

Pérez-Llorca

Newsletter  
**Urbanismo**

---

MARZO 2024



# Índice

---

## NOVEDADES NORMATIVAS

Aprobación del avance del Plan de Ordenación Urbana de Marbella /3

Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía /4

Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia /5

## NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

Sentencia 61/2024, de 17 de enero, del Tribunal Supremo: sobre el régimen de obras en situación asimilable a fuera de ordenación y el mantenimiento de la caducidad ganada. /7

El Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirma la adecuación a derecho del Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido 08.02 "Joaquín Lorenzo" /8

Sentencia 275/2023, de 18 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: sobre la no procedencia de indemnización por la nulidad de un convenio urbanístico si los daños ocasionados derivan de la ejecución urbanística /9

Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2024 :anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Torremolinos /10

El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la suspensión para solicitar la expropiación rogada en la Comunidad Valenciana /11

## NOVEDADES NORMATIVAS

# Aprobación del avance del Plan de Ordenación Urbana de Marbella

Alberto Ibor y Álvaro Fernández-Novel | Socio y Abogado

El 18 de enero de 2024, la Junta de Gobierno Local del Ayuntamiento de Marbella acordó la aprobación y publicación del Avance del Plan de Ordenación Urbana de Marbella (el “Avance” y el “POU”), al objeto de recabar la opinión de la ciudadanía y partes interesadas en participar en el proceso de elaboración del POU.

Con la publicación de este Avance, se da continuidad al proceso iniciado por el Ayuntamiento de Marbella para la renovación del planeamiento general del municipio, tomando como base la normativa urbanística recientemente aprobada para Andalucía (i.e. la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (“LISTA”) y su reglamento de desarrollo).

Este proceso incluye la tramitación de dos nuevos instrumentos de planeamiento general, en concreto el Plan General de Ordenación Municipal (“PGOM”) –aprobado inicialmente por el Ayuntamiento el 30 de marzo de 2023 y que continúa en trámite– y el POU, cuya tramitación se inicia con este Avance.

El objeto del POU es establecer la ordenación detallada del suelo urbano existente en Marbella. Esta ordenación incluye como puntos principales, la delimitación de zonas dentro del suelo urbano, en función de sus usos globales y pormenorizados, la identificación de los sistemas generales y locales, las alineaciones y rasantes de la red viaria, la normativa de edificación y urbanización, la delimitación de actuaciones de transformación urbanística y la regulación de los bienes y espacios protegidos por su valor histórico, cultural, urbanístico o arquitectónico.

Para ello, en el Avance se incorporan como principales novedades las siguientes:

- 1) Se establecen tres tipos de ámbitos funcionales para la ciudad:
  - i) Ámbitos con características de ciudad compacta, que son aquellos en los que se localizan los asentamientos históricos tradicionales que conforman los núcleos compactos de población, destacando fundamentalmente Marbella y el centro histórico de San Pedro Alcántara;
  - ii) ámbitos de ciudad jardín, con viviendas de grandes dimensiones para albergar habitantes estacionales en la mayoría de los casos, con una gran superficie de zonas verdes; y
  - iii) ámbitos con potencial de ciudad compacta, que debido a su proximidad con las zonas de ciudad compacta, cuentan con una dinámica de residencialización y de incremento de la actividad, de manera que tras la intervención y regeneración de estas zonas, se incorporarán al núcleo de la ciudad.
- 2) Se definen zonas de usos para regenerar la ciudad:
  - i) Áreas de caracterización residencial, donde el uso residencial puede alcanzar el 100% de la zona;
  - ii) áreas de caracterización residencial con usos mixtos, con un porcentaje de usos de servicios de al menos el 20% y un tejido residencial que no sea menor del 60%;
  - iii) áreas de caracterización turística, donde el uso turístico debe suponer un porcentaje no menor del 50% de los usos del área;
  - iv) áreas de centralidad y actividad, donde se mezclan usos turísticos, productivos y de servicios, con un porcentaje de uso residencial entre un 50% y 70%; y
  - v) áreas de caracterización productiva y de servicios, en las que el uso destinado a servicios debe suponer un porcentaje no menor del 50% de los usos del área.

- 3) Se establecen zonas sujetas a actuaciones de transformación urbanística, tanto para reforma interior como de mejora urbana (i.e. recualificar el espacio público, optimizar el tejido urbano, reciclar edificaciones existentes y revalorizar el patrimonio). Además, también se identifican áreas más amplias como áreas preferentes para delimitar actuaciones urbanísticas y de transformación urbanística adicionales.
- 4) Se delimita el sistema de áreas libres en suelo urbano, que incluye tanto los espacios libres como las zonas verdes:
  - i) Dentro de los espacios libres se admiten como usos compatibles los dotacionales (i.e. deportivo en instalaciones descubiertas, cultural y religioso) aparcamiento y hostelería; y
  - ii) para las zonas verdes se establecen regímenes de usos diferenciados, en función de si se clasifican como parques fluviales, parques forestales o parques litorales.

Con la publicación del Avance, el Ayuntamiento abrió un período de consulta pública de 30 días hábiles (i.e. hasta el pasado 4 de marzo) para presentar sugerencias a la elaboración del documento completo del POU.

Concluido este período de consultas, desde el Ayuntamiento está previsto continuar con el expediente con la preparación de toda la documentación del POU (e.g. memoria, normas urbanísticas, planos, estudio ambiental estratégico y estudios complementarios), con vistas a someterlo a aprobación inicial durante este año.

## Decreto 31/2024, de 29 de enero, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía

**Beatriz Álvarez y Jaime García-Moya – Abogados**

El 2 de febrero de 2024 se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía el **Decreto 31/2024, de 29 de enero**, por el que se modifican diversas disposiciones en materia de viviendas de uso turístico, establecimientos de apartamentos turísticos y hoteleros de la Comunidad Autónoma de Andalucía (el “**Decreto**”), entrando en vigor el pasado 22 de febrero.

La finalidad de este nuevo Decreto es actualizar la normativa turística a los requisitos de habitabilidad, acondicionamiento o servicios comunes, con el fin de alcanzar una mayor calidad en la prestación de los servicios, a la vez que se protegen los derechos de los usuarios.

En este sentido, cabe destacar algunas de las principales novedades:

- 1) **Régimen jurídico de las viviendas de uso turístico** (las “**VUT**”): (i) los Ayuntamientos, por razones de interés general, podrán establecer límites en cuanto al número máximo de viviendas de uso turístico por edificio, sector, ámbito, periodos, área o zona; (ii) el plazo durante el cual se presta el servicio turístico (i.e. durante todo el año o periodos concretos) debe hacerse constar en la declaración responsable; (iii) será responsable ante la Administración quien conste como titular de la explotación de la vivienda en la declaración responsable (que será asimismo quien deba disponer de título jurídico habilitante para el ejercicio de la actividad), etc.
- 2) **Viviendas de protección pública**: este tipo de viviendas no podrán ser destinadas a VUT, con independencia de que se pretenda realizar la actividad en su totalidad y/o de manera parcial (i.e. no pueden destinarse a tal fin ni completas ni por habitaciones). En este sentido, se mantiene el criterio establecido en el Reglamento de Viviendas Protegidas, donde se establece que en este tipo de viviendas no se podrá desarrollar actividad lucrativa alguna.

En este sentido, cuando se presenta la declaración responsable ante la Consejería de turismo competente para comunicar el inicio de la prestación del servicio de alojamiento en la vivienda, entre el contenido mínimo de la declaración responsable se incluirá una manifestación de que la vivienda no está sometida a ningún régimen de protección pública o bien, que se encuentra descalificada.

- 3) **Viviendas en comunidades de propietarios:** a raíz de las recientes Sentencias<sup>1</sup> del Tribunal Supremo, se establece la prohibición de implantar las VUT en comunidades de propietarios donde los títulos constitutivos o los estatutos de la comunidad de propietarios lo prohíban expresamente.
- 4) **Viviendas en situación de “asimilado a fuera de ordenación”:** este tipo de viviendas son consideradas por la Administración como viviendas no aptas para el desarrollo de una actividad turística, salvo que medie autorización previa expresa por parte del órgano competente municipal para el cambio de actividad.

Cabe destacar que este criterio surge a tenor de los diferentes pronunciamientos<sup>2</sup> del Tribunal Supremo, el cual ha indicado que la posibilidad de destinar una vivienda a uso turístico podría requerir una licencia de cambio de actividad, siempre y cuando haya compatibilidad urbanística para el desarrollo de la actividad.

- 5) **Actualización de requisitos técnicos y exigencias de habitabilidad, acondicionamiento o servicios comunes:** las VUT deberán entre otras cosas: (i) una superficie mínima construida de 14 m<sup>2</sup> por plaza, teniendo en cuenta la superficie construida de uso principal que figure en el Catastro; (ii) dos (2) baños si el número de plazas es superior a cinco (5) y tres (3) baños si el número de plazas es superior a ocho (8); (iii) salones y dormitorios tendrán ventilación directa al exterior o a patios ventilados, así como sistemas de oscurecimiento de las ventanas (salvo excepciones por razones de protección arquitectónica); (iv) refrigeración centralizada o no centralizada, con particularidades, y calefacción, etc.
- 6) **Actualización de las obligaciones de las personas titulares de la explotación:** (i) atención telefónica durante las 24 horas del día; (ii) informar a las personas usuarias de las normas de convivencia de la comunidad de propietarios, las zonas de uso restringido, las relativas al uso de las instalaciones, dependencias y equipos de la vivienda; (iii) entregar justificante de pago de los servicios y de los anticipos efectuados, en su caso, etc.

En definitiva, este nuevo Decreto supone la incorporación de las actualizaciones del mercado derivadas de la normativa europea y nacional, reforzando la figura legal de las empresas explotadoras de las VUT con el objetivo de profesionalizar la actividad y facilitar la relación de estas con la Administración turística competente, con el fin de garantizar, entre otros, los derechos y deberes de los usuarios, así como para alcanzar mayor calidad en la prestación de los servicios.

## Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de Galicia

Ismael Errahmouni – Asesor jurídico

El 14 de febrero de 2024 se ha publicado en el Boletín Oficial del Estado la [Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas de la Comunidad Autónoma de Galicia](#) (la “[Ley 10/2023](#)”). Esta ley tiene por objeto introducir una serie de modificaciones que afectan a distintas disciplinas jurídicas de manera transversal (e.g. medioambiente, territorio, vivienda, urbanismo, etc.).

Entre otras, destaca el artículo 11 de la Ley 10/2023 por el cual se modifican varios artículos de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, destacando las siguientes modificaciones y medidas:

1 Sentencia nº 105/2024 del Tribunal Supremo de 30 de enero de 2024, (EDJ 2024/503255).  
Sentencia nº 95/2024 del Tribunal Supremo de 29 de enero de 2024 (EDJ 2024/503219).  
Sentencia nº 90/2024 del Tribunal Supremo de 24 de enero de 2024 (EDJ 2024/502041).

2 [Sentencia nº 1550/2020](#) del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 2020 (EDJ 2020/725093).

- 1. Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística:** se regula expresamente que la vigencia de los convenios de adhesión de los ayuntamientos a dicho órgano podrá extenderse indefinidamente desde la adhesión hasta su separación (con base en las causas que se indiquen en estatutos o en el convenio correspondiente).

Asimismo, se aclara que la competencia de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística se circunscribe únicamente a los actos de edificación y uso del suelo sometidos a licencia urbanística.

- 2. Suelo urbano consolidado y suelo de núcleo rural:** en casos de ampliación de volumen, será necesario que los propietarios completen la urbanización que corresponda para que los suelos alcancen, si no la tuviesen, la condición de solar, incluyendo la ejecución a su costa de cualquier conexión con los servicios existentes.
- 3. Suelo rústico:** se introduce aclaración adicional sobre la admisión en este tipo de suelo de determinadas actividades de ocio, comerciales ambulantes y científicas, escolares y divulgativas siempre y cuando no lleven asociadas instalaciones o edificaciones.
- 4. Plan especial de infraestructuras y dotaciones:** se exceptúan de la aprobación de dicho plan aquellos ámbitos que ya estén calificados por el planeamiento como equipamiento, siendo únicamente necesario obtener el título urbanístico municipal habilitante. Esto trae consigo una reducción en los plazos de tramitación muy significativa.
- 5. Límites máximos de ocupación:** aquellas construcciones e instalaciones destinadas a la gestión, explotación y defensa forestal se eximen de cumplir con el límite máximo de ocupación de la parcela del 20%, pudiendo así ocupar hasta un 60% de la superficie de la parcela.
- 6. Retranqueo a colindantes:** en aquellos casos de parcelas pertenecientes a un mismo titular, se exige de dar cumplimiento al parámetro del retranqueo a colindantes, siempre y cuando se inscriba en el Registro de la Propiedad la indivisibilidad de las parcelas (ya que, el fin último de dicho parámetro es garantizar / proteger los lindes frente a terceros, pero no frente a la misma persona propietaria).
- 7. Reposición de la legalidad:** se concretan aspectos relativos a la incoación de expedientes de reposición de la legalidad (e.g. momento en que se va a considerar que las obras están totalmente finalizadas). Además, se aclara que, tras la finalización de una parte de una edificación que sea habitable por sí misma, las actuaciones que se realicen con posterioridad inician su propio plazo de reposición de la legalidad y no afecta a aquellas partes que ya estuviesen consolidadas por el transcurso del plazo de seis años.
- 8. Planeamiento adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia:** a dicho planeamiento le resultará de aplicación el régimen general previsto en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, para el suelo rústico, sin que se mantengan vigentes las categorías de suelo rústico contenidas en el planeamiento respectivo.
- 9. Obras de ampliación:** (i) se precisa que, en el caso de ampliaciones realizadas con licencia en construcciones en suelo rústico, y que cumplan con los requisitos requeridos, se permitirán también las ampliaciones en volumen independiente; y (ii) se modifican las posibilidades de ampliación de las construcciones e instalaciones ubicadas en el suelo rústico destinadas a las actividades vinculadas con la actividad forestal, además de las agropecuarias, para que puedan alcanzar el doble del volumen originario (suprimiendo la exigencia de que la ampliación de dichas explotaciones se realice en la parcela original).

En general, a lo largo de la exposición de motivos de la ley se evidencia, mediante las modificaciones realizadas entre otras en las leyes de vivienda, suelo, aguas, carreteras, etc., de Galicia, la voluntad de adoptar las medidas más idóneas para simplificar los trámites administrativos y dotarlos de cierta estructura y racionalidad, así como para contribuir a la consecución de los objetivos perseguidos por la Comunidad Autónoma.

## NOVEDADES JURISPRUDENCIALES

### **Sentencia 61/2024, de 17 de enero, del Tribunal Supremo: sobre el régimen de obras en situación asimilable a fuera de ordenación y el mantenimiento de la caducidad ganada.**

José del Saz Orozco y Santiago Casado | Abogados

La reciente Sentencia 61/2024, de 17 de enero, del Tribunal Supremo, resuelve una cuestión jurídica que ha venido debatiéndose en el ámbito urbanístico como es la realización de obras en construcciones ilegales y su impacto en los derechos adquiridos por el paso del tiempo.

En particular, la controversia gira entorno a determinar si la realización de obras que exceden de la mera conservación, ornato, seguridad o salubridad sobre edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación (por haber caducado la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística) supone de modo inexorable la pérdida de la caducidad ganada.

Como ha venido estableciendo la jurisprudencia que interpreta el artículo 6o del 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, estas construcciones no pueden ser objeto de obras que incrementen su volumen, modernicen o aumenten su valor de expropiación. Solo se permiten obras necesarias para la higiene, ornato, conservación y seguridad de los usuarios.

Sobre estas bases, en la Sentencia examinada el Tribunal Supremo analiza si la realización de obras que van más allá de la mera conservación en edificaciones en situación asimilada a fuera de ordenación supone la pérdida de la caducidad ganada respecto a la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística.

En este sentido, la Sentencia determina que la realización de obras en una construcción ilegal no implica automáticamente la pérdida de los derechos adquiridos por el paso del tiempo. Los propietarios tienen la potestad de realizar obras necesarias para la conservación y mantenimiento del inmueble sin que ello signifique perder la protección de la caducidad ganada. No obstante, la sentencia también enfatiza que la ilegalidad de la construcción no se subsana por el mero transcurso del tiempo, y que las obras que excedan las permitidas pueden constituir una infracción urbanística.

En el caso concreto, el Tribunal Supremo estima el recurso de casación interpuesto por la mercantil recurrente, y establece que el transcurso del plazo previsto para el ejercicio de la acción de restablecimiento de la legalidad urbanística sobre obras ilegales impide a la Administración adoptar medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística, pero no otorga al propietario otras facultades que las inherentes al mantenimiento de la situación creada. Esto significa que el propietario puede oponerse a cualquier intento de demolición de lo construido, pero no puede realizar obras que excedan las autorizables.

Las obras que excedan de estas están prohibidas, aunque su realización no conlleva automáticamente la pérdida de la caducidad ganada. Por tanto, los propietarios deben ser cautelosos al realizar obras en edificaciones fuera de ordenación, ya que cualquier obra que supere lo estrictamente necesario para la conservación y mantenimiento puede ser objeto de sanciones urbanísticas.

En resumen, la sentencia del Tribunal Supremo establece un equilibrio entre la protección de los derechos de los propietarios y la necesidad de preservar la legalidad urbanística. De esta manera, se subraya la importancia de respetar las limitaciones impuestas a las edificaciones fuera de ordenación y confirma que la caducidad ganada no es una vía para legalizar construcciones que nacieron al margen de la ley.



## El Tribunal Superior de Justicia de Madrid confirma la adecuación a derecho del Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido o8.02 "Joaquín Lorenzo"

Clara Carazo – Abogada

La Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid ha dictado la Sentencia 756/2023 (Rec. 476/2022) de 11 de diciembre de 2023 desestimando las pretensiones de la parte actora de declarar la invalidez del Plan Parcial de Reforma Interior del Área de Planeamiento Remitido o8.02 "Joaquín Lorenzo", promovido por la Junta de Compensación (el "PPRI").

En particular, el recurso se interpuesto frente al acuerdo del Pleno de Ayuntamiento de Madrid de 22 de febrero de 2022, pretendiendo a su vez, una impugnación indirecta del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid ("PGOUM").

En cuanto a la impugnación indirecta del PGOUM, el Tribunal considera que concurren defectos procesales, así como una ausencia de razonamiento jurídico y elementos probatorios, por lo que desestima la impugnación indirecta del PGOUM.

Asimismo, se desestiman los restantes motivos alegados por la parte actora consistentes en: (i) el reconocimiento por el PPRI de derechos de propiedad sobre viales públicos; (ii) el incumplimiento de la exigencia de adaptación al ambiente; (iii) la vulneración del porcentaje destinado a vivienda protegida; (iv) una incorrecta modificación de elementos estructurantes; y (v) una errónea delimitación del ámbito junto con una incorrecta concreción de la edificabilidad.

Entre los distintos motivos que se analizan en la Sentencia, cabe destacar el análisis del porcentaje de edificabilidad residencial que se tiene que destinar a vivienda protegida y la valoración de la modificación de elementos estructurantes.

En relación con la vulneración del porcentaje destinado a vivienda protegida, el Tribunal concluye que la demandante realiza una incorrecta interpretación normativa en cuanto a los porcentajes de edificabilidad que deben destinarse a protección pública.

En este sentido, la demandante indica que el porcentaje que debe destinarse a vivienda de protección pública es un 30% por considerar que el suelo que se encuentra dentro del ámbito del PPRI es suelo rural. No obstante, el Tribunal indica que esta interpretación es errónea ya que el suelo del ámbito debe considerarse como suelo urbano no consolidado.

Sobre esta premisa, el Tribunal concluye –en línea con criterios jurisprudenciales previos sentados por la misma Sala– que el porcentaje que debe reservarse a vivienda protegida es el 10% de la edificabilidad residencial que deba someterse a actuación de reforma o renovación de la urbanización, porcentaje que se contempla en el PPRI.

Por otro lado, en relación con el motivo alegado por la parte actora relativo a que el PPRI había realizado una modificación de elementos estructurantes sin ser el instrumento adecuado para ello, el Tribunal indica que la tesis mantenida por la demandante no puede acogerse ya que, el uso característico del ámbito continúa siendo el residencial.

En este sentido, el TSJ manifiesta que el PPRI no realiza una alteración del uso global residencial, sino que únicamente incorpora como uso pormenorizado el de vivienda protegida que, conlleva la aplicación del coeficiente correspondiente.

Termina el Tribunal señalando que, teniendo en cuenta el momento en el que se aprobó el PGOUM, no resultaban de aplicación las obligaciones de reservas de suelo para viviendas protegidas, por lo que este uso pormenorizado de vivienda protegida no podía aparecer en la ficha urbanística. Sin embargo, se concluye que esta incorporación del uso pormenorizado no puede reputarse como determinación estructurante.



## Sentencia 275/2023, de 18 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León: sobre la no procedencia de indemnización por la nulidad de un convenio urbanístico si los daños ocasionados derivan de la ejecución urbanística

Coloma Vives – Abogada

El pasado 18 de diciembre de 2023 se dictó la sentencia núm. 275/2023, de 18 de diciembre, del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León (la “Sentencia” y el “TSJCyL”, respectivamente) que determina la improcedencia de indemnización alguna por los eventuales perjuicios sufridos por los apelantes ya que, de existir éstos, no derivarían estrictamente de la nulidad de un convenio urbanístico sino de la ejecución del planeamiento.

Para entender la controversia resuelta por el TSJCyL, interesa destacar que los recurrentes son propietario y arrendatario de una de las tres parcelas que forman parte del Plan Parcial Sector PP-7a “Ramacastañas I”<sup>3</sup> y cuyo objetivo era la creación de un polígono industrial (el “Plan Parcial”).

En este sentido, y considerando la oposición de los particulares frente al Plan Parcial y a los consecuentes proyectos de actuación y de urbanización, se formalizó un convenio urbanístico con el Ayuntamiento de Arenas de San Pedro con el fin de: (i) ejecutar las obras de urbanización; y (ii) modificar puntualmente el Plan Parcial y el proyecto de urbanización y reparcelación en cuanto a las fincas aportadas y resultantes (el “Convenio Urbanístico”). Este Convenio Urbanístico incluía, en síntesis, los siguientes acuerdos (los “Acuerdos”):

- Renuncia expresa a recibir indemnización derivada del proceso de urbanización y reparcelatorio; y
- exoneración al propietario de contribuir a los gastos de urbanización, reparcelación, planeamiento y gestión de manera que su parcela resultante no quedaba grabada con la correspondiente afección real.

Sin perjuicio de lo anterior, el Ayuntamiento terminó considerando que los Acuerdos del Convenio Urbanístico eran contrarios a derecho por lo que se acordó iniciar de oficio procedimiento: (i) de revisión de dicho Convenio que finalizó con su nulidad en vía administrativa; y (ii) de responsabilidad patrimonial, que resultó en no reconocer indemnización alguna a la propietaria como consecuencia de la nulidad del Convenio Urbanístico.

Así, los interesados presentaron recurso contencioso-administrativo, que fue desestimado en instancia, y posterior apelación ante el TSJCyL, con el fin de que se les reconociera su derecho a percibir indemnización por la nulidad del Convenio Urbanístico.

El TSJCyL, en primer lugar, recuerda que el hecho de estar ante **un acto nulo no comporta que el mismo carezca de efectos jurídicos** en tanto que, como consecuencia de este, se han llevado a cabo ciertas actuaciones (e.g. modificación del Plan Parcial<sup>4</sup> o adecuación de una superficie de la parcela de la propietaria).

En efecto, el TSJCyL comparte el criterio del juzgador de instancia al entender que la nulidad del Convenio Urbanístico no es causante de los posibles daños ocasionados ni, por tanto, genera responsabilidad patrimonial del Ayuntamiento ya que las indemnizaciones pretendidas por los apelantes están vinculadas al proceso de ejecución urbanística (e.g. empeoramiento de acceso a la parcela o diferencia de cota respecto del nuevo vial).

En síntesis, la Sentencia confirma que la única pérdida sufrida por la propiedad es la dispensa de su obligación de contribuir con los gastos de urbanización en tanto que:

<sup>3</sup> Las otras dos parcelas que forman parte del Plan Parcial son titularidad del Ayuntamiento de Arenas de San Pedro.

<sup>4</sup> En el Plan Parcial se incluyeron las determinaciones del Convenio, a excepción de la exoneración de la propietaria de abonar los costes urbanísticos que se derivaran por no ser conforme a Ley.

- a. la propietaria no ha realizado aportación económica alguna ni se ha visto privada de una mayor edificabilidad (supuestos en los que, generalmente, se reconoce jurisprudencialmente el derecho a indemnización);
- b. sus expectativas no se han visto mermadas con la nulidad del Convenio Urbanístico, más allá de su exoneración a contribuir en los gastos correspondientes; y
- c. los servicios de su parcela se han visto mejorados por la urbanización realizada a costa del Ayuntamiento (tanto que la parcela ha pasado de ser suelo rústico a suelo industrial).

En otras palabras, **los potenciales daños sufridos** por la propietaria serían, en su caso, **consecuencia de las obras de ejecución urbanística** y, por tanto, gastos relativos al proceso de ejecución, por lo que su posible resarcimiento no queda vinculado con la nulidad del Convenio Urbanístico (objeto de la Sentencia).

En definitiva, el TSJCyL confirma la sentencia de instancia y dispone que resulta procedente la aprobación de un nuevo instrumento de gestión previamente a finalizar las obras de urbanización y proceder a su recepción definitiva.

## Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de enero de 2024 :anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Torremolinos

**María Rodrigo Úbeda**– Abogada

Recientemente el Tribunal Supremo, en su sentencia **62/2024**, de 17 de enero de 2024 [Rec. 2859/2022], ha desestimado el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos frente a la resolución del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 29 de octubre de 2021 [Rec. 168/2020], que acordaba la **anulación del Plan General de Ordenación Urbana de Torremolinos** (el “PGOU”).

Debe partirse de la consideración de que el motivo principal que llevó a la anulación del PGOU es la ausencia del documento de Evaluación Ambiental Estratégica (“EAE”), en la fase preliminar de borrador del planeamiento.

Con esta premisa de partida, el Tribunal Supremo debía resolver la siguiente cuestión de interés casacional: *“Reafirmar, reforzar, complementar, y, en su caso, matizar, nuestra jurisprudencia acerca del contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica en relación con los procedimientos de elaboración de los instrumentos de planeamiento así como los efectos de la declaración de nulidad de un instrumento de tal naturaleza en aquellos supuestos en que la estricta aplicación de la doctrina consolidada de esta Sala pudiera conducir a consecuencias de menor protección para el medio ambiente al recobrar vigencia la figura de planeamiento anterior”*.

Al respecto, el Tribunal Supremo se pronuncia en el siguiente sentido:

- El análisis de alternativas desde la perspectiva ambiental debe producirse ya en la fase preliminar de elaboración del borrador del plan, de modo que se refuerce la función preventiva de la EAE. Así, entiende que la EAE no puede diferirse a un momento posterior de la tramitación del plan, sino que la perspectiva ambiental debe integrarse desde dicha fase preliminar.
- Respecto de los efectos de la declaración de nulidad del instrumento de planeamiento, descarta la posibilidad de una nulidad parcial, por entender que para que pueda apreciarse una nulidad parcial el vicio apreciado debe poder individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del plan o concretas determinaciones de este, sin afectar al resto de la ordenación contenida en el plan, lo que no sucede en este caso.
- Por tanto, al entender que no se trata de un vicio de forma, ni de escasa entidad, sin que tampoco alcance a algunas determinaciones del plan individualizables y separables del resto, concluye que procede la nulidad del PGOU con los efectos *ex tunc* que le son propios.

Así, la principal consecuencia de la nulidad del PGOU es la **reviviscencia del Plan General anterior**, aprobado en el año 1996, descartando el Tribunal Supremo que esa reviviscencia del instrumento de planeamiento anterior implique que se esté produciendo una lesión del principio de no regresión ambiental.

Una vez más, esta sentencia invita a reflexionar sobre la nulidad radical de los instrumentos de planeamiento y la necesidad de la esperada modificación del artículo 55 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, con el objetivo de establecer reglas específicas de nulidad y anulabilidad de este tipo de instrumentos, con el objetivo declarado de evitar “anulaciones desproporcionadas”.

### El Tribunal Constitucional declara la inconstitucionalidad de la suspensión para solicitar la expropiación rogada en la Comunidad Valenciana

**Marina Vives – Abogada**

La Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 168/2023, de 22 de noviembre de 2023 (la “Sentencia”), ha declarado inconstitucional: (i) la disposición transitoria undécima de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunitat Valenciana (la “**LOTUP**”); y (ii) la disposición transitoria vigésima del Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (la “**TRLOTUP**”) que suspendían los plazos para solicitar y tramitar la expropiación rogada en el ámbito de la Comunidad Valenciana (la “**Suspensión**”).

Según el Tribunal Constitucional (el “**TC**”), la suspensión que tuvo lugar desde el 1 de enero de 2017 hasta el 31 de diciembre de 2023 privaba a los propietarios de la facultad de instar la expropiación rogada de terrenos destinados a dotaciones públicas, vulnerando el principio de seguridad jurídica previsto en el artículo 9.3 de la Constitución Española (la “**CE**”) y el derecho de propiedad establecido en el artículo 33 de la misma.

En esencia, la expropiación rogada o la expropiación por Ministerio de la Ley constituye una excepción a la regla general según la cual, no cabe, en principio, obligar a la Administración a expropiar. Esta figura se crea con el fin de evitar la indefensión de los propietarios que como consecuencia del planeamiento urbanístico se quedan, *de facto*, sin aprovechamiento lucrativo.

Así pues, la expropiación por ministerio de la ley faculta y permite a los propietarios forzar a la Administración para que les expropie, impidiendo así que su derecho de propiedad quede vacío de contenido económico.

Así lo establece la Sentencia del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 2020 [Rec. 7604/2018] al considerar que la expropiación por ministerio de la ley se justifica ante la inactividad administrativa en la ejecución del planeamiento urbanístico, con el propósito de proteger el derecho a la propiedad privada, que reconoce el artículo 33 de la Constitución Española de 1978 (CE), tal y como viene estableciendo el Alto Tribunal en numerosas sentencias entre las que se destaca, la Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 2015 [Rec.1930/2015].

En la Comunidad Valenciana se observó un deterioro en la protección de este derecho, especialmente a partir de 2011, con restricciones que dificultaban la efectividad de la expropiación rogada. Esto se agravó con la ampliación de plazos por parte del legislador valenciano, que suspendió los plazos para solicitar o tramitar expropiaciones desde 2017 hasta, al menos, diciembre de 2023.

En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana elevó una cuestión de inconstitucionalidad, argumentando una presunta violación del derecho a la propiedad (artículo 33 de la Constitución Española) y del principio de seguridad jurídica (artículo 9.3 de la Constitución Española) en relación con la Suspensión.

Tras esto, el TC analizó la constitucionalidad de la disposición transitoria undécima de la LOTUP y de la disposición transitoria vigésima del TRLOTUP (i.e.

## Novedades jurisprudenciales

suspensión de los plazos para ejercer la expropiación rogada), cuestionando así la posibilidad de que dichas disposiciones vulnerasen el principio de seguridad jurídica y el derecho a la propiedad.

Además, la Sentencia analiza detalladamente las implicaciones de las prórrogas de la suspensión de los plazos para ejercer la expropiación rogada, concluyendo que dichas disposiciones vulneran el principio de seguridad jurídica y el derecho a la propiedad. En este sentido, algunas de las conclusiones más relevantes de la Sentencia son las siguientes:

- Las sucesivas prórrogas de la suspensión generan incertidumbre, frustración e imprevisibilidad, afectando así el derecho de propiedad y el principio de seguridad jurídica.
- La extensión de la suspensión provoca un vaciamiento económico del derecho de propiedad sin una justificación suficiente.
- La extensión de la declaración de inconstitucionalidad a las normas que reproducen las disposiciones anuladas en un texto refundido en vigor busca evitar la inseguridad jurídica.
- La inaplicabilidad de las prórrogas posteriores llevaría a una situación paradójica en la que seguiría vigente la norma que prorroga los plazos para solicitar la expropiación rogada, anulando así la declaración de inconstitucionalidad.
- La extensión temporal no permite a los propietarios solicitar la actuación de la Administración, lo que incide en la certeza sobre el ordenamiento jurídico y los intereses tutelados.

Por todo lo anterior, la Sentencia resuelve la cuestión de inconstitucionalidad declarando que las disposiciones transitorias cuestionadas vulneran el principio de seguridad jurídica y el derecho a la propiedad.

# Coordinadores de la Newsletter

YA DISPONIBLE | Nueva App Pérez-Llorca

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.



# Pérez-Llorca

---

**Diagonal 640, 8<sup>º</sup>A**  
08017 – Barcelona

—  
**Rue Belliard 9**  
1040 – Brussels

—  
**Rua Barata Salgueiro, 21**  
1250-141 – Lisbon

—  
**17 Hill Street**  
W1J 5LJ – London

—  
**Castellana 50**  
28006 – Madrid

—  
**Castellana 259 A**  
28046 – Madrid

—  
**375 Park Avenue 38th floor**  
10152 – New York

—  
**8 Marina Blvd**  
018981 – Singapore  
[www.perezllorca.com](http://www.perezllorca.com)

