

Pérez-Llorca

Newsletter
Urbanismo

ENERO 2023



Índice

ÍNDICE

NOVEDADES NORMATIVAS

ANDALUCÍA

Un nuevo Reglamento para el urbanismo y la ordenación del territorio en Andalucía. Reglamento General de la Ley 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía /3

Decreto Ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía /7

BARCELONA

Aprobación definitiva de la Modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional /8

MADRID

Aprobación de la Zona de Protección Acústica Especial de Trafalgar-Ríos Rosas y su correspondiente Plan Zonal Específico /10

ESTATAL

Aprobación del Anteproyecto de Modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre /11

NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

TSJ MADRID

Anulación de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del nuevo Área de Planeamiento Remitido APR 07.02-M “Metro Cuatro Caminos” /15

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1.470/2022, de 10 de noviembre: régimen de las obras sobre edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación /17

NOVEDADES NORMATIVAS

ANDALUCÍA

Un nuevo Reglamento para el urbanismo y la ordenación del territorio en Andalucía. Reglamento General de la Ley 7/2021 de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía

Álvaro Fernández-Novel Rodríguez | Abogado

El 22 de diciembre de 2022 ha entrado en vigor el **Decreto 550/2022**, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (el “**Reglamento**”), aprobado por el trámite de urgencia el 29 de noviembre de 2022 y publicado en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía número 232 de 2 de diciembre.

El Reglamento constituye la normativa de desarrollo de la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (“**LISTA**”), aprobada y en vigor desde el 23 de diciembre de 2021, y con la que se inició la reforma del marco de legal de urbanismo y ordenación del territorio en Andalucía.

Asimismo, el Reglamento deroga expresamente dos disposiciones normativas, en concreto (i) el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía, aprobado por el Decreto 60/2010, de 16 de marzo; y (ii) la Orden de 29 de septiembre de 2008, por la que se regula el coeficiente aplicable para el cálculo de crecimiento poblacional derivado de las viviendas previstas en los instrumentos de planeamiento urbanístico. También deja sin aplicación el Decreto-ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía.

1. Consideraciones generales

Con el Reglamento se da cumplimiento al mandato legal previsto en la Disposición Final Primera de la LISTA, en el que se requería al Consejo de Gobierno para que dictase una norma reglamentaria que desarrollase la LISTA y regulase, como mínimo, los siguientes aspectos:

- (i) los instrumentos de ordenación territorial y urbanística
- (ii) la actividad de ejecución
- (iii) la actividad de edificación; y
- (iv) la disciplina territorial y urbanística.

En este sentido, el Reglamento aprobado no solo incluye este contenido, sino también otros aspectos adicionales del régimen urbanístico en Andalucía (i.e. las edificaciones irregulares en situación de asimilado a fuera de ordenación) y queda estructurado en 430 artículos distribuidos en nueve títulos, además de un título preliminar y un bloque de disposiciones adicionales y transitorias –siguiendo la configuración de la LISTA–.

2. Contenido y principales novedades del Reglamento

Analizamos a continuación las principales novedades introducidas por el Reglamento, distinguiendo, en primer lugar, las introducidas en el bloque de ordenación territorial para, a continuación, abordar los principales aspectos urbanísticos tratados en esta normativa.

2.1 Ordenación del territorio

El Reglamento desarrolla en detalle el procedimiento para la aprobación de los programas coordinados para la gestión territorial. Estos programas constituyen unos de los nuevos instrumentos establecidos en la LISTA, que tienen por objeto impulsar y coordinar el desarrollo de las directrices y propuestas que establezcan los planes de ordenación del territorio (e.g. el Plan

de Ordenación Territorial), así como definir las medidas para compensar los desequilibrios territoriales derivados de la ordenación territorial.

El procedimiento para la elaboración de estos programas incluye los siguientes trámites:

- (i) formulación del programa por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo y aprobación del acuerdo de formulación con el objeto y alcance del programa;
- (ii) trámite de audiencia a las Corporaciones Locales afectadas para que en un plazo no inferior a un mes puedan formular las observaciones o sugerencias que consideren oportunas para la elaboración del programa;
- (iii) aprobación por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

Además de este tipo de programas, la gestión y ejecución de los Planes de Ordenación Territorial también puede llevarse a cabo a través de proyectos de obras, urbanización y reparcelación, de manera análoga a los planes urbanísticos.

2.2 Colaboración público-privada

El Reglamento crea una nueva figura de intervención en la actividad urbanística, llamada Entidad Urbanística Certificadora. Se trata de una entidad privada de carácter jurídico-técnico, con personalidad jurídica propia que puede colaborar con las Administraciones Públicas en el desarrollo de sus funciones.

El ámbito de actuación de estas entidades se centra en las funciones de verificación, inspección y control del cumplimiento de la normativa territorial y urbanística –a través de la expedición de informes y certificados– asistiendo a la Administración en estas labores.

El contenido de los informes o certificados de las Entidades Urbanísticas Certificadoras no tiene carácter vinculante para la Administración ni limitan o excluyen las actuaciones administrativas de verificación, comprobación o inspección, de manera que son entidades instrumentales que no asumen potestades públicas.

2.3 Actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística

El Reglamento regula el contenido de las propuestas de delimitación de las actuaciones urbanísticas y de transformación urbanísticas, figura ya introducida en la LISTA para la gestión urbanística. Este tipo de actuaciones tienen por objeto la mejora urbana y reforma interior en suelo urbano y la nueva urbanización en suelo rústico, generando plusvalías en las que debe participar la comunidad.

Estas actuaciones pueden tramitarse por medio de una propuesta de delimitación, que una vez aprobada debe recogerse en el instrumento de planeamiento específico que corresponda en función del tipo de suelo y actuación (e.g. Plan Parcial de Ordenación, Plan de Reforma Interior, Estudio de Ordenación).

Para ello el contenido de estas propuestas debe recoger los siguientes puntos:

- (i) **Memoria:** con una descripción de la actuación y un análisis previo de la viabilidad social y económica y del ajuste de la propuesta a los criterios de sostenibilidad y directrices del planeamiento general.
- (ii) **Descripción del ámbito propuesto:** incluyendo los sistemas generales que se prevean adquirir y aquellos terrenos que resulten necesarios

para garantizar una adecuada integración de la actuación en la estructura urbanística general.

- (iii) **Propuesta de ordenación urbanística:** incluyendo uso global, parámetros máximos y mínimos de edificabilidad y densidad, sistemas generales a incluir y esquema de las redes generales de infraestructuras y servicios previstos.
- (iv) **Bases para la ejecución de la actuación de transformación urbanística:** incluyendo la modalidad de gestión prevista y el carácter público o privado de la iniciativa, los plazos para la ejecución de la actuación, la estimación de costes y criterios de distribución de cargas.

La eficacia de estas propuestas está sujeta a que posteriormente se apruebe el instrumento de planeamiento que las incluya. Para ello el Reglamento establece un plazo máximo de dos años para la aprobación inicial del plan urbanístico correspondiente, a contar desde el día siguiente al de la publicación del acuerdo de aprobación de la propuesta de delimitación. El transcurso de este plazo sin haber obtenido la aprobación inicial determina la caducidad de la propuesta de delimitación.

2.4 Agente urbanizador

Dentro de las modalidades de ejecución urbanística, el Reglamento incluye la de gestión indirecta a través de agente urbanizador, función que pueden asumir personas físicas y/o jurídicas, sean o no propietarias de suelo.

Se trata de una modalidad ya contemplada en la normativa anterior, si bien el Reglamento contiene una regulación más pormenorizada y dando mayor peso a esta modalidad de ejecución respecto al marco legal anterior.

El agente urbanizador se selecciona a través de un procedimiento de pública concurrencia para la concesión de la gestión, sobre la base de los pliegos aprobados por la Administración actuante.

La persona que resulte adjudicataria como agente urbanizador en este procedimiento tiene como facultades las siguientes: someter a tramitación los instrumentos necesarios para la ejecución de la actuación; participar en el otorgamiento de licencias urbanísticas; optar por la retribución mediante la cesión de terrenos; solicitar la ocupación de terrenos sujetos a reparcelación y de los necesarios para desarrollar las infraestructuras de urbanización; y ejecutar las obras de urbanización.

2.5 Entidades de cooperación y urbanización

Además de las Juntas de Compensación y Entidades de Conservación habituales para el desarrollo de suelo, el Reglamento introduce dos tipos de entidades colaboradoras adicionales, con funciones diferenciadas:

- (i) **Entidades de cooperación:** constituyen asociaciones integradas por los propietarios en aquellos sectores de suelo cuyo desarrollo corresponde a la Administración –i.e. a través del sistema de cooperación–. Estas entidades actúan como instituciones auxiliares de la Administración, pudiendo asumir entre otras funciones la vigilancia de la ejecución de las obras, gestionar la concesión de ayudas y el apoyo en el cobro de las cuotas de urbanización.
- (ii) **Entidades de urbanización:** son entidades que agrupan a los propietarios de suelo para llevar a cabo determinadas actuaciones (e.g. reforma interior, mejora de la urbanización). La función de estas entidades es financiar los gastos para dichas actuaciones de urbanización.

2.6 Edificaciones asimiladas a fuera de ordenación

El Reglamento también desarrolla el régimen legal de las edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación de los artículos 173 y 174 de

la LISTA. Esta situación de asimilado a fuera de ordenación (“AFO”) aplica a aquellas edificaciones construidas sin licencia o contraviniendo sus condiciones, en las que concurren los siguientes requisitos indicados en el Reglamento:

- (i) que haya transcurrido el plazo para adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística;
- (ii) que reúnan las condiciones mínimas de seguridad y salubridad requeridas para su habitabilidad o el uso al que se destinan;
- (iii) que no se encuentren sobre suelo afectados por procesos naturales o actividades que generen riesgos de erosión, desprendimientos u otros riesgos naturales.

El reconocimiento de una edificación como AFO implica que podrán realizarse en ella las obras de conservación, las obras de reforma y las de adecuación de las edificaciones para las actividades que en las mismas se desarrollan, así como la implantación de otros usos y actividades que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística.

Para poder aplicar este régimen es necesario tramitar un procedimiento administrativo por el cual se reconozca la situación de AFO sobre una edificación concreta, que puede iniciarse de oficio o a instancia del interesado. El plazo máximo para resolver este procedimiento es de seis meses, transcurrido el cual sin resolución se entiende denegado el reconocimiento como AFO.

3. Régimen transitorio

El Reglamento cuenta con doce disposiciones transitorias, con el objetivo de que sus determinaciones se vayan incorporando de manera gradual, flexible y progresiva a la regulación y al planeamiento urbanístico de todos los municipios.

Con este objetivo, se establecen las siguientes reglas principales, que complementan el régimen transitorio ya previsto en la LISTA:

- (i) Desde su entrada en vigor, tienen la consideración de suelo urbano los terrenos que, estando integrados en la malla urbana, cumplan alguna de las condiciones establecidas para esta clase de suelo¹ y también aquellos clasificados como suelo urbano por el instrumento de ordenación urbanística general vigente, si lo hubiera. El resto de los terrenos tendrán la consideración de suelo rústico.
- (ii) En los suelos actualmente clasificados por el planeamiento vigente como urbano no consolidado y urbanizable sectorizados (i.e. categorías que desaparecen con la LISTA), pueden tramitarse y desarrollarse actuaciones de transformación y de actuación urbanística bajo el nuevo régimen aplicable. En el caso de que estos suelos no tengan ordenación pormenorizada, para su desarrollo deberá tramitarse un instrumento de planeamiento detallado, sin necesidad de tramitar propuesta de delimitación de transformación o actuación urbanística previa.
- (iii) Los planes vigentes y los instrumentos formulados para su ejecución que ya hubiesen iniciado su tramitación en el momento de entrada en vigor de la LISTA pueden continuar su tramitación conforme a la anterior normativa.

A estos efectos, se consideran iniciados los procedimientos con el primer acuerdo preceptivo del órgano competente para la tramitación, y, en el caso de los instrumentos de planeamiento sometidos

1 Estas condiciones están previstas en el artículo 13 de la LISTA y consisten en (i) haber sido urbanizados en ejecución de los instrumentos de ordenación urbanística o territorial y de conformidad con sus determinaciones, desde el momento en que se produzca la recepción de las obras de urbanización; (ii) estar transformados urbanísticamente por contar con acceso rodado por vía urbana y conexión en red con los servicios básicos de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica; y (iii) estar ocupados por la edificación, al menos, en las dos terceras partes del espacio apto para ello.

a evaluación ambiental estratégica, con la solicitud de inicio de este procedimiento.

No obstante, también es posible continuar la tramitación de dichos procedimientos bajo la LISTA y el Reglamento, siempre que se puedan conservar los informes, pronunciamientos sectoriales y actuaciones del órgano ambiental, por no ver afectado su contenido.

- (iv) Los procedimientos en materia de disciplina territorial o urbanística y sobre la actividad de edificación iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento, se tramitarán y resolverán conforme a lo establecido en la normativa vigente al iniciarse los mismos.

Decreto Ley 11/2022, de 29 de noviembre, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía

Jaime García – Moya Hesse | Abogado

El 2 de diciembre de 2022, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (“BOJA”) el nuevo **Decreto Ley 11/2022, de 29 de noviembre**, por el que se modifica la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (el “**Decreto Ley**” y la “**LISTA**”).

El Decreto Ley deviene del acuerdo alcanzado tras la aprobación de la LISTA en el Parlamento Andaluz, una vez la Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas plantease la existencia de una serie de discrepancias en relación con la constitucionalidad que la misma mantenía.

Conforme a lo establecido en este Decreto, estas discrepancias fueron tenidas en cuenta y resueltas por parte de la Administración General del Estado y la Administración autonómica, conforme a los compromisos adquiridos en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación, de 10 de agosto de 2022 (el “**Acuerdo**”).

En este contexto, desde la aprobación de la LISTA y durante la elaboración del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la LISTA (el “**Reglamento**”) expuesto en la anterior reseña de la *Newsletter*, se ha hecho necesario realizar una serie de ajustes en determinados artículos de la LISTA, con la finalidad de mejorar su seguridad jurídica y un cumplimiento de sus fines y principios, de manera más eficaz.

En concreto se introducen 12 modificaciones sobre: (i) la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística; (ii) la colaboración público-privada; (iii) el suelo rústico; (iv) el contenido urbanístico de la propiedad del suelo; (v) derechos y deberes de la propiedad del suelo urbano y rústico; (vi) los principios básicos para la ordenación del litoral; y (vii) la declaración de interés autonómico o el proyecto de interés autonómico. En concreto, algunos de los artículos que se modifican son los siguientes:

- **Artículo 9.2 c) sobre la colaboración público-privada.** Se incluye la garantía como uno de los requisitos que reglamentariamente se establecerán, disponiendo que la misma se realizará en forma de seguro de responsabilidad civil de suscripción obligatoria.
- **Artículo 50. 2 d) sobre la Declaración de Interés Autonómico.** Se realiza una puntuación sobre las inversiones empresariales declaradas de interés estratégico, en las que se establece que el Consejo de Gobierno establecerá la Administración actuante a los efectos de la ejecución.
- **Artículo 51.6 sobre los Proyectos de Actuación Autonómicos.** La Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo será la competente para la aprobación de todos los instrumentos y documentos relativos al Proyecto de Actuación, siempre y cuando ejerza como Administración actuante.

- **Artículo 153.2 d) sobre el plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística.** Se matiza que estarán exceptuados de la regla establecida en el apartado primero, sobre el restablecimiento de la legalidad, ya no solo los bienes como concepto general sino, los bienes inmuebles inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.
- **Artículo 158.1 b) sobre las competencias de los Municipios y de la Comunidad Autónoma de Andalucía.** Dentro del apartado primero, sobre los actos y usos que inciden en la ordenación territorial, se añaden dentro de los suelos rústicos, los incluidos en el espacio litoral.
- **Artículo 161. 5 a) sobre las infracciones.** Se añade dentro de las infracciones contra la ordenación del territorio, los suelos rústicos incluidos en el espacio litoral.

En este sentido, el Decreto Ley aborda la iniciativa legislativa prevista en el Acuerdo, realizando los ajustes necesarios en los artículos de la LISTA, con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica necesaria para el conjunto normativo de Andalucía.

BARCELONA

Aprobación definitiva de la Modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional

Clara Carazo y Marina Vives | Abogadas

De conformidad con lo que se indicó en la edición de septiembre de esta *Newsletter*, el Ayuntamiento de Barcelona (“Ayuntamiento”) ha tramitado² la Modificación del Plan General Metropolitano para regular el sistema de equipamientos de alojamiento dotacional en el municipio de Barcelona, de iniciativa municipal (“MPGM”).

Esta MPGM pretende incorporar a la normativa la figura de equipamiento de alojamiento dotacional de conformidad con las novedades legislativas introducidas por el Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (el “DL 17/2019”). Esencialmente, este cambio conlleva la sustitución de la figura de viviendas dotacionales públicas, que venía recogiendo en la anterior normativa regional, por la figura de equipamiento de alojamiento dotacional.

En este sentido, los objetivos de la MPGM son, en primer lugar, la introducción del concepto de alojamiento dotacional dentro del sistema de equipamiento comunitario, en segundo lugar, fijar las condiciones de regulación, desarrollo y emplazamiento de estos alojamientos dotacionales en la Ciudad Condal y, por último, determinar la superficie máxima de suelo de equipamiento que puede destinarse a esta categoría.

Las principales características de los alojamientos dotacionales introducidas por la MPGM son las siguientes:

- **Temporalidad y usuarios:** son configurados con un carácter temporal para satisfacer las necesidades de alojamiento de distintos colectivos por razón de estudio, trabajo (limitado a los deportistas de alto rendimiento y a los creadores como uso complementario al equipamiento cultural), asistencia sanitaria, etc. Para ello se suscribirán los contratos de arrendamiento temporal, o cualquier otro tipo de acuerdos que permitan la ocupación temporal, sin conllevar transmisión de la titularidad de los inmuebles.
- **Categorías:** se establecen tres categorías de alojamiento dotacional (i) el alojamiento dotacional completo –constituido en régimen privativo de todos los espacios sin compartir espacios que no correspondan a elementos

² Así, el 27 de mayo de 2022, el Pleno del Ayuntamiento aprobó provisionalmente la MPGM y el 17 de noviembre de 2022, el Departamento de Territorio de Cataluña dio su conformidad al Texto refundido de la Modificación del Plan General Metropolitano en cumplimiento con el acuerdo de aprobación definitiva de la Subdirección de Urbanismo de Barcelona de 19 de septiembre de 2022.

de circulación-, (ii) el alojamiento dotacional con espacios comunitarios –aquel que dispone de espacios comunitarios de uso compartido por los ocupantes– y, (iii) el alojamiento dotacional residencial colectivo –aquel que tiene espacios compartidos e incluye la prestación de servicios a los usuarios–.

- **Procedimiento:** la implantación y concreción del alojamiento dotacional se realizará, en línea con las previsiones del PGM de aplicación a los equipamientos, mediante la tramitación de un plan especial que incluya, entre otras determinaciones, la tipología de alojamiento dotacional, los destinatarios, si es de titularidad pública o privada, el programa funcional, las condiciones de ordenación, el plazo de ejecución, etc.
- **Limitaciones para la implantación de alojamientos dotacionales:** la MPGM establece distintas limitaciones a tener en cuenta para la implementación del equipamiento en la categoría de alojamiento dotacional. Entre otras, cabe destacar las siguientes:

- (i) **Reserva de suelo para alojamientos dotacionales de titularidad privada:** con una superficie máxima de suelo de 99.640 m² destinado a equipamientos de alojamiento dotacional que sean de titularidad privada. Esta superficie máxima se distribuye entre los distintos distritos de Barcelona para alcanzar un equilibrio teniendo en cuenta el incremento de densidad de población que supone la implantación de este uso.

Con esta medida se pretende que el sector privado, al igual que la administración hasta la aprobación del DL 17/2019, pueda responder a la necesidad social de vivienda. No obstante, para garantizar el equilibrio de los estándares de sistemas en los distritos, teniendo en cuenta que la disponibilidad de suelo para nuevos equipamientos es limitada, se limita la iniciativa privada de este tipo de equipamiento para garantizar que se pueda dar respuesta a las demás necesidades de la población en relación con equipamientos.

- (ii) **Ámbito sensible:** se delimita designado como “ámbito sensible” en el que no se permite la implantación de nuevos alojamientos dotacionales colectivos. La zona designada como ámbito sensible ocupa una parte relevante del término municipal.
- (iii) **Distancias radiales:** en línea con los criterios fijados por el Pla Especial Urbanístic per a la regulació dels establiments d’allotjament turístic, albergs de joventut, habitatges d’ús turístic, llars compartides i residències col·lectives docents d’allotjament temporal a la ciutat de Barcelona (“PEUAT”) se establecen unos criterios de distancia radial mínima entre los distintos alojamientos dotacionales residenciales colectivos dependiendo del número de plazas.

En este sentido, como ejemplo, los alojamientos que tengan un número de plazas inferior a 150 deberán guardar una distancia radial mínima de 200 metros.

- (iv) **Aplicación de las determinaciones del PEUAT:** teniendo en cuenta la regulación que hace el PEUAT de las residencias de estudiantes, la MPGM fija la aplicación directa de la MPGM y del PEUAT a los alojamientos dotacionales residenciales colectivos por razón de estudio que desarrollen también la actividad de albergue de juventud.

A estos efectos, en ese caso se deberá estar no solo a las limitaciones establecidas en la MPGM para ese tipo de equipamiento, sino que además, se deberán respetar las condiciones zonales de implantación fijadas en el PEUAT.

Por último, cabe señalar que se prevé que en el próximo año se apruebe una ordenanza municipal que regule con mayor detalle (i) los requisitos funcionales del alojamiento dotacional, (ii) los criterios de selección de los usuarios; (iii) los criterios o método de cálculo y actualización de la retribución

económica o del alquiler que abonen los usuarios; y (iv) los compromisos del promotor que se puedan prever en atención al interés público.

La esperada aprobación y entrada en vigor de la MPGM constituye un importante avance que potenciará la implementación de alojamientos dotacionales en la Ciudad Condal, si bien, teniendo en cuenta la necesidad de tramitación de un plan especial para su implantación el impacto urbanístico en el municipio derivado de la MPGM se espera que se produzca en un medio plazo.

Asimismo, es necesario el seguimiento en la aprobación de la ordenanza para poder valorar de forma completa el impacto final de esta MPGM.

MADRID

Aprobación de la Zona de Protección Acústica Especial de Trafalgar-Ríos Rosas y su correspondiente Plan Zonal Específico

Marta Velasco y Coloma Vives | Abogadas

El Pleno del Ayuntamiento de Madrid aprobó, el pasado 29 de noviembre de 2022, la declaración de la **Zona de Protección Acústica Especial de Trafalgar-Ríos Rosas** (Chamberí) y su correspondiente Plan Zonal Específico (la “**ZPAE**”)³ con el objetivo principal de compatibilizar la actividad económica con el descanso vecinal. Así, la ZPAE de Trafalgar-Ríos Rosas entrará en vigor el próximo 9 de enero de 2023.

- **Tres zonas diferenciadas dentro de la ZPAE de Trafalgar-Ríos Rosas: principales limitaciones y horario de las terrazas**

La ZPAE diferencia las siguientes tres zonas en función de los objetivos de calidad acústica:

- » **Zona de contaminación acústica baja** (superación de los objetivos de calidad acústica <5 dBA): se permite la implantación, ampliación o modificación de actividades como café-espectáculo, salas de fiestas o restaurantes-espectáculos siempre que se encuentren a más de 150m. de las zonas de contaminación acústica alta, a 75m. de otras zonas moderadas o 50m. de otras zonas bajas.

Las nuevas solicitudes de terrazas de hostelería y restauración o la modificación de las vigentes tendrán un aforo limitado al 50% del aforo autorizado para el local principal (igualmente aplicable para las zonas de contaminación acústica moderada).

El horario para terrazas y quioscos en periodo estacional (del 15 de marzo al 31 de octubre) será de 9:00h a 1:30h los viernes, sábados y víspera de festivos; y de 9:00h a 24:00h los lunes, martes, miércoles, jueves y domingo. El resto del año será de 9:00h a 24:00h.

- » **Zona de contaminación acústica moderada** (superación de los objetivos de calidad acústica ≥5 dBA y <10 dBA): no se permite la implantación, ampliación o modificación de actividades recreativas con música como establecimientos de hostelería y restauración, incluyendo los ubicados en espacios hoteleros.

No podrán implantarse, ampliarse o modificarse actividades de establecimientos abiertos al público como tabernas, bodegas o cafeterías a una distancia menor de 100m. de actividades de espectáculos públicos (e.g. salas de concierto); ni actividades recreativas de baile o establecimientos abiertos al público (e.g. bares de copas o restaurantes)

³ En concreto, el ámbito espacial de la ZPAE queda delimitado por las calles Bravo Murillo, Bretón de los Herreros, Carranza, Donoso Cortés, Espronceda, Fernández de la Hoz, García de Paredes, Génova, José Abascal, Santísima Trinidad, Magallanes, Modesto Lafuente, Monte Esquinza, Orfilia, Ponzano, Raimundo Fernández Villaverde, Ríos Rosas, Sagasta, San Bernardo, Santa Engracia, Zurbano, Zurbarán y las glorietas de Bilbao, Ruiz Jiménez, General Álvarez de Castro y la plaza de Alonso Martínez.

Novedades normativas

que estén a una distancia menor de 100m. en zonas de contaminación acústica alta, 75m. en zonas moderadas y 50m. zonas bajas.

Solo se admitirán cambios a otras actividades recreativas si la nueva actividad se incluye en la categoría de restauración y no cuentan con música.

El horario para terrazas y quioscos en periodo estacional será de 9:00h a 1:30h los viernes, sábados y víspera de festivos; y de 9:00h a 23:45h los lunes, martes, miércoles, jueves y domingo. El resto del año será de 9:00h a 23:45h.

- » **Zona de contaminación acústica alta** (superación de los objetivos de calidad acústica ≥ 10 dBA): no se permite la implantación, ampliación o modificación de nuevas actividades relacionadas con el ocio (e.g. restauración, café-espectáculo, salas de baile, etc.).

Solo se admitirán cambios a otras actividades recreativas como tabernas y bodegas, cafeterías, bares y asimilables, chocolaterías, heladerías, salones de té, bares-restaurantes, bares y restaurante de hoteles con acceso directo desde la vía pública y salones de banquetes sin música.

El horario para terrazas y quioscos en periodo estacional será de 9:00h a 1:00h los viernes, sábados y víspera de festivos; y de 9:00h a 23:30h los lunes, martes, miércoles, jueves y domingo. El resto del año será de 9:00h a 23:00h.

Todas las terrazas deberán contar con carteles indicando el horario de cierre del establecimiento y advirtiéndolo que el ruido es molesto e impide el descanso de los vecinos. El responsable de la terraza deberá procurar minimizar el ruido controlando el comportamiento de los usuarios y el arrastre de mobiliario.

- **Posible extinción de las autorizaciones de las terrazas en caso de infracción**

Se podrá reducir el horario de funcionamiento o extinguir la autorización de una terraza atendiendo a razones de interés general o en aquellos casos en los que exista más de una sanción firme en el plazo de dos años.

En este sentido, y con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la ZPAE, en un plazo de 12 meses, se creará una comisión de seguimiento. Igualmente, se realizarán campañas de inspección para sancionar las infracciones en materia de residuos (e.g. obligación de reciclar el vidrio en contenedores propios de los establecimientos evitando el uso de los comunitarios).

ESTATAL

Aprobación del Anteproyecto de Modificación del Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre

Santiago Casado | Abogado

El pasado 13 de diciembre de 2022, el Consejo de Ministros aprobó el **Anteproyecto de Ley que modifica el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana** (el “**Anteproyecto**” y el “**TRLSRU**”, respectivamente).

El Anteproyecto fue presentado por el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (el “**MITMA**”), cuyo periodo de información pública finalizó el 9 de enero de 2023 con el fin de dar audiencia a todas las personas interesadas, así como a las diferentes Administraciones Públicas –tanto a nivel autonómico como local–, que tendrán que presentar sus correspondientes informes (e.g.

informes de las Comunidades y Ciudades Autónomas; la FEMP; la Secretaría General Técnica del MITMA; Departamentos Ministeriales con competencias en la materia, etc.).

Son cuatro los objetivos del Anteproyecto, siendo el principal el refuerzo de la seguridad jurídica y la reducción de los perjuicios económicos producidos por la conocida como “nulidad en cascada” del planeamiento.

La “nulidad en cascada” implica que si se llegase a declarar nulo de pleno Derecho un instrumento de planificación general (e.g. plan general de ordenación municipal), el planeamiento de desarrollo (e.g. planes especiales, estudios de detalle, etc.) también devendrían nulos al haberse realizado al amparo de un acto administrativo no conforme a Derecho.

Esta problemática gira en torno a que la propia nulidad implica el carácter insubsanable del instrumento en cuestión, que puede haberse aprobado incurriendo en errores materiales o formales. En consecuencia, con la nulidad del planeamiento se pueden llegar a producir situaciones en las que se retome la aplicación de instrumentos de planeamiento previos, los cuales no suelen responder a las necesidades del momento, ni se realizaron teniendo en cuenta otras materias (e.g. medioambiente, costas, etc.), repercutiendo negativamente en la sostenibilidad económica, social y medioambiental.

La nulidad radical del planeamiento deriva de la falta de una regulación específica que tenga en cuenta sus características propias diferenciándolo de otros actos administrativos, así como la ausencia de una graduación o matización de la nulidad y la anulabilidad, habida cuenta de que el procedimiento de tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamientos son más complejos que para el resto de actos.

Respecto a los otros objetivos, el Anteproyecto también pretende: (i) determinar el régimen de valoraciones a efectos expropiatorios, el cual resultó anulado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 218/2015, de 22 de octubre; (ii) aclarar el contenido del artículo 11.4 del TRLSRU; y (iii) mejorar el trámite de informes sectoriales en lo que respecta a planeamiento.

Para lograr estos fines, el Anteproyecto implementa tres tipos de medidas, de las cuales las dos primeras se incorporarán al TRLSRU y la última, a la Ley 13/2003, de 23 de mayo reguladora del contrato de concesión de obras públicas. Los tipos de medidas propuestas que se plantean giran en torno a:

- (i) la naturaleza jurídica de los instrumentos de planeamiento, caracterizada por la existencia de múltiples actos, documentación y todo tipo de información sectorial, la cual no es comparable a otras disposiciones administrativas generales;
- (ii) el régimen jurídico de la nulidad y anulabilidad; y
- (iii) el tratamiento mejorado en el ámbito estatal a los informes sectoriales requeridos en el procedimiento de tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento.

En cuanto a la estructura del Anteproyecto, se divide en un único artículo, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales, e incorpora el siguiente contenido al TRLSRU:

- **Modificación del artículo 4. Ordenación del territorio y la ordenación urbanística.** Se sustituye el término ordenación por planificación. Se añade la delimitación sobre el contenido de los planes de ordenación territorial y urbanística (e.g. decisiones de ordenación, programas de actuaciones, programación temporal, normas generales y particulares, etc.). Se incorpora un inciso que permite la subsistencia, total o parcial, de las normas del instrumento de ordenación, aunque este sea modificado o sustituido.
- **Modificación del apartado f) del artículo 5. Derechos del ciudadano.** La acción pública ya no será ejercida “para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística” sino que será ejercida “en defensa

de los intereses generales vinculados con la ordenación del territorio y el urbanismo”. Del mismo modo, se elimina la remisión que se hacía en este artículo a la “legislación reguladora” sustituyéndose por el artículo 62 del TRLSRU, también modificado.

- **Modificación del apartado 4 del artículo 11. Régimen urbanístico del derecho de propiedad del suelo.** Se adapta la interpretación de este precepto realizada por las sentencias del Tribunal Constitucional 143/2017, de 14 de diciembre y 75/2018, de 5 de julio. Además, se completan los requisitos que han de operar para determinar el silencio negativo en caso de ubicación de instalaciones y casetas prefabricadas (i.e. que se pretendan establecer en suelo básico, no sometidos a transformación urbanística); y de obras de edificación de nueva planta. Se exceptúan en este último apartado la construcción de vivienda protegida destinada a alquiler social cuando sea promovida por las Administraciones Públicas, sus entes dependientes, o sea fruto de una colaboración público-privada.
- **Modificación del apartado 2 del artículo 38. Indemnización de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización.** Se elimina la remisión al artículo 18 del TRLSRU y se introducen otros criterios para determinar el resultado de la indemnización.
- **Modificación del artículo 55.** Probablemente el cambio más significativo del Anteproyecto. Se modifica incluso el título de “*actos nulos de pleno derecho*” a “*nulidad y anulabilidad de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística*”. En consecuencia, se establece que solo se podrán declarar nulos los instrumentos urbanísticos en los casos de:
 - (i) omisión del trámite de evaluación ambiental que corresponda;
 - (ii) omisión del trámite preceptivo de información pública y participación;
 - (iii) omisión de la participación de otras Administraciones Públicas y sus organismos en relación con informes preceptivos, en caso de que la subsanación del defecto revista especial complejidad, y siempre se considerarán así, salvo que se determine expresamente lo contrario, para los informes hidrológicos, de costas, carreteras y demás infraestructuras de carácter estructurante; y
 - (iv) omisión de la memoria o equivalente que justifique las decisiones adoptadas.

Se establece a continuación, que el resto de los defectos formales de los que adolezcan los instrumentos urbanísticos podrán ser subsanados, retro trayéndose al momento oportuno y siempre que se sigan dos normas:

- (i) las actuaciones que no se vean afectadas por el vicio, se mantendrán; y
- (ii) se otorgará un plazo máximo de un año (ampliable excepcionalmente en un máximo de seis meses) para que se subsane el defecto, prorrogándose durante dicho periodo la eficacia del plan objeto de anulación. Se exceptúa en esta cuestión las determinaciones que se vean directamente afectadas por ese defecto.

Por último, se contempla que la nulidad será siempre parcial cuando se pueda individualizar en un determinado ámbito territorial o afecte a preceptos o determinaciones concretas que no tengan relevancia respecto del resto. Los instrumentos no podrán ser tampoco declarados nulos si contienen decisiones regladas que deriven de normativa de preceptiva aplicación. En estos casos, permanecerán vigentes los actos dictados en aplicación de la parte que no se hubiese visto afectada por la nulidad parcial.

- **Modificación del artículo 62. Acción Pública.** Este artículo queda redactado de nuevo casi en su totalidad. Se permite a personas físicas y jurídicas sin ánimo de lucro, impugnar los actos e inactividad de la Administración que vayan en contra de la legislación o los instrumentos urbanísticos. No se permitirá el reconocimiento o restablecimiento de situaciones jurídicas individualizadas.

Novedades normativas

Si la acción pública se dirige contra instrumentos urbanísticos, solo podrán invocarse defectos materiales. Podrán invocarse defectos formales únicamente en caso de que sean de especial relevancia sustantiva para el instrumento en cuestión. El desistimiento de esta acción pública no generará contrapartidas económicas.

- **Disposición adicional única.** El MITMA pondrá a disposición de las Administraciones Públicas una plataforma telemática para agilizar, realizar el seguimiento y gestión de la emisión de informes sectoriales que afecten a los instrumentos urbanísticos. Se espera que se implemente dentro del año siguiente a la entrada en vigor de la ley.
- **Disposición transitoria única.** Se incluye un nuevo apartado 3 en la disposición transitoria tercera del TRLSRU relativa la valoración de la indemnización del artículo 38, definiendo el porcentaje de beneficio empresarial.

Conforme a la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del Anteproyecto, se esperan impactos económicos positivos debido al refuerzo de la seguridad jurídica en un sector “*esencial para la economía española y su sociedad*” así como en el mercado inmobiliario.

Anulación de la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del nuevo Área de Planeamiento Remitido APR 07.02-M “Metro Cuatro Caminos”

José del Saz-Orozco | Abogado

El 26 de octubre de 2022 se publicó en el Centro de Documentación Judicial (CENDOJ) la Sentencia nº 214/2021 de la Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de 15 de abril de 2021 [Recurso 152/2019] (el “Tribunal” y la “Sentencia” respectivamente) que estima el recurso interpuesto por la Asociación Colectivo Ciudadano de Urbanismo Corazón Verde Chamberí (la “Asociación” o la “Recurrente”) y, en consecuencia, anula la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid en el ámbito del nuevo Área de Planeamiento Remitido APR 07.02-M “Metro Cuatro Caminos” (la “Modificación Puntual” y el “APR”, respectivamente).

Las cuestiones más relevantes de la Sentencia, desde un punto de vista jurídico-urbanístico, pueden resumirse en las siguientes:

- (i) **Motivo de inadmisibilidad – extemporaneidad:** el Tribunal desestimó el motivo de inadmisibilidad del recurso expuesto por una de las codemandadas, que exponía que el recurso habría sido interpuesto fuera de plazo (el 29 de enero de 2019) al haberse publicado el Acuerdo de aprobación de la Modificación Puntual el 26 de junio de 2014, argumentando que *“no se entenderá legalmente publicado en toda su integridad un instrumento de planeamiento como el presente si no constan todos sus documentos de carácter normativo, entre los que evidentemente se encuentran esas condiciones de las fichas urbanísticas”*.

En este sentido, no fue hasta el 30 de noviembre de 2018 cuando se publicaron las fichas urbanísticas del APR, por lo que el recurso fue interpuesto en tiempo y forma, aclarando que *“la publicación es un presupuesto de eficacia. No de validez, de manera que (...) tales normas no entran en vigor hasta que se haya publicado completamente su texto”* y, en este sentido *“no basta la publicación del acuerdo de aprobación y la indicada publicación ha de comprender las normas urbanísticas en su totalidad”*.

Se trata ésta de una cuestión que, no obstante, ha sido objeto de diferentes interpretaciones jurisprudenciales, tal y como reconoce el propio Tribunal en su Sentencia.

- (ii) **Incumplimiento de las cesiones mínimas de suelo para redes públicas:** es un hecho no controvertido entre las partes que la Modificación Puntual contempla las correspondientes cesiones para redes públicas locales, si bien existe discrepancia en lo que respecta a las cesiones para las redes públicas generales.

Sobre esta cuestión, el Tribunal desestimó este Motivo habida cuenta de que en las fichas del APR se contemplaba el soterramiento de las instalaciones de Metro, manteniéndose en el subsuelo estas instalaciones, con carácter de red pública de carácter general. A juicio del Tribunal *“este mantenimiento determina que en el nuevo ámbito (...) se cumpla con la cesión mínima legal para ese tipo de red pública general”* por lo que *“no existe amparo legal que obligue en ese concreto ámbito a cumplir doblemente la cesión para red pública general de infraestructura, que ya existía y se mantiene (...)”*.

- (iii) **Alteración del equilibrio alcanzado en la ordenación urbanística anterior al modificar la relación entre redes públicas y aprovechamiento lucrativo**

Sobre este motivo, la Recurrente alegaba que la Modificación Puntual prevé superficies para viales que no guardan la debida relación con la nueva edificabilidad del ámbito, cuestión que el Tribunal desestima toda vez que las fichas urbanísticas publicadas contienen las alineaciones del viario

únicamente como condiciones no vinculantes, con carácter indicativo y sin hacer referencia a superficies concretas.

(iv) Incumplimiento de la obligación de destinar un 30% de edificabilidad para vivienda de protección pública

De acuerdo con la interpretación de la Asociación, la Modificación Puntual no respetaba la obligación de destinar un 30% del suelo a vivienda de protección pública. Sin embargo, el Tribunal entiende que este porcentaje es de aplicación únicamente en casos de transformación urbanística de suelo rural a suelo urbano.

(v) Incumplimiento de las prescripciones legales y reglamentarias aplicable en materia de contaminación acústica

A propósito de la superación de los niveles de contaminación acústica, el Tribunal considera que la memoria ambiental de la Modificación Puntual ha tenido en cuenta un informe favorable que establece que el análisis acústico debe realizarse en un momento posterior del desarrollo urbanístico del APR, (i.e. cuando se apruebe el Plan Parcial de Reforma Interior de dicho ámbito). Será en ese momento cuando se deba realizar un informe acústico pormenorizado que evalúe correctamente el cumplimiento de la normativa en materia de contaminación acústica.

Por ello, el Tribunal desestima el motivo, al entender que la evaluación de los impactos en materia de contaminación acústica ha quedado postergada a un momento posterior del desarrollo urbanístico del APR.

(vi) Inexistencia de estudio de contaminación atmosférica

En la misma línea, el Tribunal desestimó el motivo alegado por la Recurrente, que argumentaba que no se había realizado el preceptivo estudio de contaminación atmosférica. No obstante, el Tribunal desestima este motivo por entender que consta acreditada la existencia del mismo.

(vii) Quiebra del interés general

Respecto a esta cuestión, la Recurrente invocaba una sentencia (i.e. Sentencia nº 593/2018, de la Sección Primera de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de 17 de julio de 2018, relativa al Área de Ordenación Especial 00.08 “Parque Olímpico-Sector Oeste” y el Área de Planeamiento Específico 20.14 “Estadio de la Peineta”) para tratar de justificar que, en el caso del APR se producía también una quiebra del interés general.

Sin embargo, el Tribunal desestima este motivo, sosteniendo que dicha Sentencia hacía referencia “a un singular caso y sólo en relación al mismo se concluyó la existencia de quiebra del interés general urbanístico” y, en consecuencia, no es un supuesto asimilable al presente supuesto.

(viii) Incumplimiento de los contenidos mínimos del estudio de viabilidad económica

Este es el único motivo estimado por el Tribunal, que consideró que la Modificación Puntual “no contiene la evaluación del coste financiero del mantenimiento que estas infraestructuras va a irrogar a las arcas municipales desde el momento de su recepción tras su urbanización (...) efectivamente, no cumple con ese requisito del artículo 15.4 del RD/LTRL 8/2008 (actual artículo 22.4 del RD/LTRL 7/2015), lo cual ha de llevar a estimar dicho motivo de impugnación que trae la consecuencia de la nulidad del presente instrumento de planeamiento recurrido”.

Esta decisión viene motivada por la reciente jurisprudencia existente sobre esta cuestión y citada en la propia Sentencia (e.g. Sentencia del Tribunal Supremo, de 14 de febrero de 2020 [Recurso de casación 7649/2018]), que concluye que este estudio “deberá elaborarse en la tramitación de todos los instrumentos de ordenación de las actuaciones de transformación urbanística (...), con independencia del grado de generalidad de dichos instrumentos, siempre que contemplen la instalación de infraestructuras que deban

sufragar o mantener las Administraciones públicas; debiendo declararse la nulidad de tales instrumentos cuando se omita la elaboración de dicho informe o memoria”.

En este sentido, si bien la Modificación Puntual contaba con un estudio de viabilidad, el Tribunal considera que no cumplía con los requisitos exigidos por la jurisprudencia para su validez.

Contra esta Sentencia se interpuso recurso de casación ante el Tribunal Supremo, el cual se admitió a trámite al presentar interés casacional objetivo *“consistente en reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, o corregir nuestra jurisprudencia sobre la incidencia de la omisión del informe de sostenibilidad económica en la aprobación de los instrumentos de ordenación, que comporten actuaciones de transformación urbanística”*, señalándose como norma objeto de interpretación el artículo 22.4 del Real Decreto Legislativo 7/2015.

No obstante, el recurso de casación fue desestimado por Sentencia nº 992/2022, de la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 13 de julio de 2022 [Recurso de casación 4676/2021], en síntesis, debido a que *“tanto el informe o memoria de sostenibilidad económica o, en caso de actuaciones en suelo urbano, la memoria de viabilidad económica, constituyen requisitos necesarios para la aprobación de tales instrumentos de ordenación y que su omisión comporta la nulidad de pleno derecho de los mismos”*.

Por último, es de interés destacar que se solicitó por algunas de las code-mandadas (ahora recurrentes en casación) la nulidad parcial (y no total) de la Modificación Puntual, toda vez que para la representación de la Comunidad de Madrid *“la omisión o defecto del informe de sostenibilidad económica en la aprobación de instrumentos de ordenación que comporten actuaciones de transformación urbanística, únicamente conlleva la nulidad de pleno derecho del citado informe, sin alcanzar a aquellas determinaciones del planeamiento que no hayan incurrido en infracción determinante de la nulidad”*.

No obstante, el Tribunal Supremo concluyó no haber lugar a la nulidad parcial, argumentando que: *“(…) los vicios de procedimiento esenciales en la elaboración de los Planes de Urbanismo comportan la nulidad de pleno derecho de todo el Plan impugnado, sin posibilidad de subsanación del vicio apreciado a los efectos de mantener la vigencia del Plan con una ulterior subsanación”*.

En consecuencia, el Tribunal Supremo confirmó la Sentencia declarando la nulidad del Acuerdo y la Modificación Puntual en el APR.

TRIBUNAL SUPREMO

Sentencia 1.470/2022, de 10 de noviembre: régimen de las obras sobre edificaciones en situación de asimilado a fuera de ordenación

Beatriz Álvarez y Darío González-Campos | Abogados

El pasado 10 de noviembre, la Sección 5ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo dictó sentencia⁴ en relación con un procedimiento de restablecimiento de la legalidad urbanística iniciado por el Ayuntamiento de Alcobendas (el **“Ayuntamiento”**) contra una sociedad que había adquirido unas viviendas en dicho municipio y que había realizado una serie de obras de acondicionamiento para su posterior arrendamiento (la **“Sociedad Recurrente”**).

- **Antecedentes**

El Ayuntamiento, tras recibir una denuncia, inspeccionó las viviendas adquiridas por la Sociedad Recurrente y comprobó que se habían realizado obras de conexión entre la planta baja y el semisótano contrarias al planeamiento

⁴ Sentencia 1470/2022, de 10 de noviembre, del Tribunal Supremo (Rec. 110/2022).

urbanístico y sin que constara ninguna licencia, por lo que dictó órdenes de legalización y de demolición de todo lo construido ilícitamente.

La Sociedad Recurrente impugnó estas resoluciones, alegando que las obras ilícitas habían sido realizadas por el anterior propietario hacía más de cuatro años y que esta únicamente había ejecutado pequeñas obras de acondicionamiento. Aunque se demostró que este hecho era cierto, tanto el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo nº 10 de Madrid como la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid (el “TSJM”) desestimaron los recursos interpuestos por la Sociedad Recurrente haciendo referencia a la doctrina imperante a nivel autonómico del TSJM que se detalla a continuación.

- **La doctrina del TSJM: la realización de obras como renuncia tácita de la caducidad ganada**

De acuerdo con la doctrina del TSJM, la realización de obras que excedían los fines de mera conservación, salubridad o seguridad en edificaciones que se encontraban en situación de fuera de ordenación o de asimilado a fuera de ordenación -como era el caso de las obras realizadas por la Sociedad Recurrente- suponía la renuncia tácita del propietario a la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad.

En la práctica, en el caso de que se hubieran realizado obras que fueran más allá de las permitidas por la legislación cuando la edificación se encontraba en situación de fuera de ordenación o asimilada a fuera de ordenación, el propietario estaba renunciando a la caducidad ganada respecto a todas las obras que se encontraban en dicha situación, lo que permitía al Ayuntamiento restablecer la legalidad urbanística no únicamente de las obras que se encontraban dentro del plazo para restablecer la legalidad sino también de aquellas obras anteriores a dicho plazo.

- **La Sentencia del Tribunal Supremo: protección de la caducidad ganada como aplicación del principio de seguridad jurídica**

El Tribunal Supremo comienza señalando que, ante el vacío normativo de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid (la “LSCM”) con respecto a la controversia planteada, es preciso acudir supletoriamente al Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (el “TRLR 1976”). A este respecto, con base en dicho texto normativo y en la Jurisprudencia⁵, recuerda en primer lugar que, si transcurre el plazo para restablecer la legalidad urbanística la edificación pasa a encontrarse en una situación asimilada a fuera de ordenación, aunque la disconformidad con la normativa urbanística sea *ab origine* y no como consecuencia de un cambio concreto en el planeamiento.

En este sentido, el artículo 60.2 del TRLR 1976 señala que, sobre las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación no se podrán realizar obras de consolidación, aumento de volumen, modernización o incremento de su valor de expropiación, con excepción de las pequeñas reparaciones que exigieren la higiene, ornato y conservación del inmueble, así como aquellas obras imprescindibles para garantizar la seguridad de los usuarios del inmueble.

En relación con lo anterior, señala el Alto Tribunal que el transcurso del plazo legal que la normativa otorga a la Administración para ejercer la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística impide toda reacción que tenga como fin la desaparición de las obras no legitimadas por título administrativo suficiente. Es decir, la consecuencia jurídica de la caducidad de la acción de restablecimiento de la legalidad es, en definitiva, la de reconocer al propietario de la obra la facultad de mantenimiento de la situación creada, oponiéndose a cualquier intento de demolición de lo construido, así como la posibilidad limitada de realizar obras que no excedan de las estrictamente autorizables.

⁵ Sentencias del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1999 (Rec. 371/1993) y de 3 de abril de 2000 (Rec. 6192/1994).

Novedades jurisprudenciales

A este respecto, indica el Tribunal Supremo que, si una vez ganada la caducidad respecto a la posibilidad de ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística, el propietario decide llevar a cabo obras distintas de las autorizables en el régimen asimilable de fuera de ordenación, sin licencia que las ampare, dicha actuación deberá reputarse y calificarse, de nuevo, como infractora del ordenamiento. Sin embargo, señala el Tribunal que eso no quiere decir que el propietario esté renunciando tácitamente a la caducidad efectivamente ganada, pues eso supondría una vulneración del principio de seguridad jurídica. En este sentido, es preciso traer a colación el siguiente fragmento de la Sentencia, donde se resume lo expuesto:

“Resulta evidente que la conducta, reprobable jurídicamente, del propietario a la hora de realizar obras no autorizables sobre una edificación que se halla en situación asimilable a la de fuera de ordenación supone un claro incumplimiento del régimen jurídico al que se somete dicha edificación, lo que podrá implicar, en su caso, la iniciación de un procedimiento sancionador y de restablecimiento de la legalidad urbanística conculcada por las nuevas obras realizadas. Pero de este hecho no puede deducirse una renuncia tácita a la facultad obtenida por prescripción ni, por tanto, una pérdida de la caducidad ganada por el transcurso del plazo para el ejercicio de la acción de restitución de la realidad física alterada, pues de su actuación no solo no se revela una voluntad de renunciar al beneficio de la facultad obtenida por prescripción, sino la contraria.”.

Como consecuencia de lo anterior, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la Sociedad Recurrente y deja sin efecto la doctrina del TSJM que traía consigo la pérdida de la caducidad ganada en el caso de la realización de obras distintas de las contempladas legalmente. En suma, el Alto Tribunal sienta jurisprudencia que refuerza los derechos de los titulares de edificaciones en este tipo de situaciones y aclara el régimen de las obras que se pueden realizar.

Coordinadores de la Newsletter

Copyright © 2023 Pérez-Llorca.
Todos los derechos reservados.
Esta comunicación es una selección de doctrina y normativa que se ha considerado relevante sobre los temas de referencia durante el período especificado. La información de esta página no constituye asesoramiento jurídico en ningún campo de nuestra actuación profesional.

YA DISPONIBLE | Nueva App Pérez-Llorca



Pérez-Llorca

Castellana 50
28046 – Madrid

—
Castellana 259 A
28046 – Madrid

—
Diagonal 640, 8ªA
08017 – Barcelona

—
17 Hill Street
W1J 5LJ – London

—
375 Park Avenue 38th floor
10152 – New York

—
Rue Belliard 9
1000 – Brussels

www.perezllorca.com

