
Urbanismo

PID_00263397

Irene Araguàs Galcerà

Tiempo mínimo de dedicación recomendado: 3 horas



Irene Araguàs Galcerà

Primera edición: febrero 2019
© Irene Araguàs Galcerà
Todos los derechos reservados
© de esta edición, FUOC, 2019
Av. Tibidabo, 39-43, 08035 Barcelona
Diseño: Manel Andreu
Realización editorial: Oberta UOC Publishing, SL

Ninguna parte de esta publicación, incluido el diseño general y la cubierta, puede ser copiada, reproducida, almacenada o transmitida de ninguna forma, ni por ningún medio, sea este eléctrico, mecánico, óptico, grabación, fotocopia, o cualquier otro, sin la previa autorización escrita del titular de los derechos.

Índice

Introducción	5
Objetivos	6
1. El urbanismo como función pública	7
1.1. Concepto de urbanismo y evolución	7
1.2. Distribución de competencias y regulación actual	8
2. El planeamiento territorial y urbanístico	11
2.1. Naturaleza jurídica del planeamiento y tipos de planes	11
2.2. La elaboración y aprobación de los planes urbanísticos y su ejecución	14
2.2.1. El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos	14
3. Régimen urbanístico del suelo y derechos y deberes de las personas propietarias	19
3.1. La clasificación del suelo	19
3.1.1. El suelo urbano	19
3.1.2. El suelo no urbanizable	20
3.1.3. El suelo urbanizable	21
3.1.4. Los sistemas urbanísticos	21
3.2. Derechos de los ciudadanos y derechos de los propietarios	22
4. La intervención en la edificación y el uso del suelo	26
4.1. La intervención administrativa previa a la edificación	26
4.2. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación y órdenes de ejecución	28
5. La protección de la legalidad urbanística	30
Ejercicios de autoevaluación	35
Solucionario	37
Glosario	38
Bibliografía	39

Introducción

La posibilidad de edificar (y qué edificar) en un terreno, la ubicación de las infraestructuras (carreteras, vías de tren, líneas de metro) y de los servicios principales (escuelas, hospitales, cementerios), la forma de preservar los recursos naturales (playas, bosques, ríos) y también las sanciones que resultan aplicables a las personas que no cumplen las reglas anteriores son solo algunas de las cuestiones que regula el urbanismo.

Y es que esta rama del derecho administrativo, que tiene autonomía propia, regula, desde una perspectiva global, todos los aspectos de la relación entre el hombre y el medio en el que vive. De hecho, en la actualidad, el urbanismo no regula únicamente los fenómenos que tienen lugar en la ciudad, sino que alcanza la totalidad del territorio. En efecto, una parte relevante del urbanismo tiene por objetivo preservar la naturaleza ante las agresiones de las que es objeto por parte de una sociedad altamente industrializada y que tiende a subordinarlo todo a la consecución de unos mayores niveles de producción.

Teniendo en cuenta lo anterior, ¿cuál es la razón de ser del urbanismo? Pues bien, con este módulo pretendemos enfrentarnos a un problema de imposible solución, y es que el suelo es el único recurso de un país que no se puede incrementar. Hoy, por medio de sus relaciones comerciales, los países pueden obtener más alimentos, más recursos energéticos e, incluso, más agua; en cambio, el abastecimiento del suelo ya está determinado, lo que hace especialmente relevante planificar su uso correctamente, con el fin de asegurar un equilibrio entre todas las demandas de suelo, de manera que este se utilice en beneficio de toda la población.

Objetivos

1. Reflexionar sobre los retos del urbanismo en la actualidad.
2. Distinguir entre los diferentes tipos de planes que existen: planes territoriales y planes urbanísticos, profundizar en su naturaleza, en su procedimiento de elaboración y aprobación, y en su ejecución.
3. Identificar perfectamente los tipos de suelo y los derechos y deberes de sus propietarios.
4. Conocer las potestades administrativas en cuanto al control de la edificación y la protección de la legalidad urbanística.

1. El urbanismo como función pública

1.1. Concepto de urbanismo y evolución

Como ya hemos señalado, el urbanismo comprende las reglas que, desde una perspectiva global, regulan todos los aspectos de la relación entre el hombre y el medio en el que vive. No solamente se trata de «hacer ciudad» y conservarla, sino de tener una visión más amplia, controlando la utilización de todo el territorio.

Desde esta perspectiva, el urbanismo se configura como una función pública que abarca la ordenación, la transformación, la conservación y el uso del suelo (además del subsuelo y del vuelo), la urbanización y la edificación, y también la conservación y la rehabilitación de las obras, edificios e instalaciones. El hecho de que sea una función pública no impide, tal y como veremos, que los ciudadanos a todos los efectos y los propietarios, en particular, también tengan un papel destacado en el urbanismo.

En este marco, y en consonancia con el carácter limitado del recurso que es objeto de ordenación (el suelo), la herramienta principal o mecanismo del que dispone la Administración para ejercer la función pública del urbanismo es la planificación, pudiendo distinguir entre el planeamiento territorial y el planeamiento urbanístico. Tal y como veremos, mientras que el planeamiento territorial se limita a prever usos, excluir actividades en un determinado territorio e imponer criterios al planeamiento urbano, el planeamiento urbano, en cambio, resulta mucho más detallado, estableciendo previsiones concretas para cada porción de suelo, que inciden directamente en los derechos y deberes que tienen los propietarios sobre estos.

El urbanismo responde, de este modo, a un fenómeno reciente: el proceso urbanizador. Este tiene que ver con las migraciones, el abandono del mundo rural a favor de la industrialización y todas sus derivaciones económicas y de nivel de vida. Esto implica, de manera inevitable, un crecimiento de las ciudades que es preciso orientar. Así, tradicionalmente, la expansión de las nuevas ciudades era la idea que había presidido el derecho urbanístico, impulsando las primeras leyes cuyo objetivo era «el ensanche». Esta óptica hoy resulta insuficiente, en la medida en que hay que afrontar nuevos problemas como la ordenación del territorio fuera de la ciudad, el medio ambiente, la conservación de los cascos históricos, la subida del precio de la vivienda, las migraciones a otros países, la movilidad sostenible, etc.

Haciendo un breve recorrido por la evolución histórica del urbanismo en España, se considera que el nacimiento del derecho urbanístico se produce con la Ley del suelo de 1956, norma que establece la idea de que el urbanismo es una función pública, lo que implica separar el derecho de propiedad del suelo y el derecho a edificar. El derecho de propiedad se configura como un derecho de carácter estatutario, cuyo contenido está determinado por la ley y por el plan. Urbanizar y edificar no forman parte del contenido del derecho de propiedad excepto en aquellos supuestos en los que así lo prevea el plan.

La Ley del suelo de 1956 fue objeto de reforma en 1976, que, entre otras medidas, flexibiliza los instrumentos de planeamiento, incorpora los llamados estándares urbanísticos (criterios mínimos y obligatorios para todos los planes dirigidos a exigir unos mínimos de zonas verdes, aparcamientos y otros equipamientos sociales), la ampliación de las cesiones obligatorias o el refuerzo de los mecanismos de disciplina y aumento de las sanciones.

En el año 1978 se aprueba la Constitución, y de ella y de los estatutos de autonomía se desprende que las competencias legislativas en materia urbanística corresponden, esencialmente, a las comunidades autónomas, lo que da lugar, después de una serie de controversias, al marco normativo actual, en los términos que veremos en el apartado siguiente.

1.2. Distribución de competencias y regulación actual

El territorio es único y, sobre este, confluyen poderes y competencias de varias instancias políticas y administrativas, de manera que, en materia urbanística, hay funciones distribuidas en tres niveles diferenciados de gobierno: estatal, autonómico y local, a pesar de que, tal y como veremos a continuación, la competencia legislativa es autonómica.

En España, el derecho urbanístico ha sufrido un proceso importante de transformación y cambio en los últimos años, puesto que se han aprobado numerosas leyes autonómicas que abordan el fenómeno complejo del desarrollo urbano de una manera completa. Esto, sin embargo, no excluye que el Estado también haya aprobado normas que, de alguna manera, inciden directamente en el uso del suelo, lo que dificulta delimitar con precisión las competencias en esta materia.

La razón de esta diversidad radica en el hecho de que, de conformidad con la Constitución y los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas, el urbanismo es una competencia exclusiva de las comunidades autónomas (art. 148.1.3 CE y art. 149 EAC).

Teniendo en cuenta lo anterior, resulta indiscutible que hay ciertas competencias estatales que, si bien no son urbanismo en un sentido estricto, afectan o condicionan, de una manera u otra, el ejercicio de esta competencia autonómica.

Estamos hablando de títulos competenciales de carácter horizontal, como son las competencias relativas a la regulación de las condiciones básicas que garantizan la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad (art. 149.1-1 CE en relación con el artículo 33 CE); el establecimiento de las bases y la coordinación general de la actividad económica, dada la incidencia del urbanismo en el precio del suelo y la vivienda y la existencia de un mandato constitucional dirigido a evitar la especulación (art. 149.1-13 y 47 CE); o la determinación de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, la legislación sobre la expropiación forzosa y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas (art. 149.1-18 CE); pero también hablamos de competencias sectoriales sobre infraestructuras u objetos que se tienen que desarrollar sobre el territorio, como son las relativas a ferrocarriles y transporte que transcurran por el territorio de más de una comunidad autónoma (art. 149.1-21 CE), aprovechamientos hidráulicos cuando las aguas discurran por más de una comunidad autónoma (art. 149.1-22 CE) u obras públicas de interés general, como puertos o aeropuertos, cuya realización afecte a más de una comunidad autónoma (art. 141-1.24).

A este panorama tan complejo, se añade la circunstancia de que los municipios son los que ostentan la mayoría de las competencias administrativas y de ejecución de la legislación autonómica (iniciativa en la formulación de planes urbanísticos de ámbito municipal, otorgamiento de las licencias urbanísticas, potestades de protección de la legalidad urbanística, etc.).

Por lo tanto, la competencia legislativa autonómica queda enmarcada, por arriba, por las competencias legislativas estatales (no urbanísticas, pero con incidencia en el urbanismo) y, por abajo, por las competencias de ejecución y gestión urbanística de los municipios.

La situación descrita deriva, como ya hemos dicho, de la Constitución y de los estatutos de autonomía, pero hasta 1997 no había planteado problemas. Y es que, hasta aquel momento, existía poca legislación autonómica y, en ausencia de esta, se aplicaba la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 CE («El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las comunidades autónomas»), que suponía la vigencia y aplicación de la legislación del Estado en materia de urbanismo.

Sin embargo, este panorama cambió bruscamente con motivo de la STC 61/1997, de 20 de marzo, que anuló gran parte del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el cual se aprobó el texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana. El máximo intérprete de la Constitución señala en esta sentencia que cuando todas las comunidades autónomas han asumido las mismas competencias en una materia, el Estado no puede legislar para estas con carácter supletorio, puesto que debe tener un título competencial del que no se dispone en materia urbanística, procediendo a anular la mayor parte de los más de trescientos artículos que conformaban el texto refundido de 1992.

En las circunstancias indicadas, las comunidades autónomas que no habían legislado en materia de urbanismo o que lo habían hecho de manera fragmentaria se encontraron con un vacío normativo, de manera que, a partir de aquel momento, muchas comunidades autónomas empezaron a legislar urgentemente en materia urbanística y, en la actualidad, todas disponen de su propia normativa urbanística. En el caso de Cataluña, contamos con el Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (TRLUC), desarrollada por el Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo (RLUC).

Por su parte, el Estado ha concentrado buena parte de sus competencias no urbanísticas pero con incidencia urbanística en una norma que, dado que se trata de materias de competencia estatal plena o básica, se impone a la competencia autonómica y, por lo tanto, tiene que ser respetada por las comunidades autónomas. Se trata de la legislación del suelo, actualmente contenida en el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana (TRLSRU).

2. El planeamiento territorial y urbanístico

2.1. Naturaleza jurídica del planeamiento y tipos de planes

El ordenamiento jurídico urbanístico tiene una estructura propia, que le atribuye una singularidad especial dentro de las diversas ramas que integran el derecho administrativo.

Y es que, en efecto, además de los preceptos constitucionales y estatutarios que afectan a la materia urbanística, las leyes estatales y autonómicas que regulan esta cuestión y los reglamentos que las desarrollan, la pirámide normativa que conforma el ordenamiento jurídico urbanístico se completa con los planes.

Los planes prefiguran y anticipan lo que, al cabo de un tiempo, será la ciudad. Las leyes y los reglamentos poseen un nivel de abstracción y generalidad propio de las normas jurídicas, que impide llegar al grado suficiente de detalle para fijar el régimen jurídico de cada porción de terreno, hecho que justifica que esta tarea la lleven a cabo los planes.

Existiendo un debate sobre si los planes son actos administrativos o reglamentos, la mayor parte de la doctrina afirma que los planes son auténticas normas jurídicas, con un procedimiento de elaboración y aprobación particular, ordenados entre ellos de acuerdo con el principio de jerarquía normativa (los planes de rango inferior no pueden contravenir los planes superiores), con una vigencia indefinida (únicamente pueden ser alterados mediante los procedimientos de modificación o revisión de planes) e impugnables por medio de los recursos propios de los reglamentos (el recurso directo y el recurso indirecto).

En este contexto, la planificación se efectúa por medio de dos grandes instrumentos: los planes territoriales y los planes urbanísticos. Mientras que los planes territoriales o supramunicipales son los que estructuran el territorio en sus grandes líneas (infraestructuras, distribución de actividades productivas, bienes de dominio público), los planes urbanísticos contienen, en cambio, unas determinaciones mucho más precisas, dando forma a la ciudad, puesto que concretan el tipo de suelo (clasificación) y su uso (calificación), configurando de este modo el conjunto de derechos y deberes de los propietarios.

Centrándonos en los planes urbanísticos, el artículo 55 del TRLUC distingue entre el planeamiento urbanístico general y el planeamiento urbanístico derivado.

Lectura recomendada

J. M. Trayter Jiménez
(2016). *Derecho Urbanístico de Cataluña* (6.ª ed.). Barcelona: Atelier.

El planeamiento urbanístico general está conformado por los instrumentos de planificación siguientes:

- **Planes directores urbanísticos:** Tienen un alcance supramunicipal. Nunca abarcan todo el territorio autonómico, pero sí una determinada región, lo cual determina que su aprobación corresponda a la Generalitat y no a los municipios. Entre las previsiones que contienen los planes directores urbanísticos, se incluyen: el establecimiento de directrices para coordinar la ordenación del territorio, determinaciones relativas a la movilidad de las personas, medidas de protección del suelo no urbanizable, reservas para grandes infraestructuras o la programación de políticas supramunicipales de vivienda.

- **Planes de ordenación urbanística municipal (POUM):** Se trata de un instrumento de planeamiento que todos los municipios deben tener de manera obligatoria y que tiene un carácter integral, en la medida en que regula todos los aspectos posibles de la ordenación urbanística. Normalmente solo se refiere a un término municipal, pero el artículo 57.1 del TRLUC permite que alcance más de uno.

El POUM es el instrumento mediante el cual se lleva a cabo la operación de clasificación del suelo, determinando si este tiene la consideración de urbano, no urbanizable o urbanizable. Además, según el tipo de suelo, sus previsiones pueden ser más específicas. Mientras que, normalmente, el POUM no regula con detalle el suelo no urbanizable (cuestión que se lleva a cabo por medio de instrumentos de planeamiento derivado), las previsiones de este instrumento en suelo urbano son muy detalladas, y contienen la calificación o régimen de uso del suelo (residencial, industrial, comercial) y también otras cuestiones como la intensidad (por ejemplo, el número de plantas que se pueden edificar) o las condiciones de edificación (ordenación de volúmenes, materiales que emplear, etc.).

- **Programas de actuación urbanística municipal:** Este instrumento contiene las previsiones y los compromisos asumidos con el fin de desarrollar los planes de ordenación urbanística municipal en relación con las actuaciones de reforma y mejora urbana, los equipamientos y la generación de actividad económica.

A diferencia del POUM, la adopción de programas de actuación urbanística municipal es de carácter potestativo y, además, se actualizan cada seis años.

- **Normas de planeamiento urbanístico:** A pesar de que son un instrumento municipal, su aprobación corresponde a la Generalitat, circunstancia que se explica por la finalidad de este instrumento, que no es otra que suplir al POUM en aquellos supuestos de suspensión y también cuando este pierde su vigencia, por ejemplo, como consecuencia de su anulación judicial, total o parcial. Asimismo, también completan las previsiones del POUM cuando estas resultan insuficientes.

Los instrumentos de planeamiento general a los que nos acabamos de referir se desarrollan mediante el planeamiento derivado, que está supeditado a las determinaciones del planeamiento urbanístico general, y está conformado por:

- **Planes parciales urbanísticos:** Tienen por objeto desarrollar el planeamiento urbanístico general en el suelo no urbanizable, conteniendo todas las determinaciones necesarias para la ordenación detallada de los suelos que tienen esta consideración.

Por lo tanto, un requisito previo para la aprobación de un plan parcial es la existencia de un POUM, puesto que, precisamente, su función es la de concretar y desarrollar sus determinaciones en el suelo urbanizable, refiriéndose a la calificación del suelo, los usos y parámetros de la edificación, indicar el trazado de las calles (lo que se denomina «señalar las alineaciones y rasantes») o definir los parámetros de la ordenación de volúmenes. Los planes parciales urbanísticos pueden ser de delimitación en aquellos supuestos en los que se concreten las previsiones del planeamiento urbanístico general en relación con el suelo urbanizable, permitiendo que este pase a ser «solo urbanizable delimitado», concepto al que nos referiremos más adelante.

- **Planes especiales urbanísticos:** Con el fin de desarrollar las previsiones del planeamiento territorial o del planeamiento urbanístico general, se pueden aprobar planes especiales dirigidos a finalidades concretas, como son: la protección del medio rural y natural, la protección de bienes catalogados, el desarrollo del sistema urbanístico de comunicaciones y sus zonas de protección o la ordenación del subsuelo, entre otros (art. 67 TRLUC). El artículo 68 del TRLUC prevé, asimismo, que pueda haber planes especiales urbanísticos autónomos, que no desarrollan las previsiones del planeamiento territorial o el planeamiento urbanístico general, puesto que sirven para implantar en el territorio infraestructuras no previstas en el planeamiento general.
- **Planes de mejora urbana:** Se trata de instrumentos de planeamiento relativos al suelo urbano y su objetivo es completar el tejido urbano o finalizar operaciones de rehabilitación, de remodelación urbana, de transformación de usos, de reurbanización o, en su caso, completar actuaciones de urbanización que quedan pendientes.

En relación con todos estos instrumentos de planeamiento, además del principio de jerarquía que impera entre estos, que impide, por ejemplo, que el planeamiento derivado contravenga las previsiones del planeamiento general, se ha de tener presente que el planificador no dispone de una libertad absoluta para establecer la ordenación que considere más conveniente, sino que está sujeto a las limitaciones siguientes:

- En primer lugar, a la hora de dar contenido a los planes urbanísticos (generales o derivados) se tienen que respetar las disposiciones legales que

resulten directamente aplicables y que afectan a la ordenación urbanística, como son las previsiones contenidas en la legislación de dominio público, que establecen, por ejemplo, unas limitaciones en la edificación como consecuencia de la existencia de servidumbres (p. ej., en materia de costas o de carreteras).

- En segundo lugar, la legislación urbanística se refiere a unos estándares urbanísticos, esto es, a unas reglas que hay que respetar por parte del planificador y que actúan como mínimo común denominador para los distintos tipos de planes urbanísticos. Estos estándares, que están dispersos en los preceptos del TRLUC relativos a los diferentes tipos de planes, consisten, por ejemplo, en reservar unos mínimos de espacios libres destinados a parques públicos y zonas verdes (5 metros cuadrados por habitante y equipamiento comunitario), de viviendas de protección oficial (el 10 o el 30 % de la edificabilidad, en función del tipo de suelo) o de equipamientos de titularidad pública.

2.2. La elaboración y aprobación de los planes urbanísticos y su ejecución

2.2.1. El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos

El carácter normativo de los planes urbanísticos queda reflejado, entre otras cuestiones, en su procedimiento de elaboración y aprobación, regulado por los arts. 73 a 93 del TRLUC y desarrollado en los arts. 101 y siguientes del RLUC. Y es que, en efecto, este procedimiento, tal y como veremos a continuación, tiene muchas similitudes con las reglas aplicables a la elaboración de las disposiciones generales, actualmente contenidas en el título V de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (LPACAP).

En este título de la legislación de procedimiento se contienen una serie de previsiones, comunes para todas las administraciones públicas, en relación con la elaboración de reglamentos, que se refieren, entre otras cuestiones, a los trámites participativos que se tienen que llevar a cabo o a la publicación de las normas aprobadas por medio de diarios y boletines oficiales.

De acuerdo con lo anterior, el procedimiento de elaboración de los planes es el conjunto de trámites y actuaciones que tiene que llevar a cabo la Administración con el fin de formular y aprobar los diversos planes a los que nos hemos referido con anterioridad. Tal y como señala Trayter, la función del procedimiento es triple: a) en primer lugar, constituye una garantía de la configuración correcta del plan y una certeza del respeto a los intereses públicos; b) en segundo lugar, por medio de los trámites participativos que se llevan a cabo a lo largo del procedimiento, se hace realidad el principio de participación en el

urbanismo, también llamado «urbanismo democrático»; c) finalmente, gracias a este procedimiento, es posible el control judicial por parte de los tribunales del orden contencioso-administrativo.

En este marco, los trámites principales que conforman el procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos son los siguientes:

1) Suspensión de tramitaciones y de licencias (art. 73 TRLUC): Se trata de un trámite que se lleva a cabo con carácter previo a la iniciación formal del procedimiento de elaboración de un plan, cuando la Administración está estudiando su formación o reforma. La finalidad es evitar que se consoliden situaciones contrarias al planeamiento que finalmente se apruebe y, con este objetivo, se suspende la tramitación de planes urbanísticos derivados, proyectos de urbanización y el otorgamiento de licencias (de edificación, parcelación, reforma, etc.). En este momento del procedimiento, la suspensión tiene carácter potestativo, a diferencia de lo que sucede cuando se produce la aprobación previa, donde la suspensión es automática.

En cualquier caso, la suspensión se ha de publicar en los diarios y boletines oficiales y no tiene carácter indefinido, puesto que, si se adopta antes de iniciar el procedimiento, puede tener una duración máxima de un año y, si se acumula con la suspensión posterior que se adopte una vez que se produzca la aprobación inicial, la duración máxima es de dos años (art. 74 TRLUC).

2) La formulación del plan: Es el trámite con el que se da inicio al procedimiento de elaboración del plan correspondiente.

La cuestión más relevante en cuanto a la formulación del plan es quién ostenta la competencia, pudiendo distinguir dos supuestos bien diferenciados:

- La iniciativa por parte de la Administración: Si nos encontramos ante un plan director urbanístico, la formulación corresponde a las entidades y organismos que determine el Consejero de la Generalitat competente en materia de territorio, mientras que para los POUM y los programas de actuación urbanística, la formulación corresponde a los Ayuntamientos (arts. 76, 77 y 78 TRLUC).
- La iniciativa por parte de los particulares: En este caso, la Administración no es libre de tramitar, o no, el plan que propongan los interesados, sino que tiene que razonar su negativa y tramitar el plan en los plazos indicados por la Ley, previéndose un régimen de silencio positivo en caso de que la Administración no responda o lo haga tarde (arts. 85, 89 y 91 TRLUC).

3) Avance de planeamiento: Una vez acordada la formulación del plan y cuando todos los trabajos técnicos han adquirido el grado suficiente de desarrollo para formular los criterios objetivos y las soluciones generales del plan,

se tiene que abrir un trámite de información pública por un plazo mínimo de 30 días para que cualquier persona pueda formular sugerencias, alternativas u observaciones (art. 106 RLUC).

4) Aprobación inicial: La aprobación inicial del plan supone la suspensión (ahora ya no es potestativa) de la tramitación de planes y proyectos y del otorgamiento de licencias en aquellos ámbitos en los que la nueva regulación modifique el régimen urbanístico.

En el caso del planeamiento general, la aprobación inicial corresponde al Ayuntamiento por mayoría absoluta, siendo una potestad que no puede ser objeto de delegación, mientras que los planes derivados se pueden delegar a la Junta de Gobierno local.

5) Aprobación definitiva: La aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico corresponde a la comunidad autónoma. Esta competencia autonómica se explica por el hecho de que, en la aprobación del planeamiento, hay intereses en juego superiores a los de un municipio, lo que hace necesaria la intervención de la Generalitat de Cataluña.

Sin embargo, esta competencia se ha de ejercer teniendo en cuenta el principio constitucional de autonomía local que recoge el artículo 137 CE y que implica la autonomía de los municipios para gestionar sus propios intereses. Esto supone la necesidad de efectuar un juego complejo de equilibrios que, esencialmente, implica que las potestades de control de la comunidad autónoma serán más amplias en aquellas cuestiones que tienen un alcance supramunicipal, pudiendo realizar un control de legalidad pero también de oportunidad, mientras que en las cuestiones de alcance municipal, el control será, fundamentalmente, de legalidad.

Mientras que el control de legalidad implica, únicamente, comprobar que el plan urbanístico respeta las previsiones contenidas en la legislación aplicable (en las leyes de dominio público o los estándares urbanísticos que recoge el TRLUC) o en los planes urbanísticos jerárquicamente superiores, el control de oportunidad, en cambio, entra a valorar cuestiones vinculadas a la idoneidad de ciertas previsiones (la ubicación de un equipamiento en un lugar o en otro).

6) Publicación: Los acuerdos de aprobación definitiva de los planes urbanísticos, como norma que son, han de ser publicados en el boletín o diario oficial correspondientes.

En relación con el contenido de los planes urbanísticos, se ha de tener presente que estos están conformados por un conjunto de documentos, esto es, una memoria descriptiva y justificativa del contenido del plan; los planes del ámbito de actuación del plan con la situación existente en el momento en el que este se elabora (planes de información) y con las previsiones del plan (planes de ordenación); las normas urbanísticas, que contienen los preceptos (artículos) con las previsiones que resultan aplicables a cada tipo de suelo; la

evaluación económica y financiera de las actuaciones que se llevarán a cabo; la planificación de las actuaciones (agenda); y la documentación ambiental, entre otros documentos.

Por este motivo, el artículo 103 del TRLUC prevé que la publicación del acuerdo en el DOGC debe incluir el enlace con el Registro de planeamiento urbanístico de Cataluña que permita la consulta telemática de todos los documentos que conforman el plan.

De la publicación del plan, se derivan los efectos siguientes:

- 1) El plan resulta obligatorio tanto para la Administración como para los administrados.
- 2) El plan es inmediatamente ejecutivo, lo que permite poner en marcha los sistemas de ejecución o gestión del planeamiento urbanístico previstos en los arts. 116 y siguientes del TRLUC.
- 3) Las construcciones e instalaciones preexistentes al plan y contrarias a sus previsiones quedan en situación de fuera de ordenación o, en su caso, de volumen disconforme (art. 108 TRLUC).

La situación de fuera de ordenación se refiere a aquellas construcciones, instalaciones y usos que quedan sujetos a expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo, y respecto a estas no se pueden autorizar obras de consolidación ni de aumento de volumen, salvo que las reparaciones exijan la salud pública, la seguridad de las personas o la buena conservación de las construcciones e instalaciones. La situación de volumen disconforme, en cambio, se aplica a las construcciones e instalaciones que tienen un volumen de edificación disconforme con los parámetros del nuevo planeamiento (el edificio tiene 4 plantas y ahora solo se pueden construir 3). En este último caso, el régimen aplicable es mucho más flexible y se pueden autorizar obras de consolidación, rehabilitación y cambios de uso.

- 4) La aprobación del plan supone la declaración de utilidad pública de las obras y la necesidad de ocupación de los terrenos y edificaciones afectados por finalidades expropiatorias o de imposición de servidumbres (art. 109.1 TRLUC).

- 5) El plan tiene vigencia indefinida, lo que no excluye que la Administración pueda alterar la ordenación urbanística que este prevé, lo cual se puede llevar a cabo mediante dos técnicas: la revisión del plan, que supone adoptar una nueva estructura en la ordenación del territorio o hacer cambios sustanciales (por ejemplo, modificando la clasificación del suelo urbanizable que suponga un incremento superior al 20 % de la población o del suelo clasificado como urbano) y la modificación puntual, aplicable a cambios que no son tan

trascendentes. El procedimiento de revisión, lógicamente, resulta mucho más complejo que el de modificación, lo que obliga a la Administración a llevar a cabo todos los trámites necesarios para la elaboración y aprobación del plan.

3. Régimen urbanístico del suelo y derechos y deberes de las personas propietarias

3.1. La clasificación del suelo

De conformidad con el artículo 24 del TRLUC, el régimen urbanístico del suelo, esto es, las normas que resultan de aplicación, incluyendo su utilización, está determinado «por la clasificación, la calificación en zonas o sistemas y la inclusión en un sector del planeamiento urbanístico derivado o en un polígono de actuación urbanística».

Entre las operaciones mencionadas por el artículo 24 del TRLUC, la más importante es la clasificación, operación que es llevada a cabo por los POUM, que clasifican todo el territorio, distinguiendo entre suelo urbano, suelo no urbanizable y suelo urbanizable.

La clasificación es diferente de la calificación, operación mediante la cual se determina el uso en relación con cada tipo de suelo. Así, por ejemplo, la clasificación nos puede determinar que un suelo es urbano y será esta calificación la que concretará el uso (residencial, industrial, comercial, equipamiento).

Cada uno de estos suelos tiene unas características que determinan, como decíamos, las reglas relativas a su utilización, a las que nos referiremos a continuación.

3.1.1. El suelo urbano

El suelo urbano se identifica con la ciudad. Se trata, por lo tanto, de aquellos terrenos a los que el planeamiento urbanístico otorga esta consideración porque, encontrándose integrados en el tejido urbano, presentan todos los servicios urbanísticos básicos (red viaria, redes de abastecimiento de agua y de saneamiento y suministro de energía eléctrica) o están comprendidos en áreas consolidadas para la edificación de al menos dos terceras partes de su superficie (art. 26.1 TRLUC).

Teniendo en cuenta que el proceso de urbanización es dinámico, también nos podemos encontrar con el hecho de que el planeamiento no refleje la realidad de la ciudad y que, a pesar de cumplir con los requisitos que hemos señalado, el planeamiento indique que un terreno tiene la consideración de urbanizable o, incluso, de nuevo urbanizable. Es por este motivo por lo que el artículo 26.2 del TRLUC indica que también tienen la consideración de suelo urbano: «Los terrenos que, en ejecución del planeamiento urbanístico, logran el grado de urbanización que este determina».

Partiendo de este concepto de suelo urbano, en función del estado en el que encontramos las actuaciones de urbanización (esencialmente, si ya están indicadas las calles o vías públicas, operación a la que el TRLUC se refiere como «señalar las vías o las rasantes»), la Ley prevé dos subcategorías dentro del suelo urbano:

1) Suelo urbano consolidado (art. 30 TRLUC): En este tipo de suelo, la urbanización ya está del todo finalizada o prácticamente finalizada.

Se trata de solares, esto es, terrenos que ya son susceptibles de una licencia inmediata porque ya tienen todos los servicios básicos y las alineaciones y rasantes señaladas (art. 29 TRLUC); o de terrenos que todavía no tienen la condición de solar porque falta señalar las alineaciones o las rasantes, o completar alguna pequeña actuación de urbanización (por ejemplo, disponer de alumbrado público o pavimentación de la vía).

2) Suelo urbano no consolidado (art. 31 TRLUC): Está integrado por los terrenos que, a pesar de estar integrados en el tejido urbano y disponer de los servicios urbanísticos básicos o estar comprendidos en áreas consolidadas para la edificación, tienen pendientes de finalizar las actuaciones de urbanización previstas en el plan y que, una vez realizadas, permitirán que estos adquieran la consideración de suelo urbano consolidado. Además, puede suceder que un suelo urbano consolidado devenga no consolidado cuando el planeamiento urbanístico prevea actuaciones de transformación urbanística como, por ejemplo, cambios en la conformación de las calles, que determinan la realización de actuaciones de urbanización.

3.1.2. El suelo no urbanizable

Si el suelo urbano se identifica con la ciudad, el suelo no urbanizable es, en cambio, el suelo rústico, un suelo que está protegido por la ordenación territorial y urbanística de su transformación por medio de la urbanización.

Dentro del suelo no urbanizable, se pueden distinguir dos supuestos:

1) El suelo no urbanizable obligatorio: Es aquel que, necesariamente, se ha de clasificar como no urbanizable porque así lo prevé una disposición legal o un instrumento de planeamiento de rango superior. Sería el caso de aquellos terrenos con un interés natural, agrario, paisajístico o de otro tipo que determina un régimen especial de protección, o de terrenos afectados por las limitaciones y servidumbres dirigidas a la protección del dominio público (por ejemplo, el terreno está dentro de la servidumbre de protección que prevé la legislación de costas y esto determina que no se pueda edificar en él).

2) El suelo no urbanizable discrecional: Se trata de terrenos a los que el POUM otorga la consideración de no urbanizable teniendo en cuenta el valor agrícola, ganadero, forestal o paisajístico de estos terrenos, o para la utilización

racional necesaria del territorio y la calidad de vida. Esta última cuestión, de acuerdo con el principio de desarrollo urbanístico sostenible que recoge el artículo 3 del TRLUC, determina que no todo el suelo de una ciudad puede tener la consideración de suelo urbano, dado que las ciudades solo tienen que crecer en la medida en que así lo requiere la situación demográfica, social y económica.

3.1.3. El suelo urbanizable

El suelo urbanizable está conformado por aquellos terrenos en los que se producirá el crecimiento de la ciudad en un futuro más o menos inmediato.

En este sentido, tal y como prevé el artículo 33 del TRLUC, constituyen suelo urbanizable los terrenos que el POUM considera necesarios y adecuados para garantizar el crecimiento de la población y de la actividad económica, siendo necesario que el suelo que se clasifique como urbanizable sea cuantitativamente proporcionado a las previsiones de crecimiento de cada municipio.

Dentro del suelo urbanizable, en función del nivel de concreción del plan respecto a las previsiones de transformación urbanística de la que será objeto este suelo, se distingue entre:

1) **Suelo urbanizable delimitado:** En este tipo de suelo, ya hay un instrumento de planeamiento (el propio POUM o un plan parcial) que fija las actuaciones de urbanización que se harán y también el momento en el que se llevarán a cabo. En definitiva, cuándo y cómo se producirá el crecimiento de la ciudad en estos terrenos.

2) **Suelo urbanizable no delimitado:** En este caso, es necesario que un plan (normalmente, una plan parcial) proceda a la delimitación, estableciendo las actuaciones de urbanización que se llevarán a cabo y cuándo se realizarán.

3.1.4. Los sistemas urbanísticos

Los sistemas urbanísticos están conformados por los terrenos que el planeamiento urbanístico reserva para todas aquellas infraestructuras, equipamientos o espacios necesarios para garantizar un nivel adecuado de vida de las personas que viven en las ciudades.

En concreto, el artículo 34 del TRLUC hace referencia a tres tipos de sistemas urbanísticos:

1) **El sistema urbanístico de comunicaciones**, que comprende todas las infraestructuras necesarias para la movilidad de las personas y de las mercancías, sea transporte terrestre, marítimo o aéreo, y también las áreas respectivas de protección y de aparcamiento de vehículos.

2) **El sistema urbanístico de equipamientos comunitarios**, conformado por todos aquellos equipamientos de interés público o social, como son los equipamientos de carácter religioso, cultural, docente, deportivo sanitario, asistencial, de servicios técnicos y de transporte.

3) **El sistema urbanístico de espacios libres públicos**, que comprende los parques, los jardines, las zonas verdes y los espacios para el recreo, el ocio y el deporte.

Podemos encontrar los sistemas urbanísticos en cualquier tipo de suelo (urbano, no urbanizable o urbanizable) y, en función de su alcance, distinguimos entre sistemas urbanísticos generales, si su alcance es municipal o superior (por ejemplo, un hospital comarcal), y sistemas urbanísticos locales, si son de ámbito municipal o inferior (por ejemplo, un parque municipal).

3.2. Derechos de los ciudadanos y derechos de los propietarios

En materia urbanística, todas las personas, como habitantes de las diferentes ciudades que conforman el territorio, tienen reconocidos una serie de derechos y deberes. Y es que, tal y como indica Baño León, todo el mundo disfruta o, en su caso, sufre las consecuencias del diseño de la urbanización, la calidad de las dotaciones públicas, la localización de las actividades molestas o la zonificación discriminatoria que puede coadyuvar a la exclusión o marginación sociales de determinadas capas de la población.

En este marco, el TRLSRU recoge un estatuto básico del ciudadano, que incluye una serie de derechos y deberes. Respecto a estos derechos, el artículo 5 del TRLSRU se refiere al de disfrutar de una vivienda digna, adecuada y accesible, derecho también reconocido en el artículo 27 CE; a acceder en condiciones no discriminatorias y de accesibilidad universal a la utilización de las dotaciones públicas y los equipamientos colectivos abiertos al uso público; a acceder a la información administrativa sobre la ordenación del territorio, la ordenación urbanística y su evaluación ambiental; a ser informados por la Administración del régimen y condiciones urbanísticas aplicables a una finca determinada; a participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y en su ejecución; y a ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística.

En cuanto a los deberes, el artículo 6 del TRLSRU impone a los ciudadanos el respeto y la contribución a la preservación del medio ambiente y el paisaje natural, cumplir los requisitos y las condiciones previstas en la legislación vigente en cuanto a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, respetar y hacer un uso racional y adecuado de los bienes de dominio público y las infraestructuras y servicios urbanos, y respetar y contribuir a preservar el paisaje urbano y el patrimonio arquitectónico.

A pesar de la importancia de este estatuto jurídico de los ciudadanos en el ámbito urbanístico, que también sirve para configurar los principios generales del urbanismo (art. 2 TRLUC), lo cierto es que, tradicionalmente, la legislación urbanística ha dedicado más atención a establecer las relaciones entre el urbanismo y los propietarios, fijando el Estatuto jurídico del propietario.

En relación con los propietarios, la idea central es que el derecho de propiedad reconocido en el artículo 33 de la Constitución es un derecho de configuración legal, lo cual significa que la ley y el reglamento definen su contenido, teniendo en cuenta el objeto sobre el que recae el dominio privado. Sin embargo, existe un límite importante y es que, a la hora de configurar el derecho de propiedad, el legislador debe tener en cuenta el contenido esencial de este, lo que implica la imposibilidad de que, en virtud de una previsión legal, se vacíe de contenido el derecho de propiedad o se impongan cargas desproporcionadas a los propietarios.

Teniendo en cuenta lo anterior, en nuestro ordenamiento jurídico, el derecho de propiedad del suelo se configura como un derecho estatutario, lo cual implica que su contenido está determinado por la vinculación del bien a ciertos destinos, de acuerdo con lo previsto en la legislación territorial y urbanística y, sobre todo, en los planes (arts. 11 TRLSRU). La consecuencia inmediata que deriva de la previsión anterior es que, en función del tipo de suelo ante el que nos encontramos, los propietarios tendrán diferentes derechos, y también diferentes deberes. A su vez, dentro de un mismo tipo de suelo y, en función de las previsiones del plan, el contenido del derecho de propiedad puede ser sustancialmente diferente, puesto que habrá propietarios de suelo urbano con usos muy provechosos, como el residencial, mientras que otros, también ubicados en el suelo urbano, tendrán usos menos favorables, como el comercial, el industrial o el de jardín privado. Es lo que se denomina la «lotería del planeamiento», expresión que refleja el carácter desigual que, por defecto, tiene el planeamiento, y que se debe intentar corregir mediante la aplicación del principio de equidistribución de beneficios y cargas, que implica que aquellos propietarios que obtienen más beneficios como consecuencia de la ordenación urbanística también tengan que soportar más cargas.

Así, en relación con los derechos y deberes de los propietarios, es posible hacer la distinción siguiente:

1) En suelo urbano consolidado, existe el derecho de que este sea edificado de acuerdo con las determinaciones del planeamiento urbanístico y mediante el otorgamiento de la licencia de edificación correspondiente, siempre que este tenga la condición de solar (art. 30 TRLUC).

En el supuesto de que no tenga la consideración de solar, corresponde a los propietarios realizar las actuaciones de urbanización necesarias para que el terreno adquiera esta condición, por ejemplo, pavimentar las calles o colocar el alumbrado (art. 41 TRLUC). La regla general es que no es posible edificar

hasta que no se hayan finalizado las obras de urbanización, pero el artículo 41 del TRLUC permite que ambas operaciones se lleven a cabo de manera simultánea siempre que se preste una fianza que garantice que se ejecutarán los elementos de urbanización.

2) En suelo urbano no consolidado, los propietarios tienen una suma mucho más importante de obligaciones, puesto que están obligados a urbanizar completamente y tramitar el planeamiento derivado que, en su caso, sea necesario, como es el proyecto para la urbanización y el reparto de beneficios y cargas entre todos los propietarios.

Adicionalmente, los propietarios de este tipo de suelo deberán ceder al Ayuntamiento de manera gratuita los terrenos reservados para sistemas urbanísticos locales, sistemas urbanísticos generales e infraestructuras de conexión. Las cesiones en este tipo de suelo oscilan entre un 10 y un 15 % del suelo correspondiente al aprovechamiento urbanístico.

Estas obligaciones de los propietarios del suelo urbano no consolidado responden a principios de participación en las plusvalías que recoge el artículo 4 del TRLUC. La idea de fondo es que, como consecuencia de la actuación urbanística, algunas personas ven cómo se produce un aumento (plusvalía) en el valor de sus propiedades. Por ejemplo, el propietario de un terreno que está considerado como no urbanizable y que lo dedicaba a un uso agrícola observa cómo su propiedad incrementa significativamente su valor cuando hay un instrumento de planeamiento que establece que su suelo pasa a ser urbanizable y que, en un futuro, será suelo urbano y, por lo tanto, podrá edificar en él. Este beneficio no solamente puede redundar en la figura del propietario, sino que se debe hacer partícipe de él a toda la ciudad, cuestión que, en parte, se consigue gracias a las obligaciones que acabamos de ver. Así, el propietario, que ha visto cómo su terreno aumenta de valor, ha de costear las actuaciones de urbanización (pavimentación de las calles, realización del sistema de alcantarillado, instalación del alumbrado público) y ceder de manera obligatoria y gratuita una parte de su propiedad para que la ciudad adquiera los terrenos necesarios para la implantación de equipamientos que beneficiarán a toda la población (escuelas, hospitales, parques).

En cuanto a las cesiones gratuitas, hay que tener presente que los porcentajes a los que se refiere el TRLUC no tratan sobre la superficie del terreno, sino sobre el aprovechamiento urbanístico, concepto al que se refiere el artículo 37 del TRLUC y que es el resultado de ponderar varios factores: la edificabilidad, los usos, la intensidad de estos usos y la densidad del uso residencial.

3) En suelo urbanizable no delimitado, los propietarios únicamente pueden utilizar el suelo de acuerdo con su naturaleza rústica, como si se tratara de suelo rural, pero no se les permite realizar otros usos previstos para este tipo de suelo, al que nos referiremos a continuación.

4) En suelo urbanizable delimitado, el TRLUC equipara en algunos aspectos a los propietarios de este tipo de suelo con los propietarios del suelo urbano no consolidado. En este caso, sin embargo, los propietarios han de ceder de manera obligatoria y gratuita el suelo reservado para el planeamiento para viales y para sistemas y, adicionalmente, deben ceder de manera obligatoria y gratuita a la Administración el 15 % del aprovechamiento urbanístico (arts. 44 y 45 TRLUC).

5) En suelo no urbanizable, los propietarios tienen el derecho de uso, disfrute y disposición de sus propiedades de acuerdo con la naturaleza rústica de los terrenos, estando obligados a hacer una utilización racional de los recursos naturales y a respetar la regulación sectorial, el planeamiento urbanístico y la legislación aplicable en este tipo de suelo (art. 47 TRLUC).

De acuerdo con lo anterior, como excepción a la regla general, se aceptan una serie de actuaciones en estos tipos de suelo, como son: a) actuaciones específicas de interés público, por ejemplo, actividades deportivas, culturales, de educación, equipamientos y servicios comunitarios vinculados al fomento del medio rural, instalaciones, infraestructura hidráulica, energía eléctrica, etc., que se tengan que emplazar en el medio rural; b) nuevas actividades y construcciones destinadas a la explotación de recursos naturales, apertura o recuperación de caminos, estaciones de suministro de carburantes, construcciones auxiliares destinadas a la actividad de turismo rural; c) reconstrucción y rehabilitación de masías y casas rurales; d) nuevas construcciones propias de una actividad agrícola, ganadera o, en general, rústica; e) el establecimiento o la ampliación de actividades ganaderas.

Teniendo en cuenta el carácter excepcional de estas actividades y construcciones, el procedimiento para su autorización es ciertamente complejo y, en términos generales, requiere una justificación específica, someter el proyecto en cuestión a información pública y a la aprobación no solamente por parte del ente municipal, sino también de la Generalitat de Cataluña por medio de las comisiones territoriales de urbanismo (arts. 48 y 49 TRLUC).

4. La intervención en la edificación y el uso del suelo

La edificación es la última fase del proceso urbano, puesto que con esta se concreta y materializa la idea de ciudad que tiene el plan. Así, una vez finalizadas las actuaciones de urbanización (pavimentación de las calles, realización del alcantarillado, colocación del alumbrado) se produce la edificación. Esta actividad, sin perjuicio de aquellos supuestos en los que la iniciativa edificatoria es ejercida por una Administración (construcción de hospitales públicos, edificios gubernamentales, viviendas de protección oficial), es una actividad fundamentalmente privada. Lo anterior no excluye que la Administración también intervenga en esta actividad, fundamentalmente en dos momentos: antes de la edificación, para controlar que esta se desarrolla correctamente; y, una vez realizada la edificación, efectuando un control con respecto a su conservación correcta.

4.1. La intervención administrativa previa a la edificación

Tradicionalmente, cualquier actividad que implicara un uso artificial del suelo quedaba sometida a un control previo de la Administración, para comprobar la adecuación a las normas de esta actividad que, en cada caso, resultaran de aplicación.

Este planteamiento, como todos los ámbitos de la actuación administrativa, sufrió el impacto de la Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre, relativa a los servicios del mercado interior y de su normativa de transposición, que tiene como uno de sus pilares fundamentales la sustitución de la autorización o control previo de la Administración por un sistema menos restrictivo de comunicación previa o declaración responsable en aquellos supuestos en los que no concurren razones imperiosas de interés general vinculadas, por ejemplo, a la protección de la salud o la seguridad pública.

Teniendo en cuenta estas reglas, el TRLUC distingue tres supuestos:

1) **Actos sujetos a licencia (art. 187 TRLUC):** Se incluyen en esta categoría aquellos actos en los que, como decíamos, concurre alguna causa de interés general que justifica el control previo de la Administración, como es el caso de edificios de nueva planta o la intervención en edificios ya existentes que requieren un proyecto técnico, el cambio de los edificios a un uso residencial (pasar, por ejemplo, de un uso comercial a residencial), la constitución o modificación de un régimen de propiedad horizontal, la instalación de casas prefabricadas o la intervención en bienes sometidos a un régimen de protección patrimonial cultural o urbanístico, entre otros.

En relación con las licencias que permiten realizar estas actuaciones, hay que tener en cuenta que estas son regladas (art. 188 TRLUC), lo cual implica que se tienen que otorgar de acuerdo con lo previsto por la Ley, el plan y las ordenanzas municipales y que, si se cumplen los requisitos, la Administración debe otorgarlas, sin disponer de ningún margen de discrecionalidad o apreciación subjetiva; por otro lado, tienen carácter real, puesto que su objeto recae sobre el bien, sin tener en cuenta las condiciones personales del solicitante, lo que, a su vez, permite transmitir la licencia cuando se transmite el inmueble sobre el que recae.

En cuanto al procedimiento para otorgarlas (art. 188 TRLUC), este se inicia a instancia de la persona interesada (normalmente el propietario), que debe presentar ante el Ayuntamiento una solicitud en la que se precise el objeto y las condiciones de la obra, y que debe ir acompañada del proyecto técnico correspondiente. Si se observan deficiencias, la Administración debe requerir al interesado a que en un plazo de diez días las enmiende, advirtiéndole de que, si no lo hace, se desestimarán su petición y se procederá a su archivo. En la tramitación del expediente debe constar un informe técnico y un informe jurídico, que valoren, respectivamente, la viabilidad técnica de la obra proyectada y su adecuación a la normativa urbanística aplicable y, en el supuesto de que estos dos informes sean contradictorios, será preceptivo el informe del secretario del Ayuntamiento. El procedimiento finaliza con la resolución del presidente de la Corporación (el alcalde), que otorgará o denegará la licencia. En el supuesto de que la resolución no se dicte dentro del plazo máximo previsto para resolver y notificar (un mes para las obras menores y dos meses para las obras mayores), se producirá el silencio administrativo, que, en materia urbanística, tiene un carácter positivo. Sin embargo, el sentido positivo del silencio no permite que se adquieran facultades contrarias a la legislación urbanística y, en concreto, a lo previsto por el plan.

Además de los trámites previstos en el artículo 188 del TRLUC, se debe tener en cuenta que, cuando la licencia solicitada sea para efectuar alguna de las actuaciones excepcionales en suelo no urbanizable a las que se refiere el artículo 47 del TRLUC, también será necesario cumplir con lo previsto en el artículo 48 del TRLUC.

Finalmente, debemos indicar que, una vez otorgada la licencia, esta contiene un plazo para empezar las obras y un plazo para su finalización, que pueden ser objeto de prórroga. No obstante, una vez agotado el plazo previsto y, en su caso, las prórrogas, si la licencia caduca es necesario solicitarla nuevamente (art. 189 TRLUC).

2) Actos sujetos a comunicación previa (art. 187 bis TRLUC): Se trata de actuaciones que no tienen tanta incidencia en la salud o la seguridad de las personas, como son: las construcciones e instalaciones de nueva planta o las obras de ampliación, reforma, modificación y rehabilitación que no requieran un proyecto técnico; el cambio de uso de los edificios y las instalaciones a usos

diferentes del residencial (dado que para el uso residencial es necesario, como hemos visto, solicitar una licencia); o la construcción e instalación de muros y vallas.

En este caso, no hay una intervención administrativa *ex ante*, tal y como sucedía con la licencia, que compruebe la adecuación de la actuación a la legalidad que quiere efectuar el particular. Simplemente, hay una comunicación a la Administración de la obra o actuación que se llevará a cabo y, desde el mismo momento en el que se registra y sin ningún otro trámite por parte de la Administración, ya se puede iniciar la actividad. La intervención de la Administración se traslada, por lo tanto, a un momento posterior, al ejercicio de sus potestades de inspección y control. Si, mientras se está realizando la actuación comunicada o, incluso, una vez esta ya ha finalizado, la Administración detecta que no se cumplen los requisitos para llevar a cabo la obra o que los datos comunicados por el particular eran incorrectos, además de la posible infracción que esto pueda constituir, también se puede exigir al particular la restitución de la realidad física alterada.

3) Actos no sujetos a intervención mediante licencia o comunicación previa (art. 187 ter TRLUC): Son actuaciones excluidas de cualquier régimen de intervención, bien porque la Administración ya las ha previsto (obras de urbanización incluidas en planes, proyectos de urbanización o actos y obras que deben realizarse porque así lo ha ordenado la Administración si no requieren un proyecto técnico), bien porque se consideran actuaciones propias del ejercicio normal del derecho de propiedad en suelo no urbanizable y urbanizable delimitado (movimientos de tierra, explanaciones de terrenos o la tala de árboles efectuada al amparo de un instrumento de ordenación forestal o con la intervención de la Administración competente en materia de medio ambiente). Asimismo, tampoco están sometidas a licencia ni comunicación previa las obras públicas de interés general realizadas por las administraciones públicas (art. 190 TRLUC).

4.2. Deberes legales de uso, conservación y rehabilitación y órdenes de ejecución

El derecho urbanístico no solamente se ocupa de la construcción de nuevos edificios, sino también de la conservación de los ya existentes, por lo que contiene previsiones referidas a la rehabilitación del patrimonio urbano, la conservación de los terrenos y las instalaciones para evitar su degradación. En este sentido, se impone a los propietarios de toda clase de terrenos, construcciones e instalaciones un deber amplio de cumplir con los deberes de uso, conservación y rehabilitación que les impone la normativa general y sectorial que resulte de aplicación (art. 197.1 TRLUC).

Este deber de conservación, reconocido de manera genérica, se concreta gracias a las órdenes de ejecución (art. 197.3 TRLUC), mediante las cuales los Ayuntamientos ordenan de oficio o a instancia de cualquier persona interesa-

da la ejecución de las obras necesarias para mantener los terrenos, los edificios y las instalaciones en condiciones adecuadas de seguridad y, en su caso, de habitabilidad, pero también de ornato. En relación con estas órdenes de ejecución, se impone el principio de proporcionalidad, y su adopción es precedida por un procedimiento de carácter contradictorio, en el que se dará audiencia a las personas afectadas.

Las órdenes de ejecución dictadas por la Administración deben ser lo suficientemente concretas para que su destinatario sepa las actuaciones de conservación o rehabilitación que debe llevar a cabo y el plazo que tiene para ejecutarlas voluntariamente. Transcurrido este plazo, la Administración puede adoptar cualquiera de las medidas de ejecución forzosa que prevé la legislación de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas (art. 100 LPACAP) y, en concreto, la ejecución subsidiaria a cargo de la persona obligada o la imposición de multas coercitivas, que puede reiterar hasta que se cumpla la obligación de conservación (art. 197.4 TRLUC).

Cabe considerar que la obligación de conservación de los propietarios cesa cuando se produce la declaración de estado ruinoso de una construcción (art. 198 TRLUC), declaración que efectúa el Ayuntamiento de oficio o a instancia de cualquier persona interesada, en la que acuerda el derribo de las obras e impide definitivamente los usos a los que podrían dar lugar.

Se declara el estado ruinoso de una construcción o de una parte de la construcción en los supuestos siguientes:

- Si los daños suponen la necesidad de una verdadera reconstrucción del edificio porque no son reparables técnicamente por los medios normales (ruina técnica).
- Si el coste de las obras de reparación necesarias para cumplir las condiciones mínimas de habitabilidad, en el caso de viviendas u otras similares para otros usos, es superior al 50 % del coste de una construcción de nueva planta de características similares a la existente, en cuanto a la dimensión y el uso (ruina económica).
- Si deben ejecutarse obras imprescindibles para la estabilidad de la edificación y la seguridad de las personas, no autorizables en virtud del ordenamiento urbanístico en vigor.

5. La protección de la legalidad urbanística

El título VII del TRLUC (arts. 199 a 227) está dedicado a la protección de la legalidad urbanística, previsiones desarrolladas por el Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de la legalidad urbanística.

Esta regulación recoge las potestades que tiene la Administración en aquellos supuestos en los que se producen acciones u omisiones que, presuntamente, vulneran las determinaciones contenidas en el propio TRLUC, en el planeamiento urbanístico o en las ordenanzas urbanísticas municipales, sujetas a sanción de conformidad con lo que establece esta Ley y el reglamento que la despliegue, y que tienen que dar lugar a las actuaciones administrativas necesarias para aclarar los hechos y, subsiguiente o directamente, si no se requiere información previa, a la incoación de un expediente de protección de la legalidad urbanística (art. 199.1 TRLUC).

La potestad de protección de la legalidad urbanística da lugar a la instrucción y resolución de un procedimiento o de más de uno, que tienen por objeto, conjunta o separadamente, la adopción de las medidas siguientes:

- La restauración de la realidad física alterada y del orden jurídico vulnerado.
- La imposición de sanciones.
- La determinación de los daños y los perjuicios causados.

La potestad de protección de la legalidad urbanística, que es de ejercicio obligatorio (la Administración no puede decidir no ponerla en marcha cuando detecta una actuación contraria al ordenamiento jurídico urbanístico), corresponde, por regla general, a los municipios. No obstante, para las presuntas infracciones graves y muy graves, el TRLUC también reconoce la competencia de la Generalitat de Cataluña, pero la competencia municipal tiene carácter preferente. En este sentido, la Administración autonómica solo actuará en aquellos supuestos en los que detecte una infracción y, una vez comunicada al Ayuntamiento, este no incoe un procedimiento en el plazo de un mes. También reconoce la posibilidad de que la Generalitat actúe directamente, sin requerimiento previo, en relación con las infracciones muy graves en suelo no urbanizable o en terrenos destinados a sistemas urbanísticos generales.

En cualquier caso, en el ejercicio de estas potestades la Administración dispone de unos amplios poderes de inspección (art. 201 TRLUC), que le permiten el requerimiento de documentación o la entrada en recintos no abiertos al

público que no tengan la consideración de domicilio; siendo también posible adoptar aquellas medidas cautelares necesarias para garantizar la eficacia de la resolución final (art. 203 TRLUC).

En el supuesto de que el recinto tenga la consideración de domicilio, es necesario el consentimiento del titular o, en su defecto, una autorización judicial.

En cuanto a las actuaciones que pueden dar lugar al hecho de que se pongan en marcha las potestades de protección de la legalidad urbanística, se pueden distinguir dos supuestos:

1) Las actuaciones llevadas a cabo sin el título administrativo habilitante, esto es, sin licencia o comunicación previa. También se equiparan con esta situación las actuaciones en las que, existiendo una licencia o una comunicación previa, las tareas realizadas no se ajusten al contenido previsto en ellas o aquellas en las que hay una comunicación previa y era necesaria una licencia.

2) Actuaciones que se han llevado a cabo al amparo de una licencia mal otorgada, esto es, no ajustada al ordenamiento jurídico (por ejemplo, se ha otorgado una licencia para la construcción de un edificio de tres plantas cuando el planeamiento solo permitía construir dos).

Tal y como señala Trayter, la diferencia es esencial, puesto que, mientras que en el primer caso solo hay una intervención del particular, en el segundo supuesto, en la creación de la situación contraria al ordenamiento jurídico urbanístico, también ha participado la Administración. Por ello, en estos casos, con carácter previo a la puesta en marcha de las potestades de protección de la legalidad urbanística, hay que anular el acto administrativo que autorizaba la actuación ilegal, siguiendo el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos (art. 106 LPACAP), cuando se trate de una licencia nula de pleno derecho o de una declaración de lesividad (art. 103 LPACAP), si el acto no es nulo, sino anulable.

Cabe recordar que el procedimiento de revisión de oficio de actos nulos está reservado para aquellos actos administrativos en los que concurre alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas por el ordenamiento jurídico. En el ámbito urbanístico, además de las causas de nulidad generales que prevé el artículo 47 de la LPACAP (actos que lesionan los derechos y las libertades susceptibles de amparo constitucional; dictados por un órgano manifiestamente incompetente por razón de la materia o del territorio; de contenido imposible; constitutivos de infracción penal o dictados como consecuencia de esta; dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido o de las normas que contienen las reglas esenciales para la formación de la voluntad de los órganos colegiados; y actos expresos o presuntos contrarios al ordenamiento jurídico por los cuales se adquieren facultades o derechos cuando no se tengan los requisitos esenciales para adquirirlos), hay que añadir los supuestos específicos de nulidad que prevé la normativa urbanística, como son los actos de intervención contrarios a la ordenación de zonas verdes o espacios libres previstos en la normativa urbanística (art. 55 TRLSRU y art. 210 TRLUC).

En estos supuestos, el procedimiento para declarar la nulidad de la licencia requerirá seguir todos los trámites previstos por la LPAC. En concreto, el procedimiento puede iniciarse de oficio o a instancia de parte, en la instrucción es necesaria la emisión de un informe jurídico sobre la concurrencia, o no, de la causa de nulidad invocada, un trámite de audiencia a los interesados y que el órgano instructor elabore una propuesta

de resolución que se remitirá a la Comisión Jurídica Asesora, órgano consultivo de la Generalitat, para que emita un dictamen de carácter preceptivo y vinculante.

En cualquier caso, debe tenerse presente que cuando se produce una acción u omisión que vulnera la legalidad urbanística, las consecuencias son muy diferentes cuando la actuación ilegal es legalizable (se ha hecho una actuación sin título habilitante, pero es susceptible que se dé una licencia) y cuando la actuación ilegal es ilegalizable (se ha edificado en un terreno que tiene la consideración de no urbanizable). En el primer supuesto, el vicio de ilegalidad se puede enmendar, mientras que en el último las consecuencias son mucho más graves y, además de la imposición de la sanción que corresponda, se deberá proceder a la restauración de la realidad física alterada.

En cuanto al régimen sancionador, debe distinguirse entre:

- **Infracciones muy graves:** Están previstas en el artículo 213 del TRLUC, que, entre otros, incluye los actos de urbanización o edificación en suelo no urbanizable de protección especial, la tala de árboles que comporte la desaparición de espacios boscosos y la vulneración, en más de un 30 % en suelo urbano o urbanizable delimitado, de los parámetros imperativos permitidos por el planeamiento referidos a la altura o al volumen.
- **Infracciones graves:** De acuerdo con el artículo 214 del TRLUC, tienen esta consideración los actos de urbanización o edificación en suelo no urbanizable que no sea de protección especial, la vulneración de los parámetros edificatorios en suelo urbano o urbanizable delimitado en más de un 10 % y menos de un 30 %, el incumplimiento de los deberes de conservación que afecte a la seguridad o la tala de árboles que no suponga la desaparición de espacios boscosos.
- **Infracciones leves:** Integradas, tal y como prevé el artículo 215, por los incumplimientos en suelo urbano y en suelo urbanizable delimitado de los parámetros edificatorios en menos de un 10 %, el incumplimiento de los deberes de conservación que afecte a las condiciones de salubridad y de ornato, o los actos ilegales que sean legalizables, entre otros.

De conformidad con el artículo 219 del TRLUC, la comisión de infracciones urbanísticas muy graves puede dar lugar a una multa de hasta 1.500.000 euros, para las infracciones urbanísticas graves la multa prevista es de hasta 150.000 euros, mientras que para las leves la multa puede llegar hasta los 3.000 euros, siendo necesario hacer su graduación de acuerdo con los criterios que prevé el artículo 220 del TRLUC. La imposición de estas sanciones requerirá la tramitación de un expediente previo en el que se lleven a cabo todos los trámites previstos legalmente y se respeten los principios aplicables al ejercicio de la potestad sancionadora (arts. 25 a 31 Ley 40/2015, de 1 de octubre, de régimen jurídico del sector público).

En cualquier caso, hay que tener en cuenta que las infracciones urbanísticas están sujetas a prescripción, de manera que transcurridos seis años desde la comisión de una infracción grave, cuatro años en relación con las infracciones graves y dos años en cuanto a las infracciones leves, la Administración ya no podría exigir responsabilidad. En esta regla se exceptúan las infracciones urbanísticas cometidas en suelo urbanizable de protección especial y en terrenos que el planeamiento destina al sistema urbanístico de espacios libres públicos o al sistema viario, las cuales no prescriben (art. 227 TRLUC).

Finalmente, hay que indicar que la imposición de una sanción es compatible, como ya hemos visto, con la exigencia de la obligación de restauración del orden jurídico vulnerado y de la realidad física alterada y de reparar o, en su caso, indemnizar, por los daños y perjuicios derivados de la infracción urbanística. Ambas acciones prescriben al cabo de seis años (art. 207 TRLUC), pudiéndonos, por lo tanto, encontrar con el supuesto de que una infracción urbanística leve o grave haya prescrito, eximiendo al responsable de satisfacer la sanción, pero no de la obligación de restaurar la realidad física alterada o reparar los daños y perjuicios causados.

Ejercicios de autoevaluación

1. Las operaciones de clasificación y calificación del suelo se realizan, fundamentalmente, por medio de...

- a) las leyes.
- b) los reglamentos dictados en desarrollo de leyes.
- c) los planes territoriales.
- d) los planes urbanísticos.

2. El instrumento de planeamiento que todos los municipios deben tener de manera obligatoria y que posee carácter integral, regulando todos los aspectos posibles de la ordenación urbanística, son...

- a) los planes directores urbanísticos.
- b) los planes de ordenación urbanística municipal.
- c) los programas de actuación municipal.
- d) las normas de planeamiento urbanístico.

3. El instrumento de planeamiento referido al suelo urbano y que tiene como objetivo completar el tejido urbano o finalizar operaciones de rehabilitación, remodelación urbana, transformación de usos, reurbanización o completar actuaciones de urbanización pendientes, se identifica con...

- a) los planes parciales.
- b) los planes especiales.
- c) los planes de mejora urbana.
- d) los planes territoriales.

4. Los terrenos integrados en el tejido urbano que tienen todos los servicios urbanísticos básicos (red viaria, redes de abastecimiento de agua y de saneamiento y de suministro de energía eléctrica) conforman...

- a) el suelo urbano.
- b) el suelo urbanizable.
- c) el suelo no urbanizable.
- d) el suelo correspondiente a los sistemas urbanísticos.

5. El estatuto jurídico de los propietarios del suelo urbanizable no delimitado se equipara con el de...

- a) los propietarios del suelo urbano consolidado.
- b) los propietarios del suelo urbano no consolidado.
- c) los propietarios del suelo no urbanizable.
- d) los propietarios del suelo urbanizable delimitado.

6. El cambio de uso de un edificio de oficinas a un uso residencial requiere...

- a) licencia.
- b) comunicación previa.
- c) concesión.
- d) No requiere ningún título.

7. Las infracciones urbanísticas cometidas en suelo urbanizable de protección especial...

- a) prescriben al cabo de seis años.
- b) prescriben al cabo de cuatro años.
- c) prescriben al cabo de dos años.
- d) No prescriben nunca.

8. A la hora de efectuar la planificación, ¿el planificador dispone de un margen absoluto de libertad?

9. ¿Cuál es la diferencia entre la situación de fuera de ordenación y la situación de volumen disconforme?

Solucionario

Ejercicios de autoevaluación

1. d

2. b

3. c

4. a

5. c

6. a

7. d

8. No. Además de los límites que derivan de las propias materias que puede regular cada plan y del principio de jerarquía normativa que impera entre los diferentes instrumentos de planeamiento, que impide que un plan de rango inferior contravenga las previsiones de un plan de rango superior, también deben respetarse las disposiciones legales que resulten directamente aplicables (por ejemplo, previsiones contenidas en la legislación de dominio público que limitan el uso o edificación del suelo), y también los estándares urbanísticos, que actúan como mínimo común denominador de todos los instrumentos de planeamiento.

9. Ambas situaciones derivan de la existencia de unas construcciones que no se adecuan a las previsiones de un instrumento de planeamiento aprobado con posterioridad. Sin embargo, la situación de fuera de ordenación se refiere a aquellas construcciones, instalaciones y usos que están sujetos a expropiación, cesión obligatoria y gratuita o derribo, y con respecto a las cuales no se pueden autorizar obras de consolidación ni de aumento de volumen, salvo las reparaciones que exijan la salud pública, la seguridad de las personas o la buena conservación de las construcciones e instalaciones. La situación de volumen disconforme, en cambio, se aplica a las construcciones e instalaciones que tienen un volumen de edificación disconforme con los parámetros del nuevo planeamiento, lo cual supone un régimen mucho más flexible, que permite autorizar obras de consolidación, rehabilitación y cambios de uso.

Glosario

CE: Constitución española.

EAC: Estatuto de autonomía de Cataluña.

TRLUC: Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

RLUC: Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el cual se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo.

TRLSRU: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el cual se aprueba el texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

POUM: Plan de ordenación urbanística municipal.

Bibliografía

Baño Leon, J. M. (2009). *Derecho Urbanístico Común*. Madrid: Ed. Iustel.

Fernández Rodríguez, T. R. (2014). *Manual de Derecho Urbanístico* (23.^a ed.). Madrid: Civitas.

Gifreu Font, J. (2012). *L'ordenació urbanística a Catalunya*. Barcelona: Marcial Pons.

López Ramón, F. (2009). *Introducción al Derecho Urbanístico*. Madrid: Marcial Pons.

Trayter Jiménez, J. M. (2016). *Derecho Urbanístico de Cataluña* (6.^a ed.). Barcelona: Atelier.

