía urbana**», para vigilar las construcciones y las condiciones relativas a su seguridad e higiene. Pero ni el Estado ni los ayuntamientos dirigían u ordenaban el crecimiento y el uso del suelo de las ciudades. Hasta entonces existían, ciertamente, normas dispersas que se ocupaban de los asentamientos urbanos. A veces eran normas civiles, como las de vecindad. Otras veces eran normas administrativas: higiénico-sanitarias, sobre iluminación de calles, o prohibitivas de balcones sobre la vía pública. Será la llamada «**legislación de ensanche**», a mediados del siglo XIX, la que inicie la ordenación sistemática de los usos del suelo en las ciudades (LORA-TAMAYO, 2007: 16). Por entonces, las grandes ciudades como Madrid y Barcelona estaban rodeadas por murallas medievales que dificultaban su crecimiento. Pero ya en 1854 se autoriza el derrumbe de las murallas que encerraban a Barcelona y se pone en marcha el primer plan topográfico de la ciudad. El 29 de junio del año 1864 se aprueba la primera **Ley de Ensanche**, que ordenará la aprobación de los planes de las ciudades más pobladas del país. Pocos años después, en 1868, se ordenará la demolición de las murallas madrileñas. Complementariamente, la reforma interior y el saneamiento de las poblaciones se abordarán en la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 y, a continuación, en la Ley de Saneamiento y de Reforma Interior de 1895.

4. El gran salto adelante en la ordenación urbanística del suelo proviene de la **Ley de 12 de mayo de 1956**, sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Este texto normativo, luego integrado en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976 (Real Decreto Legislativo 1346/1976, de 9 de abril), pondrá las bases de la ordenación urbanística contemporánea

hasta hoy. La novedad de esta ley estaba, sobre todo, en la introducción del **planeamiento urbanístico** para regular sistemáticamente la utilización del suelo de las ciudades —y de sus terrenos circundantes—. Para ese fin de ordenación completa del suelo, el planeamiento se apoya en dos determinaciones fundamentales: la **clasificación** del suelo en urbano, de reserva urbana (urbanizable) y rústico (no urbanizable); y la asignación de usos concretos a cada parcela o porción del suelo, en función de su clasificación primaria. Para asegurar el cumplimiento de estas determinaciones del planeamiento (clasificación del suelo y asignación de usos) la ley dotaba a la Administración —estatal o municipal— de diversas facultades de ejecución y control o disciplina sobre las edificaciones y construcciones. Este esquema de regulación urbanística, basado en el binomio planificación-ejecución de los planes, permanece hasta hoy: de forma implícita, en el Texto Refundido de la Ley de Suelo del Estado (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: TRLS 2015), y de forma explícita en las leyes urbanísticas de las distintas comunidades autónomas; y entre ellas, en la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (LSM).

5. El planeamiento, verdadero eje del urbanismo contemporáneo, **define la ciudad**: tanto su casco urbano ya existente (que bien puede ser objeto de operaciones de remodelación o rehabilitación) como sus futuras ampliaciones. Ahora bien, la planificación de la ciudad no es solo —ni siquiera prioritariamente— un diseño meramente geofísico del espacio. De la planificación urbana derivan, en el Derecho urbanístico español, dos consecuencias de primer orden: el valor del suelo; y la configuración de la estructura social de las ciudades.

a) La clasificación de cada porción de suelo como urbano, urbanizable o no urbanizable determina, de forma directa, su **valor de cambio en el mercado**. Una finca de suelo urbanizable bien puede septuplicar su valor de venta, respecto de otra contigua clasificada como suelo no urbanizable. Así que una decisión municipal básicamente discrecional —como es la clasificación del suelo y la asignación de los usos correspondientes— es determinante para el valor patrimonial de las fincas privadas o públicas. Se puede entender entonces el interés de los propietarios de suelo —no siempre expresado de forma lícita— en que sus parcelas se incluyan en la clase de suelo más rentable posible (normalmente, urbano o urbanizable).

b) De otro lado, la ordenación del suelo en cada término municipal condiciona la **estructura social de la ciudad**: su nivel de cohesión o desigualdad social (HARVEY, 2007) y las diversas formas de relaciones humanas (PAREJO, 2013: 16). Así, los distintos planes parciales de cada municipio programan la urbanización de los futuros barrios asignando usos al

suelo (dotacionales públicos o privados, terciarios, etc.) y condicionando de esta forma la realidad social: dónde se crearán puestos de trabajo, plazas escolares, espacios de ocio, etc. Por ejemplo, de la planificación urbanística (y, en especial, de la asignación de usos a cada parcela o solar) depende la correcta absorción de la población inmigrante, la no saturación demográfica de una zona y la evitación de guetos urbanos. O también: si un sector de suelo urbanizable se destina fundamentalmente a usos residenciales extensivos (chalets adosados o pareados con jardín) resulta obvio que solo una parte de la población —la que disfruta de rentas medias o altas— podrá residir en el nuevo barrio; y con ello: se establecerán actividades comerciales adecuadas a esos niveles de renta y los centros escolares del barrio no reflejarán la diversidad demográfica del conjunto de la ciudad. En suma: la estructura social de cada barrio será coherente con la manera en que se haya disciplinado urbanísticamente ese espacio.

6. Por lo dicho, la ordenación urbanística de los usos de suelo, que aquí se explica en su expresión jurídica, es una política pública. Para la consecución de sus objetivos, esta política urbanística se **asocia o combina con otras políticas sectoriales**. Así, por ejemplo, para la consecución de fines ambientales y de ahorro energético se combinan la asignación de usos del suelo con medidas de ayuda económica a determinadas formas de edificación residencial. También, las políticas públicas de vivienda asocian la asignación de determinados usos residenciales al suelo (p. ej.: residencial de protección pública) con programas de subvenciones o ayudas a concretos programas administrativos para favorecer el acceso de determinados grupos sociales a la vivienda. Así, en el «Plan de Vivienda» del Estado 2018-2021 (RD 106/2018, de 9 de marzo) se favorece (mediante subvenciones) la existencia de viviendas municipales en alquiler. La efectiva ejecución de este programa de vivienda lógicamente depende de que el planeamiento urbanístico haya asignado el correspondiente uso residencial al suelo donde se ha de materializar el parque municipal de viviendas.

III. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

7. Desde finales de los años setenta se asienta, como concepto y como realidad, la ordenación del territorio más allá de las ciudades. Con la ordenación del territorio se pretende superar algunas **insuficiencias de los planes urbanísticos**. La Ley del Suelo 1956, y los planes urbanísticos en ella regulados, se centraban en la ordenación del espacio urbano, presente o futuro. Pero la perspectiva estrictamente urbana, propia del planeamiento urbanístico, se mostraba insuficiente para ordenar el territorio en su conjunto; esto es, para asignar usos al suelo desde una perspectiva distinta de la estrictamente urbana. Piénsese en la necesidad de ubicar las grandes infraestructuras que trascienden los términos de una ciudad (aeropuertos, puertos, incineradoras, carreteras). En este tiempo surgen políticas sectoriales y planes de ordenación territorial que complementan o se superponen a los planes urbanísticos.

8. La ordenación del territorio presenta, en Derecho español, dos manifestaciones diferenciadas (LÓPEZ RAMÓN, 2011: 54). Está, en primer lugar, la ordenación del territorio como resultado de diversas **políticas públicas sectoriales** con incidencia directa sobre el uso del suelo. Y está, también, la ordenación del territorio como **competencia específica** de las comunidades autónomas.

1. Ordenación del territorio como resultado de las ordenaciones sectoriales

9. Tal y como se dice en la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 20 de mayo de 1983, la ordenación del territorio es, en primer lugar, la «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad». La ordenación del territorio sería, así, la regulación de los usos del suelo desde diversas perspectivas socioeconómicas y ambientales, no meramente urbanísticas. Habría ordenación territorial como resultado de ciertas **políticas sectoriales con incidencia territorial** desarrolladas por el Estado o por las comunidades autónomas: ordenación hidrológica, viaria, portuaria y aeroportuaria, etc. Las decisiones de ordenación sectorial unas veces son generales, y se contienen en leyes (de puertos, de ferrocarriles, de carreteras) y reglamentos. Otras veces la ordenación sectorial es concreta y se contiene en específicos planes o proyectos para una concreta infraestructura o espacio (plan hidrológico de cada cuenca, proyecto constructivo de cada carretera).

10. Veamos dos ejemplos de ordenación sectorial del territorio. Uno, directamente a través de una ley. Otro, a través de un plan sectorial.

a) Empecemos por la ordenación del territorio a través de una **ley sectorial**. Según el art. 32.1 de la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de **Carreteras**. «La zona de afección de las carreteras del Estado está constituida por dos franjas de terreno a ambos lados de las mismas, delimitadas interiormente por la zona de servidumbre y exteriormente por dos líneas paralelas a las aristas exteriores de la explanación, a una distancia de 100 metros en autopistas y autovías y de 50 metros en carreteras multicarril y convencionales, medidos horizontalmente desde las citadas aristas». Es claro que esta regulación condiciona, a lo largo de todas las carreteras existentes, los posibles usos del suelo por sus propietarios: se ordena el territorio.

b) Veamos también un ejemplo de **plan sectorial** estatal con efecto ordenador del territorio: el **plan hidrológico de cada cuenca**. El art. 43.2 y 3 del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas, establece que el plan hidrológico de cada cuenca hidrológica declarará de protección especial determinadas masas de agua por sus características naturales o interés ecológico y que las previsiones de los planes hidrológicos deberán ser respetadas en los diferentes instrumentos de ordenación urbanística del territorio. Para preservar la calidad del agua, cada concreto plan hidrológico de cuenca (aprobado por el Gobierno) prohíbe ciertos usos (así, usos constructivos o industriales) en determinadas zonas específicas de la cuenca. De esta forma, el plan hidrológico de cada cuenca ordena el territorio, siquiera sea desde una perspectiva sectorial.

2. Ordenación del territorio como competencia autonómica

11. En su segunda manifestación, la ordenación del territorio es una **competencia sectorial** específica y exclusiva de las comunidades autónomas (así, para la Comunidad de Madrid: art. 26.1.4 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid), no el mero resultado del ejercicio de competencias sectoriales (por el Estado o una comunidad autónoma) con incidencia territorial. El Tribunal Constitucional ha definido esta competencia tanto por su objeto («la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacios físicos territoriales»), como por el tipo de actividad pública en que se concreta («actuaciones públicas de contenido planificador») y por el fin de esa actividad pública: «equilibrio entre las distintas partes del territorio» [SSTC 77/1984, FJ 2; 149/1991, FJ 1.b); 36/1994, FJ 3; 28/1997, FJ 5; 149/1998, FJ 4; 46/2007, FJ 3]. Cuestión central de la ordenación de territorio, entendida como competencia autonómica específica con proyección global sobre el territorio, es la de su natural **conurrencia** con las competencias sectoriales del Estado con incidencia territorial, como la seguridad pública, la defensa, las obras públicas de interés general, etc. (PAREJO, 1995: 4639).

12. El Tribunal Constitucional ha declarado ya en varias sentencias que el ejercicio de competencias sectoriales del Estado (con incidencia territorial) **no puede vaciar de contenido** la competencia exclusiva autonómica sobre «ordenación del territorio». Y viceversa: la competencia autonómica exclusiva sobre ordenación del territorio no puede impedir el ejercicio de competencias sectoriales del Estado. Así se dice, entre otras, en la STC 149/1991, sobre la Ley de Costas, en la STC 36/1994, sobre una Ley murciana relativa a la ordenación de la costa del Mar Menor, o en la STC 306/2000, sobre la ordenación de los usos del suelo en los Picos de Europa. De esta jurisprudencia constitucional resulta que las comunidades autónomas no pueden aprobar normas sobre uso del suelo que dificulten extremadamente el ejercicio de las políticas sectoriales del Estado. Y resulta, del otro lado, que la ordenación del suelo a través de instrumentos de planeamiento del Estado (sobre el litoral o por razones ambientales) no puede esterilizar la competencia sobre ordenación del territorio constitucional y estatutariamente atribuida a las comunidades autónomas.

a) En la **STC 149/1991**, sobre la Ley 22/1988, de 28 de julio, de **Costas**, se enjuicia si dicha ley, con sus normas sobre protección del litoral, limita en exceso la competencia exclusiva de las comunidades autónomas para ordenar su territorio (incluida la ribera del mar). Por tanto, en este caso se da una situación de concurrencia entre títulos competenciales estatales y autonómicos. A fin de evitar el vaciamiento de la competencia estatal sobre protección del litoral, señala el Tribunal que: «la ordenación del territorio se incluye entre los títulos competenciales (como también la protección del medio ambiente, la protección