

---

## Urbanismo y ordenación del territorio\*

Sofía SIMOU

*Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo*  
*Universidad Autónoma de Madrid*  
ORCID ID: 0000-0001-6726-8392

**Palabras clave:** ordenación territorial y urbanística; asignación de usos; licencias urbanísticas; gestión urbanística; disciplina urbanística.

**Keywords:** regional and city planning law; land use; special and development permits; development regulation law; development control law.

**SUMARIO:** 1. INTRODUCCIÓN.—2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES: 2.1. Nivel estatal. 2.2. Nivel autonómico.—3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES: 3.1. Distribución constitucional de competencias: 3.1.1. La Ley estatal de vivienda. 3.1.2. Ordenación del territorio y protección medioambiental. 3.2. Planeamiento sectorial, urbanístico y de ordenación territorial: 3.2.1. Carácter preceptivo y alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia. 3.2.2. Libertad de establecimiento y Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales. 3.2.3. Procedimiento de elaboración de planes urbanísticos e informes sectoriales. 3.2.4. Contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica y aplicación del principio de no regresión. 3.2.5. Planificación local de distancias mínimas para locales de apuestas. 3.2.6. Planes especiales de reforma interior a instancia de particulares y protección del patrimonio histórico. 3.2.7. Acción popular promovida por ayuntamientos en materia urbanística. 3.3. Ejecución urbanística: 3.3.1. Expropiación forzosa y derecho de aprovechamiento urba-

---

\* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación «La responsabilidad Estratégica del Estado Verde», Proyecto coordinado por la UAM, Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades, PID2023-149184OB-C41, dirigido por Sofía Simou (Profesora Permanente Laboral de Derecho Administrativo-UAM) y Silvia Díez Sastre (Profesora Titular de Derecho Administrativo-UAM).

nístico en otra unidad de ejecución. 3.3.2. Expropiación y retasación. 3.3.3. Reparcelaciones y premio de afección. 3.4. Disciplina urbanística: 3.4.1. «*Mobile homes*» y licencia urbanística. 3.4.2. Vehículos eléctricos, híbridos y enchufables y licencias urbanísticas. 3.5. Responsabilidad patrimonial: 3.5.1. Convenios urbanísticos. 3.5.2. Plazo de prescripción en caso de anulación de actos administrativos o disposiciones generales. 3.5.3. IIVTNU e IBI.

## 1. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente artículo es la exposición sistemática de las novedades jurisprudenciales, doctrinales y normativas más relevantes que se han producido en materia de urbanismo y ordenación del territorio durante el año 2024. Como siempre, dichas materias están en constante evolución, constituyendo fuentes de novedades jurídicas cada año, tanto a nivel normativo como a nivel teórico y jurisprudencial. Este año las novedades normativas más destacadas se encuentran en materia de ordenación territorial en la Comunidad Autónoma de Madrid y, de forma fragmentada, en materia urbanística en las distintas normas que se han aprobado en la Comunidad Valenciana. Las demás Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) han procedido a modificaciones puntuales de sus regímenes territoriales o urbanísticos o bien a raíz de la aprobación de normas en materia energética y climática (País Vasco, Galicia, Aragón, etc.) o bien a través de la actualización de los regímenes jurídicos en materia de vivienda (Islas Baleares, Cataluña, Canarias, Castilla-León). Por su parte, las novedades jurisprudenciales más destacadas se observan sobre el margen normativo local para la regulación mediante los instrumentos de planeamiento de las distancias mínimas entre locales de apuestas, siendo también relevantes los pronunciamientos jurisprudenciales en materia de «*mobile homes*», sin perjuicio de Sentencia del Tribunal Constitucional (en adelante, STC) en materia de vivienda. Para la sistematización del material jurídico referente al año 2024, el presente informe se estructura en tres partes. La primera, de naturaleza introductoria, se dedica a la exposición de las novedades doctrinales de carácter más transversal y general que han tenido lugar en el último año en las materias enunciadas (epígrafe 1). En la segunda parte se analizan los cambios normativos más trascendentes para el urbanismo y la ordenación del territorio con referencias paralelas a las aportaciones doctrinales correspondientes a las normas analizadas (epígrafe 2). Y la tercera parte se centra en la exposición de los pronunciamientos jurisprudenciales más relevantes en las distintas categorías de la actividad pública urbanística y de ordenación territorial con remisiones constantes a las contribuciones doctrinales más significativas en estos ámbitos (epígrafe 3).

Empezando la exposición de las novedades doctrinales de carácter general más destacadas en 2024, la lucha por la sostenibilidad de los entornos sigue llamando la atención teórica en materia urbanística. En este ámbito debe hacerse referencia al artículo de J. M. CANTERA CUARTANGO, «La incuestionable importancia del patrimonio urbano visible en la consecución de ciudades sostenibles», *Revista de Derecho Urbanístico y de Medioambiente* (en adelante, *RDU*), núm. 370, 2024, pp. 119-184 y, de forma más ge-

neral sobre el derecho a la ciudad, al libro del pionero autor en la materia, H. LEFEBVRE, *El derecho a la ciudad*, Alianza Editorial, Madrid, 2024. Asimismo, por interconectar el urbanismo con la protección ambiental de forma clara y pedagógica, debe destacarse el libro de F. LÓPEZ RAMÓN, *Manual de Derecho ambiental y urbanístico*, Prensas Universitarias de Zaragoza, Zaragoza, 2024. Partiendo de la premisa de que la sostenibilidad de los entornos debe girar en torno a la reutilización de los tejidos urbanos frente a los proyectos de nueva urbanización es de mencionar el libro de A. ESPEJO CAMPOS (prólogo de F. J. VILLAR ROJAS), *La reconstrucción de la ciudad existente: régimen jurídico*, Aranzadi, Pamplona, 2024. La autora analiza el conjunto de actuaciones y el estatuto básico para la promoción de la reconstrucción de la ciudad con el fin de impulsar un cambio de modelo urbanístico, haciendo hincapié en las numerosas dificultades a las que se enfrenta incluyendo la concepción tradicional del suelo urbano —urbanizado—, el derecho de propiedad y la inercia de trasladar las técnicas propias del urbanismo de expansión al urbanismo de reconstrucción.

Como lecturas generales en materia urbanística y territorial, este año destacan, en primer lugar, el libro colectivo dirigido por A. J. CRIADO SÁNCHEZ y J. CASTELAO SIMÓN, *Derecho urbanístico en España: situación actual y perspectivas de futuro. Estudios en Homenaje a Julio Castelao Rodríguez*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 2024, y, en segundo lugar, el libro de interés práctico de A. CANO MURCIA, *Los procedimientos urbanísticos Comentarios, legislación, jurisprudencia, preguntas y formularios*, Once Libros, Alcalá La Real (Jaén), 2024. Sin duda, uno de los estudios de Derecho comparado más interesantes este año, tanto por su relevancia práctica como por el conocimiento extensivo de los autores que participan en el libro colectivo, es la obra dirigida por M. LORA-TAMAYO VALLVÉ y M. VAQUER CABALLERÍA *El derecho territorial y urbano en Latinoamérica: una aproximación*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. El libro lleva a cabo una aproximación comparada de los elementos estructurales que conforman el ordenamiento territorial y urbanístico en Latinoamérica y España, incidiendo sobre elementos clave entre los que cabe destacar la regulación de la función social y ambiental de la propiedad, la planificación del territorio, los instrumentos de gestión y ejecución y, en concreto, la equidistribución de beneficios y cargas así como los procesos de recuperación de plusvalías.

Por su parte, el sector de la vivienda sigue suscitando un ferviente debate en la teoría que ha desembocado este año en la publicación de numerosos trabajos sobre la materia. En este sentido, cabe citar el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «Más oferta de suelo y seguridad jurídica, claves para estimular el mercado de la vivienda», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024, así como el libro de F. P. MÉNDEZ GONZÁLEZ, *La crisis de asequibilidad de la vivienda. Análisis y propuestas*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024. Interconectando el problema de la asequibilidad de la vivienda con los colectivos vulnerables, es interesante la lectura del libro colectivo dirigido por A. QUESADA PÁEZ y coordinado por P. VICEIRA ORTEGA y M. GALERA RUIZ, *Vivienda sostenible y mujeres en riesgo de exclusión social*, Aranzadi, Pamplona, 2024, en el que los autores ofrecen una mirada rigurosa a los desafíos legales y las soluciones en la búsqueda de hogares sosteni-

bles. En la misma línea, un análisis exhaustivo de los mecanismos de protección de los derechos sociales en los diversos sistemas normativos incardinados en el ordenamiento español, además del contenido que en dichos sistemas se ha ido atribuyendo al derecho a la vivienda, se ofrece en el libro de A. MACHO CARRO, *Tutela multinivel del derecho a la vivienda. Posibilidades y límites en el ordenamiento español*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2024. Por último, resulta también interesante el libro colectivo dirigido por L. C. MATE SATUÉ, E. HERNÁNDEZ SAINZ y M. T. ALONSO PÉREZ, *El derecho a la vivienda en tiempos de incertidumbre*, Aranzadi, Pamplona, 2024.

En la doctrina comparada, por otra parte, es de destacar el libro escrito por el planificador urbano P. MARCUSE y el sociólogo D. MADDEN, *In defense of housing. The politics of crisis*, Verso Books, London, 2024, en la que se trata el tema de la vivienda desde la perspectiva de la desigualdad. De la misma editorial, puede consultarse también el libro de N. BANO, *Against landlords. How to solve the housing crisis*.

Finalmente, en materia de vivienda puede destacarse, por la novedad del tema que trata el libro de interés práctico coordinado por A. MARTÍN-NAVARRO y S. DAZA SILVA, *Guía completa del Coliving*, Tecnos, Madrid, 2024, en el que se explica en términos sociales, jurídicos, económicos y arquitectónicos la implementación de los nuevos espacios del *Flex Living*.

## 2. NOVEDADES NORMATIVAS Y APORTACIONES DOCTRINALES

### 2.1. Nivel estatal

A nivel estatal este año no se ha aprobado ninguna norma en España que incida de forma directa sobre el régimen jurídico existente en materia de urbanismo o de ordenación del territorio. Aun así, al estar pendiente de adopción del Proyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana, un comentario interesante sobre el mismo puede encontrarse en la aportación de J. ORTIZ RAMÍREZ, «Algo en qué pensar: Novedades contenidas en el Proyecto de Ley de reforma del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana», *RDU*, núm. 370, 2024, pp. 19-45. En sentido similar pero enfocado en el informe de sostenibilidad económica, puede consultarse el artículo de A. BUENDÍA MÉNDEZ, «Consecuencias de la omisión o manifiesta insuficiencia del informe de sostenibilidad económica en la elaboración de instrumentos de planificación urbanística a la luz del proyecto de ley por la que se modifica la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana», *Revista Aranzadi de Urbanismo y de Edificación*, núm. 52, 2024. Por otra parte, en el sector de la vivienda puede mencionarse la adopción, a nivel estatal y sin perjuicio de los decretos autonómicos similares, del *Real Decreto 1029/2024, de 8 de octubre, por el que se regula la concesión directa de subvenciones en materia de vivienda y agenda urbana por el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana durante el ejercicio presupuestario 2024*. El real decreto sigue la aprobación el año anterior de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, de Vivienda*, que ha suscitado, como cabía esperar, múlti-

ples aportaciones doctrinales que indagan en las novedades de la Ley. Entre las abundantes contribuciones teóricas que arrojan luz en los aspectos más controvertidos de la Ley, pueden consultarse la obra colectiva dirigida por C. BILBAO CONTRERAS y C. DE LARA VENCES, *Análisis de algunas cuestiones relevantes desde el derecho público y privado a raíz de la aprobación de la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda*, Colex, A Coruña, 2024, y el artículo de F. GARCÍA-MORENO RODRÍGUEZ, «La Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el Derecho a la Vivienda, y su decepcionante regulación del principio de sostenibilidad edificatoria», *RDU*, núm. 374, 2024, pp. 19-94. En la misma materia resulta también de interés teórico el análisis crítico y contextualizado que realiza la autora M. D. MAS BADÍA en su monografía *¿Una habitación propia? Arrendamiento y propiedad en la Ley por el derecho a la vivienda*, Marcial Pons, Madrid, 2024. Finalmente, debe hacerse referencia a un tema especialmente complejo en materia de vivienda como es la acción pública que los autores J. A. CHINCHILLA PEINADO y M. DOMÍNGUEZ MARTÍN tratan con rigor y exhaustividad en el libro, *La acción pública en materia de vivienda como servicio de interés general no económico*, RDU Ediciones, Madrid, 2024.

## 2.2. Nivel autonómico

Empezando el recorrido por las novedades normativas urbanísticas y territoriales más destacadas de 2024 a nivel autonómico, en la *Comunidad Autónoma de Andalucía* este año el protagonismo es del ámbito de la ordenación territorial. En este sentido, se han aprobado dos normas: el *Decreto 127/2024, de 16 de julio, por el que se acuerda la formulación de la revisión del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía* (POTA) y el *Decreto 131/2024, de 23 de julio, por el que se aprueban los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales y los Planes Rectores de Uso y Gestión de los Parques Naturales Sierra de Aracena y Picos de Aroche, Sierra Morena de Sevilla y Sierra de Hornachuelos*. Siendo el primer decreto de carácter más general, la nueva regulación eleva al POTA a una especial posición con respecto al resto de planes de ordenación del territorio, que se supeditan a él. Su objeto es establecer los elementos básicos para la organización y estructura del territorio de la comunidad autónoma, siendo el marco de referencia territorial para los demás planes e instrumentos regulados en la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, para las actuaciones con incidencia en la ordenación del territorio*, así como para la acción pública en general. En la misma comunidad autónoma se ha aprobado también este año el *Decreto-ley 3/2024, de 6 de febrero, por el que se adoptan medidas de simplificación y racionalización administrativa para la mejora de las relaciones de los ciudadanos con la Administración de la Junta de Andalucía y el impulso de la actividad económica en Andalucía*. El *Decreto-ley 3/2024* modifica varios textos reglamentarios en materia ambiental con el fin de modernizar el régimen de organización y funcionamiento del registro de autorizaciones de actuaciones sometidas a los instrumentos de prevención y control ambiental, destacando la modificación del art. 121 del *Reglamento de Viviendas Protegidas, aprobado por Decreto 149/2006, de 25 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Viviendas Protegidas*

de la Comunidad Autónoma de Andalucía y se desarrollan determinadas disposiciones de la Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas en materia de Vivienda Protegida y el Suelo. En materia de vivienda turística, la novedad en esta comunidad autónoma consiste en la aprobación del 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. A nivel doctrinal, sobre el régimen urbanístico andaluz, puede consultarse este año el artículo de S. OLMEDO PÉREZ, «La configuración de la propuesta de delimitación de actuación de transformación urbanística en la Ley andaluza 7/2021 y la pretensión de su reglamento de predeterminar los contenidos de la ordenación», *RDU*, núm. 369, 2024, pp. 19-74. Por su parte, sobre la interrelación entre paisaje y promoción de plantas de energías renovables en esta comunidad, puede consultarse la siguiente aportación doctrinal de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La protección del paisaje en Andalucía y la implantación de plantas de producción de energías renovables», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

En la Comunidad Autónoma de Aragón debe hacerse referencia este año a la Ley 5/2024, de 19 de diciembre, de medidas de fomento de comunidades energéticas y autoconsumo industrial en Aragón por la incidencia que dicha norma pueda tener sobre las dos materias que se tratan en el presente informe. Destacan en especial los arts. 47-50 de la Ley sobre el impacto de las nuevas disposiciones en relación con los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y, en concreto, sobre las instalaciones solares en Planes o Proyectos de Interés General de Aragón, las instalaciones de energía renovable en dotaciones públicas, la ordenación de infraestructuras de generación de energía y el planeamiento urbanístico. Además, dos de las disposiciones finales (la segunda y tercera) proceden a la modificación del texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre, del Gobierno de Aragón y del texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, aprobado por Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón. En Aragón se ha producido también este año la aprobación del Decreto 128/2024, de 17 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Viviendas Dotacionales Públicas. El art. 8 del mismo establece las clases y categorías de suelos compatibles con el uso de vivienda dotacional pública y el art. 15 habilita la compatibilidad del uso vivienda pública con otros usos dotacionales, mediante el instrumento urbanístico municipal.

En la Comunidad Autónoma de Canarias, por su parte, la única novedad destacada este año es en materia de vivienda y se trata de la aprobación del Decreto-ley 1/2024, de 19 de febrero, de medidas urgentes en materia de vivienda. De los preceptos interrelacionados con el urbanismo, destacan los arts. 3, 10, 11 y 18 sobre medidas, recuperación de suelo urbanizable residencial, cambio de uso de parcelas a residencial y rehabilitación de edificaciones no terminadas.

Castilla y León ha procedido este año a la aprobación de la Ley 7/2024, de 20 de junio, de Patrimonio Cultural de Castilla y León. Son varios los preceptos de la nueva regulación con incidencia sobre el urbanismo. Destacan el art. 58 dedicado a la actividad

urbanística pública, el art. 59 que interrelaciona el planeamiento urbanístico y el patrimonio cultural y el art. 60 sobre instrumentos de protección de Áreas Patrimoniales. En materia de vivienda, la *Ley 4/2024, de 9 de mayo, de medidas tributarias, financieras y administrativas* en su art. 22 efectúa una modificación de la *Ley 9/2010, de 30 de agosto, del Derecho a la Vivienda de la Comunidad de Castilla y León*. La primera modificación es la relativa a la edad de las personas jóvenes para el acceso a las ayudas en materia de vivienda, elevando el límite de 35 a 36 años. La segunda modificación se efectúa a través de la inserción de dos disposiciones adicionales para evitar duplicidades regulatorias y los problemas de inseguridad jurídica en la aplicabilidad del régimen de las viviendas con protección pública. A nivel doctrinal, analizando de forma general el régimen jurídico de la disciplina urbanística en esta comunidad, destaca este año la publicación del manual de J. L. BARBERA BUSTOS, *Manual de disciplina urbanística de la Comunidad de Castilla y León*, Aranzadi, Pamplona, 2024. Asimismo, interesante resulta la lectura en materia de gestión urbanística en Castilla y León del artículo de R. BOADO OLABARRIETA, «La distribución equitativa de beneficios y cargas ante el nuevo paradigma de desarrollo urbano: especial referencia al suelo urbano consolidado en Castilla y León», *RDU*, núm. 371, 2024, pp. 57-108.

En la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha se ha adoptado este año la *Ley 1/2024, de 15 de marzo, de Medidas Administrativas y de Creación de la Agencia de Transformación Digital de Castilla-La Mancha* que en su art. 26 introduce modificaciones sustanciales al *texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, aprobado por Decreto Legislativo 1/2023, de 28 de febrero*. En primer lugar, la modificación introduce entre los requisitos para la materialización de los diferentes usos en suelo rústico el que se acredite la sostenibilidad social y económica de la actuación, no solo en el propio municipio, sino también en el área de influencia de este. En segundo lugar, se actualizan las cuantías del canon urbanístico. En tercer lugar, se incorpora un nuevo Título VIII a la ley que regula las entidades colaboradoras de la Administración en materia de urbanismo. En cuarto lugar, se amplía al suelo urbano no consolidado la posibilidad de desclasificación a suelo rústico del mismo con el fin de que este pueda destinarse a usos compatibles con la nueva clasificación. En quinto lugar, se modifica el régimen de renovación de licencias, declaraciones responsables y comunicaciones previas a fin de mejorar la seguridad jurídica de estas operaciones. En sexto lugar, se amplían los usos a implantar en los núcleos rurales tradicionales no irregulares introduciendo, junto al uso propio residencial, el de alojamientos de turismo rural con determinados límites cuantitativos. Finalmente, la ley permite que se desarrollen ciertas actuaciones urbanizadoras para la generación de nuevos suelos productivos industriales o terciarios, y, que se puedan realizar diversas construcciones de uso residencial que los instrumentos de planeamiento venían impidiendo.

En la Comunidad Autónoma de Cataluña este año destaca solamente la aprobación en materia de vivienda del *Decreto 408/2024, de 22 de octubre, por el que se aprueba el Plan territorial sectorial de vivienda y se desarrolla el objetivo de solidaridad urbana previsto en la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda*. En su art. 18 se determi-

nan los estándares de reserva de suelo destinado a viviendas de protección pública en los municipios incluidos en las áreas de demanda residencial fuerte y acreditada y en el art. 5 se establecen las directrices para la ejecución del Plan y la formulación de los planes específicos de vivienda. Interesante en esta materia y en concreto en cuanto atañe en concreto a la regulación catalana resulta el artículo de B. BASTÚS RUIZ, «El establecimiento de reservas de suelo para la construcción de vivienda de protección pública en suelo urbano consolidado y sus efectos: el caso de Cataluña», *RDU*, núm. 367, 2024, pp. 57-114.

La Comunidad Valenciana este año ha procedido a la aprobación de numerosas normas que innovan o modifican de forma sustancial el régimen urbanístico y territorial de dicha comunidad. Algunas modificaciones son de alcance más general y algunas se han aprobado a raíz de los acontecimientos desencadenados por la DANA. Entre las novedades más generales se ha procedido, con cierta urgencia, a una relevante reforma del régimen urbanístico y territorial actual bajo un instrumento transversal como es la *Ley 6/2024, de 5 de diciembre, de la Generalitat, de simplificación administrativa*. En su art. 119, la *Ley* modifica el *texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto-legislativo 1/2021, de 18 de junio*. Las modificaciones introducidas son muy diversas, como cambios respecto a la aplicación de las directrices de la Estrategia Territorial de la Comunitat Valenciana (ETCV) en el planeamiento urbanístico o la conveniencia de introducir determinadas normas de aplicación directa en los suelos del litoral. Por un lado, se introduce una nueva regulación de los Proyectos de Inversiones Estratégicas Sostenibles (PIES) y de los Proyectos Territoriales Estratégicos (PTE) y, por otro lado, se implantan determinadas medidas en relación con la tramitación de los planes urbanísticos que agilicen el procedimiento, establezcan con claridad los plazos, regulen con más detalle los informes sectoriales y fijen de modo más flexible los plazos de vigencia de los informes ambientales estratégicos, los documentos de alcance y las declaraciones ambientales estratégicas. Las medidas relativas a los informes sectoriales se hacen también extensivas a la tramitación de las declaraciones de interés comunitario. El Capítulo IV de la ley recoge también una modificación en materia de actividad de los grupos de interés. La misma ley introduce también modificaciones en otras tres normas: en el *Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana* (art. 120), en la *Ley 14/2018, de 5 de junio, de gestión, modernización y promoción de las áreas industriales de la Comunitat Valenciana* (art. 121) y en el *Decreto-ley 14/2020, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica* (art. 122).

Por su parte, el *Decreto-ley 7/2024, de 9 de julio, del Consell, de simplificación administrativa de la Generalitat* ha modificado de nuevo en su art. 113 el *texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, aprobado por el Decreto legislativo 1/2021, de 18 de junio*, en su art. 114 el *Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana*, en su art. 115 el *Decreto-ley 14/2020, del Con-*

*sell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica, y en su art. 122 el Decreto 10/2021, de 22 de enero, del Consell, de aprobación del Reglamento regulador del alojamiento turístico en la Comunitat Valenciana.* Sobre alojamiento turístico en concreto, también se ha adoptado este año el *Decreto-ley 9/2024, de 2 de agosto, del Consell, de modificación de la normativa reguladora de las viviendas de uso turístico.* Por otra parte, en materia de vivienda destaca la adopción del *Decreto 180/2024, de 10 de diciembre, del Consell, por el que se aprueba el régimen jurídico de las viviendas de protección pública de la Comunitat Valenciana.* El decreto establece el régimen jurídico, entre otros, de los edificios en construcción o terminados sobre suelo libre, la determinación del valor de los terrenos para las viviendas protegidas, el procedimiento de solicitud de calificación provisional y régimen de cooperativas de viviendas y comunidades de personas propietarias.

En materia de accesibilidad, la Generalitat ha aprobado este año la *Ley 8/2024, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de accesibilidad universal de la Comunitat Valenciana* en la que se regulan las condiciones urbanísticas aplicables para la ocupación de espacios libres o de dominio público con ascensores.

Con ocasión de los enormes daños que ha provocado la DANA este año en Valencia, debe destacarse la aprobación para hacer frente a dicha situación del *Decreto-ley 20/2024, de 30 de diciembre, del Consell, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción tras los daños producidos por la DANA.* Desde la perspectiva urbanística, el decreto-ley prevé en su art. 2 un Plan especial urbanístico de reconstrucción, en el art. 3 introduce modificaciones de planeamiento municipal en suelos en situación básica urbanizado, en el art. 4 regula los Proyectos de reconstrucción local y en el art. 5 introduce unas reglas especiales de compatibilidad urbanística.

Sobre el régimen de ordenación territorial valenciano, sometido a sucesivas reformas y modificaciones constantes, destaca este año a nivel teórico el artículo de J. E. SERRANO LÓPEZ, «Ocupación racional del suelo: la fijación para el plan de umbrales vinculantes de crecimiento de suelo a ocupar para uso residencial y actividades económicas por la aplicación de un documento de ordenación del territorio, la estrategia territorial de la comunidad valenciana», *RDU*, núm. 369, 2024, pp. 75-135. Asimismo, para el régimen jurídico urbanístico y territorial específico de esta comunidad autónoma, son de especial interés el artículo de M. T. CANTÓ LÓPEZ, «La formación del simplex urbanístico y territorial: flexibilización y simplificación en la regulación valenciana de territorio, urbanismo y paisaje», *RDU*, núm. 373, 2024, pp. 81-144, y la contribución teórica de C. GIMENO FERNÁNDEZ, «La normativa sectorial autonómica limitativa de la potestad de planeamiento de los entes locales. Especial referencia al contexto valenciano», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

En la Comunidad Autónoma de Madrid este año son de indudable interés las dos normas de rango legal que se han aprobado en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda. Se trata de la *Ley 7/2024, de 26 de diciembre, de Medidas para un desarrollo*

*equilibrado en materia de medio ambiente y ordenación del territorio* y de la *Ley 3/2024, de 28 de junio, de medidas urbanísticas para la promoción de vivienda protegida*. La primera modifica tanto la *Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*, realmente no aplicada en la parte reguladora de la ordenación territorial en sus treinta años de vigencia, como la *Ley 9/2001, de 17 de julio, de suelo de la Comunidad de Madrid*. La modificación de la *Ley 9/1995* en lo referente a la ordenación territorial tiene como objeto impulsar la estrategia regional no desarrollada hasta ahora por los problemas generados en su regulación y dimensión. La evidente incapacidad de aprobación de la figura existente del Plan Regional de Estrategia Territorial ha hecho que la nueva ley cree un nuevo instrumentos que son los Planes Territoriales que pueden desarrollar el Plan Regional de Estrategia Territorial de la Comunidad de Madrid o, en su ausencia, establecer una ordenación territorial directa en un ámbito comarcal o subregional. Se conciben estos planes como instrumentos de ordenación territorial que contemplarán la protección y el respeto a los valores ambientales, culturales y paisajísticos. La *Ley 7/2024* crea también una nueva figura denominada Planes Estratégicos Municipales, como instrumentos de ordenación mediante los que se podrán definir los elementos básicos para la estructura del término municipal, sus objetivos estratégicos, áreas prioritarias y criterios de programación relativos a la organización y estructura del municipio. Un comentario sobre el contenido de esta nueva norma y de los instrumentos establecidos en ella puede consultarse en el blog de F. VELASCO CABALLERO, *Ordenación del territorio en la Comunidad de Madrid, tras la Ley madrileña 7/2024, de 26 de diciembre*, <https://franciscovelascocaballero.blog.wordpress.com/2025/02/11/ordenacion-del-territorio-en-la-comunidad-de-madrid-tras-la-ley-madrilena-7-2024-de-26-de-diciembre/>.

Por su parte, la *Ley 3/2024* modifica también la *Ley 9/2001*, para adaptar la actividad urbanística a las nuevas demandas sociales y económicas, especialmente en el ámbito de vivienda protegida. En relación con los planes especiales se procede a reducción de los supuestos de hecho para su aplicación incidiendo en la reducción de los plazos para la implantación de viviendas públicas de protección en parcelas supramunicipales, con la finalidad de facilitar la puesta en el mercado de vivienda de protección. Complementariamente a la ley, la Comunidad Autónoma de Madrid ha aprobado también el *Decreto 105/2024, de 4 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se modifica el Decreto 84/2020, de 7 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula el procedimiento de asignación y el uso de viviendas construidas al amparo de concesión demanial en suelos de redes supramunicipales*. Por otra parte, la *Ley 3/2024* modifica las reservas de aparcamiento del art. 36.6 de la *Ley 9/2001*, reduciéndolas a una plaza de aparcamiento por vivienda en las viviendas públicas de protección, limitando así el coste de construcción que repercute en el precio del alquiler de las mismas. Finalmente, la *Ley 3/2024* regula el régimen especial de cambio de uso a residencial en los suelos calificados con uso terciario oficinas para la implantación de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública en alquiler. Se permite directamente, mediante el procedimiento de licencia, la construcción de viviendas de protección en régimen de alquiler en aquellas parcelas calificadas por el planeamiento municipal como de terciario oficinas. Se establece un periodo de

dos años para la solicitud y tres años para la ejecución, mediante la creación de un uso alternativo que se aplica directamente sin necesidad de modificar el planeamiento. A nivel teórico, es interesante la lectura del artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «El impulso de la actividad urbanística y económica en Madrid. A propósito de la modificación puntual de las normas urbanísticas del PGOU de 1997», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

En Galicia, las novedades principales para 2024 en materia de ordenación territorial y urbanística están establecidas en dos leyes: en cuanto a facilitar la implantación de infraestructuras de energías renovables, la *Ley 2/2024, de 7 de noviembre, de promoción de los beneficios sociales y económicos de los proyectos que utilizan los recursos naturales de Galicia* y, en cuanto al régimen de deducciones para vivienda pública y desarrollo de suelo empresarial, la *Ley 5/2024, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*. Así, destacan en la primera ley la determinación en el art. 56 de incentivos en las condiciones de enajenación de parcelas de suelo empresarial del Instituto Gallego de la Vivienda y Suelo y de Xestión do Solo de Galicia-Xestur, S. A., para la implantación de energías renovables, la declaración en el art. 17 de especial interés público, social y económico de los proyectos de producción de energías renovables y sus infraestructuras y en el art. 53 las reservas de espacios en áreas empresariales para la canalización de energías renovables. En la *Ley 5/2024*, en el art. 5 se establece la deducción para la promoción de suelo residencial con destino a vivienda protegida. Por su parte, el art. 56 modifica la *Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia* para establecer un nuevo procedimiento que permitirá el desarrollo de suelo empresarial de iniciativa privada en aquellos lugares en que exista una demanda real para la implantación de proyectos industriales estratégicos. En las nuevas áreas empresariales creadas a través del citado procedimiento se emplazarán instalaciones de aprovechamiento de energías renovables, de forma que un porcentaje de su producción tenga que dedicarse al suministro a las empresas localizadas en el ámbito sobre el que se pretende actuar, así como a otras empresas y personas consumidoras de la zona. Finalmente, el art. 62 de la *Ley 5/2024* regula los proyectos de interés autonómico para la creación de suelo residencial.

En la Comunidad Autónoma de Islas Baleares han sido varias las normas de rango legal y reglamentario que se han aprobado en materia de urbanismo, ordenación territorial y vivienda. Las modificaciones consecutivas que ha sufrido el régimen urbanístico este año en esta comunidad se encuentran dispersas en varias de estas normas. Algunas obedecen a la necesidad de modernizar la regulación en estos sectores para afrontar los riesgos a los que se enfrentan las islas por sus especiales características de vulnerabilidad climática y otras se aprueban con el fin de modernizar el régimen de vivienda en esta comunidad. Empezando por las primeras, destaca el *Decreto-ley 6/2024, de 13 de diciembre, de medidas urgentes para la protección de las personas y los bienes en las zonas inundables de la comunidad autónoma de las Illes Balears*. La norma modifica de forma puntual preceptos de la *Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Illes Balears* y de la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*. En su DA úni-

ca se establecen obligaciones a los propietarios o titulares de derechos reales en zonas inundables, en zonas de flujo preferente o en áreas de prevención de riesgos (SRP-APR) de inundación. Asimismo, destaca también la aprobación el mismo día del *Decreto-ley 5/2024, de 13 de diciembre, por el que se modifican diversas normas del ordenamiento jurídico de las Illes Balears en materia de espacios naturales, fomento, agricultura, educación, empleo público, turismo, urbanismo, y vivienda* que, también, reforma de modo puntual la *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de Medidas Tributarias*, la *Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears* y la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*. Unos meses antes de la aprobación de esta normativa de carácter urgente se había adoptado también en esta comunidad autónoma la *Ley 3/2024, de 3 de mayo, de medidas urgentes en materia de vivienda*. En ella se regulan las actuaciones de dotación y se aprueban normas específicas para la promoción de la vivienda en el ámbito del municipio de Palma. La *Ley 3/2024* también modifica tanto la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*, como la *Ley 5/2018, de 19 de junio, de la vivienda de las Illes Balears*. Por su parte, en la *Ley 7/2024, de 11 de diciembre, de medidas urgentes de simplificación y racionalización administrativas de las administraciones públicas de las Illes Balears* también se encuentran de nuevo modificaciones de la *Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de urbanismo de las Illes Balears*, así como la modificación del Anexo I, correspondiente a la Matriz de ordenación del suelo rústico, de la *Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial de las Illes Balears y de medidas tributarias*. Finalmente, también se ha aprobado a nivel estatal, pero para esta Comunidad Autónoma, el *Real Decreto 710/2024, de 23 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo del Régimen fiscal especial de las Illes Balears* que regula, entre otros, las inversiones en suelo afecto a actividades industriales.

En la Comunidad Autónoma de La Rioja la única modificación relevante este año en materia urbanística viene de la mano del art. 21 de la *Ley 6/2024, de 27 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2025* que modifica la redacción de la DA 12 de la *Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja*, para establecer el régimen de los usos de suelo no urbanizable especial de protección agropecuaria, en tanto no se apruebe la Ley de Agricultura y Ganadería de La Rioja o se modifique la Directriz de Protección de Suelo No Urbanizable de La Rioja.

Por su parte, País Vasco ha procedido este año a la aprobación de la *Ley 1/2024, de 8 de febrero, de Transición Energética y Cambio Climático*. La ley es principalmente una ley finalista que establece el marco de planificación en materia energética y climática. En este sentido, hay varios preceptos (arts. 35 y ss.) que establecen obligaciones y objetivos al planificador territorial y urbanístico a la hora de proceder a la regulación de los usos del suelo. En concreto, el art. 38 obliga a las administraciones públicas vascas, en el ámbito de sus competencias, a tomar una serie de medidas: *a)* a minimizar las emisiones de gases de efecto invernadero a través de estructuras urbanas compactas y mixtas en usos; *b)* a promover la infraestructura verde con soluciones basadas en la

naturaleza y en el uso de materiales sostenibles, el desarrollo de las energías renovables, la racionalización de la ocupación del suelo y la reutilización de espacios degradados potenciando un uso sostenible de la energía, el agua, la gestión de residuos y de los suelos, la exigencia de regeneración de suelos y rehabilitación de edificios; *c)* a diseñar planificaciones urbanísticas donde se incorporen criterios de reutilización y filtración de aguas de lluvia y de eficiencia energética; *d)* a promover edificaciones energéticamente sostenibles, modelos de movilidad sostenible, y *e)* a adaptar la normativa urbanística para minimizar las barreras a la rehabilitación energética del parque edificado existente. De otro lado, también destacan este año la aprobación del *Decreto 475/2024, de 17 de diciembre, de regulación del Foro de Urbanismo y Vivienda de Euskadi* y del *Decreto Foral 87/2024, de 24 de julio, de la Diputación Foral de Bizkaia, por el que se aprueban las Normas Técnicas para la valoración a efectos fiscales de los bienes inmuebles con elementos de naturaleza urbana y/o rústica*.

En la Comunidad Autónoma de Asturias, la novedad este año es la regulación legal de los proyectos de Interés Estratégico. La *Ley 7/2024, de 20 de diciembre, de Proyectos de Interés Estratégico* crea la figura del PIER, al que se facilita una tramitación urgente y preferente con la que pueda resolverse de manera unificada y en el menor plazo posible la autorización para su ejecución y desarrollo. En estrecha relación con los fines perseguidos por la ley, la localización industrial es un elemento clave en la captación y desarrollo de inversiones, por lo que se ha considerado necesaria una modificación puntual del *texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por Decreto Legislativo del Principado de Asturias 1/2004, de 22 de abril*, que se lleva a cabo en la DF 1.<sup>a</sup> En este sentido, se apuesta por la creación de nuevos mecanismos de gestión de las áreas industriales que faciliten su potenciación, regeneración y promoción económica, conllevando ello el incremento de la oferta de servicios adicionales en las mismas y reforzando así su capacidad para posicionarse como elementos estratégicos en el desarrollo económico autonómico.

Finalmente, en la Comunidad Autónoma de Murcia se ha aprobado este año el *Decreto 177/2024, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Accesibilidad Universal de la Región de Murcia* en el que se establecen diversas obligaciones relacionadas con los elementos de urbanización, la accesibilidad en el exterior del edificio, la regulación de rampas en itinerarios accesibles, etcétera.

Aunque en la Comunidad Autónoma de Cantabria este año no ha habido alguna reforma relevante del régimen urbanístico, a nivel teórico puede consultarse el artículo de J. R. FERNÁNDEZ TORRES, «La reforma sustancial de la legislación urbanística cántabra, a examen», *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*, núm. 52, 2024.

### 3. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES Y DESARROLLOS DOCTRINALES

#### 3.1. Distribución constitucional de competencias

##### 3.1.1. *La Ley estatal de vivienda*

Indudablemente, este año el pronunciamiento más destacado del TC en las materias de interés del presente informe se ha observado en relación con la constitucionalidad de diversos preceptos de la *Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda, relativos al estatuto básico del ciudadano, zonas de mercado residencial tensionado, régimen de vivienda protegida y de arrendamientos urbanos*. En la *STC 79/2024, de 21 de mayo*, se ha estimado parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la ley estatal. Se declara la inconstitucionalidad y nulidad de la ley en relación con diversos preceptos. En primer lugar, el TC considera que las obligaciones de colaboración y suministro de información de los grandes tenedores en zonas de mercado residencial tensionado suponen concreciones excesivas cuya exigencia compete a las CCAA (FJ 6.º). En segundo lugar, el TC constata que la regulación de los principios que rigen la categoría de vivienda protegida cuenta con un nivel de detalle impropio de la competencia estatal ejercitada, invadiendo la competencia autonómica exclusiva para legislar en materia de vivienda. En tercer lugar, se considera que la regulación estatal crea un régimen supletorio estatal sin tener el Estado competencia para ello extendiendo la inconstitucionalidad de este precepto a la disposición transitoria que establece el régimen de las viviendas ya calificadas como protegidas antes de la entrada en vigor de la ley (FJ 7.º). Finalmente, el TC declara la inconstitucionalidad del precepto que enumera las diferentes categorías que deben componer el parque público de vivienda por tener un detalle excesivo, que rebasa la posible garantía estatal de un mínimo uniforme de las condiciones de ejercicio del derecho a la vivienda. Asimismo, el TC considera que estos preceptos afectan taxativamente a determinados ingresos de las Administraciones públicas (entre otros, los procedentes de las sanciones impuestas por el incumplimiento de la función social de la vivienda). Este destino imperativo de ingresos resulta contrario al principio de autonomía financiera de las CCAA e impide el desarrollo y ejecución de sus propias competencias (FJ 8.º). Sobre dicha sentencia pero con un enfoque más amplio puede consultarse el artículo de J. PONCE SOLÉ, «El derecho a la vivienda, la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 79/2024, de 21 de mayo, y la Ley Estatal 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda», *RDU*, núm. 372, 2024, pp. 19-25. En la misma materia destaca también el artículo de C. LÓPEZ PICÓ, «Las condiciones básicas tras la Ley 12/2023, de 24 de mayo, por el derecho a la vivienda: algunos comentarios a la luz de la STC 79/2024, de 21 de mayo», *Revista de Administración Pública*, núm. 225, 2024, pp. 201-214.

### 3.1.2. Ordenación del territorio y protección medioambiental

En cuanto a la distribución competencial en materia de urbanismo y ordenación del territorio y cómo estos ámbitos influyen sobre la competencia exclusiva estatal para el establecimiento de la legislación básica medioambiental debe destacarse este año la *STC 25/2024, de 13 de febrero*, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad de la *Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía* (LISTA). El TC en su sentencia estima parcialmente el recurso y declara la inconstitucionalidad del inciso del art. 22.2 por rebajar el nivel de protección ambiental ex art. 149.1.23.<sup>a</sup> CE que el art. 13.1 TRLSRU otorga al suelo rústico, en cuanto que la norma autonómica permite usos residenciales en este tipo de suelo (FJ 7.º). Se declara igualmente inconstitucional la palabra «mineros» del art. 137.2.f) LISTA, por vulnerar la legislación básica en materia de medio ambiente, al excluir dichos usos mineros de la exigencia de licencia urbanística municipal (FJ 10). Asimismo, se declara la nulidad parcial de los preceptos autonómicos que permiten la desafectación de vías pecuarias sujetas a planeamiento urbanístico (FJ 12). Finalmente, el TC procede a interpretación de conformidad de los artículos legales relativos a las actuaciones y usos ordinarios del suelo rústico (FFJJ 5.º y 6.º).

### 3.2. Planeamiento sectorial, urbanístico y de ordenación territorial

Desde la perspectiva general, y como siempre sucede en el ámbito de la planificación urbanística y territorial, este año han sido numerosos los artículos doctrinales que tratan aspectos de esta actividad administrativa tan compleja tanto a nivel normativo como aplicativo. En primer lugar, puede consultarse el artículo de G. SORIA MARTÍNEZ, «La desordenación urbanística: los ataques al planeamiento, desde la amenaza de su nulidad a las nuevas normas positivas de aplicación directa», *RDU*, núm. 373, 2024, pp. 19-39. En segundo lugar, muy exhaustivo es el análisis que acomete M. A. MUÑOZ GUIJOSA en su artículo «Sobre el procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación territorial: ¿es exigible de manera general el análisis de impacto económico?», *Revista Aranzadi de Urbanismo y de Edificación*, núm. 52, 2024. En el mismo número de la Revista, también resulta de interés el artículo de J. I. PASCUAL MARTÍN, «¿Revisión de oficio de los actos administrativos firmes dictados en aplicación de un plan urbanístico anulado? Una reflexión sobre la nulidad en cadena». Sobre la muy controvertida cuestión de la declaración de nulidad de los planes urbanísticos, todavía pendiente de perfilar con más nitidez en la teoría, normativa y jurisprudencia, especialmente relevante resulta este año el libro de J. A. CHINCHILLA PEINADO, *Tutela cautelar frente a instrumentos de planeamiento urbanístico. Ponderación y garantía del desarrollo sostenible*, Aranzadi, Pamplona, 2024. De la misma editorial y en línea parecida puede consultarse también el libro de J. M. SERRANO ALBERCA, *La nulidad del planeamiento urbanístico por motivos medioambientales*. En tercer lugar y centrado en una figura del planeamiento poco analizada hasta el momento, los estudios de detalle, interesante es la lectura del libro de J. ALEMANY

GARCÍAS (prólogo de L. MELLADO RUIZ), *Los Estudios de Detalle. La supervivencia del último eslabón del planeamiento*, Reus, Madrid, 2024. Finalmente, como trabajo que trata en profundidad el régimen jurídico del suelo no urbanizable se recomienda este año la lectura del libro colectivo R. TEROL GÓMEZ y A. PALOMAR OLMEDA (dirs.), *Caracterización y elementos de protección del régimen del suelo no urbanizable, rústico o rural*, Aranzadi, Pamplona, 2024.

### 3.2.1. *Carácter preceptivo y alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia*

En la STS (Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>) núm. 247/2024, de 13 de febrero (JUR 2024/65159), el TS desestima el recurso de casación interpuesto por una mercantil contra la STSJ de Valencia, confirmándola en cuanto que reitera su doctrina en relación con el carácter preceptivo y el alcance de la vinculatoriedad del informe estatal de costas en los instrumentos de ordenación de la zona de influencia. El Tribunal recuerda en los FFJJ 6.º y 7.º que las previsiones de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas* (en adelante, LC) sobre servidumbres y otras limitaciones a la propiedad de los terrenos colindantes, como las que derivan de la zona de influencia, son auténticos estándares que se imponen y deben ser respetados por el planeamiento urbanístico. Sin embargo, el Tribunal matiza que «los planes de ordenación urbanística del litoral cuyo ámbito se localiza solamente en la zona de influencia, en la medida en que sus determinaciones tienen incidencia sobre el dominio público y sus zonas de servidumbre, están sujetos al informe preceptivo previsto en el art. 117 LC, si bien su carácter vinculante se limitará a las consideraciones atinentes al dominio público y a las servidumbre de acceso y tránsito (o a las que puedan derivar de otras competencias sectoriales), no teniendo tal carácter vinculante las relativas a la servidumbre de protección o a la zona de influencia». Por otra parte, en cuanto a la interpretación de la DT 3.<sup>a</sup>, apartado 3, LC, el Tribunal establece que la ordenación urbanística de terrenos formalmente clasificados como suelo urbano con anterioridad a la entrada en vigor de la LC e incluidos en la zona de influencia sobre los que, a la fecha de su entrada en vigor, no se hubiera consolidado ningún aprovechamiento urbanístico, por no haberse iniciado ni estar en curso a esa fecha ninguna actuación de transformación urbanística, ha de respetar los criterios establecidos en el art. 30 LC.

### 3.2.2. *Libertad de establecimiento y Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales*

Interesante resulta este año la lectura de la STS (Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>) núm. 1579/2024, de 9 de octubre (JUR 2024/396861) en la que el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Islas Baleares desestimatoria del recurso deducido contra Acuerdo del Pleno del Consell Insular de Ma-

llorca por el que se aprobó definitivamente el Plan Director Sectorial de Equipamientos Comerciales de Mallorca (en adelante, PDSEC). La sentencia acomete un minucioso análisis de las previsiones del PDSEC y, en concreto, del establecimiento de zonificación comercial en cinco niveles para atender las necesidades de las poblaciones existentes, evitar traslados innecesarios y proteger los valores que competen al Plan a luz de la libertad de establecimiento y la jurisprudencia europea en la materia. El TS confirma que se han justificado correctamente en términos de proporcionalidad las limitaciones de superficies a los establecimientos que pretendan instalarse en dichas zonas, puesto que sería contrario a los valores de todo tipo que debe proteger el planeamiento territorial y urbanístico poder instalar nuevas grandes superficies en zonas de reducida población para las que es suficiente la existencia de centros comerciales adecuados a la población a que han de atender (FJ 2.º).

### 3.2.3. *Procedimiento de elaboración de planes urbanísticos e informes sectoriales*

El carácter preceptivo de la emisión de distintos tipos de informes en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico y el alcance de su omisión es una materia que en las últimas décadas desencadena numerosos pronunciamientos jurisprudenciales cada año. Este año destaca la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 762/2024, de 4 de noviembre* (JUR 2024/434205). En ella, el TS trata de dos informes: el de impacto de género y el de telecomunicaciones electrónicas sobre las que el informe es del Ministerio de Industria, Energía y Turismo. Sobre el primero, el TS recuerda que solo será un trámite preceptivo si así lo exige la normativa autonómica, sin perjuicio de que la perspectiva de género deba tenerse en cuenta en todo caso en los planes urbanísticos, cuestión sujeta a control jurisdiccional (FJ 6.º). En cuanto a los instrumentos de planificación que afectan al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas, el informe del Ministerio de Industria, Energía y Turismo constituye una de las determinaciones mínimas que debe contener todo Plan General, por lo que su ausencia impide su aprobación. A la luz de lo anterior, el TS estima en parte del recurso de interés casacional interpuesto por la Generalitat de Catalunya contra la STSJ de Cataluña, en el punto referido a la decisión de anulación del Plan de ordenación urbanística municipal de Piera (Barcelona) por la falta de informe de impacto de género, decisión que se anula. En sentido parecido, puede consultarse la *STS núm. 150/2024, de 30 de enero* (ECLI:ES:TS:2024:586).

### 3.2.4. *Contenido y alcance de la evaluación ambiental estratégica y aplicación del principio de no regresión*

Sobre la obligatoriedad de someter los instrumentos de planeamiento a su control ambiental a través del procedimiento de evaluación ambiental estratégica (en adelante, EAE) han sido varias las sentencias que intentan arrojar luz en los aspectos más proble-

máticos de esta interrelación de procedimientos. En primer lugar, resulta interesante la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1303/2024, de 17 de julio* (JUR 2024/233988). El TS desestima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Torremolinos contra la STSJ de Andalucía que declaró la nulidad del acuerdo de la Comisión Territorial de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre la aprobación parcial del PGOU de Torremolinos. El TS confirma que la iniciación de la EAE se ubica en la fase preliminar de borrador del instrumento de planeamiento, en los términos indicados en el art. 18 de la *Ley 21/2013*, sin que pueda deferirse tal iniciación a un momento posterior de la tramitación del plan, debiendo la perspectiva ambiental integrarse desde su inicio, o sea desde esa fase preliminar, en las sucesivas fases de tramitación del plan (FJ 2.º).

En cuanto al principio de no regresión en relación con los planes urbanísticos anulados por motivos medioambientales, el TS reitera la doctrina establecida en la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 62/2024, de 17 de enero* (JUR 2024/30174). Dicha doctrina establece que «no puede entenderse no respetado el principio de no regresión por la sola circunstancia de la reviviscencia de un plan anterior como consecuencia de la declaración de nulidad de un plan de urbanismo por razones medioambientales, sin haberse realizado un análisis material comparativo desde la perspectiva ambiental de las respectivas previsiones de ambos instrumentos de ordenación». De forma idéntica se ha pronunciado también el TS en las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1302/2024, de 17 de julio* (JUR 2024/233980) y *núm. 351/2024, de 29 de febrero* (JUR 2024/78227). A nivel doctrinal destaca este año el artículo G. SORIA MARTÍNEZ, que interrelaciona el principio de no regresión con la construcción de viviendas sobre suelo dotación público, «La crisis del estándar urbanístico: del principio de no regresión a la construcción de viviendas sobre suelo dotacional público», *RDU*, núm. 368, 2024, pp. 99-140.

De otro lado, en cuanto a la interrelación entre el procedimiento de EAE y los planes especiales, interesantes resultan las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 441/2024, de 12 de marzo* (JUR 2024/89225) y *núm. 1747/2024, de 30 de octubre* (JUR 2024/434207). El TS estima el recurso de interés casacional contra la STSJ de Valencia que estimó parcialmente el recurso contencioso-administrativo y declaró nulos la resolución que aprobó definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia y el aludido plan especial, y declaró conforme a derecho el *Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, por el que se aprobó el plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta Valenciana*. Las sentencias referidas tratan de determinar la eventual incidencia que pueda tener la situación en que se encuentre el suelo (suelo urbanizado) afectado por un instrumento de planeamiento urbanístico cuando no coincide, como consecuencia de la anulación jurisdiccional de previos instrumentos, con la clasificación vigente del mismo (suelo no urbanizable) en la determinación de la modalidad de evaluación ambiental estratégica exigible —ordinaria o simplificada— para la aprobación de dicho instrumento de planeamiento. En el caso de autos se había aprobado el Plan Especial

de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto por el procedimiento simplificado de EAE. Pese a que el Plan Especial no tiene cobertura en los supuestos contemplados en el art. 6.2 de la *Ley 21/2013* para ser objeto de evaluación ambiental estratégica simplificada, la situación fáctica del suelo (suelo urbanizado), obtenida en su totalidad por la ejecución de un plan urbanístico posteriormente anulado, a juicio del TS puede producir el efecto jurídico determinante de la elección de la modalidad de evaluación ambiental estratégica por el procedimiento simplificado y no por el ordinario bajo las siguientes condiciones: que «atendido el tiempo transcurrido y la consolidación de la urbanización, esa situación imposibilite a la Administración imponer las medidas de restauración del orden urbanístico infringido o resulten dichas medidas excepcionalmente costosas social y económicamente, siempre que no exista la posibilidad material ni jurídica de elegir otra alternativa distinta de la existente desde la perspectiva medioambiental y concurren especiales razones de interés público que justifiquen la actividad planificadora» (FJ 10). En este sentido, el TS considera que «la elección por la Administración autonómica valenciana del procedimiento simplificado de EAE como trámite necesario para la aprobación del Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, no produce los efectos invalidantes previstos en el art. 9 de la *Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental*, razón por la que el recurso de casación debe ser estimado y casada la Sentencia de 31 de marzo de 2022 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo (Sección 1.ª) del Tribunal Superior de Justicia de la Comunitat Valenciana, por la que se estimaba el recurso contencioso-administrativo interpuesto frente a la Resolución de 17 de diciembre de 2018, de la Consellería de Vivienda, Obras Públicas y Vertebración del Territorio de la Generalitat Valenciana que dispuso aprobar definitivamente el Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas del Puerto de Valencia, declarando nulos la expresada Resolución de 17 de diciembre de 2018 y el aludido plan especial, por considerarlos contrarios a Derecho, al no haberse tramitado por la Administración autonómica evaluación ambiental estratégica ordinaria, sino simplificada».

Sobre estas cuestiones que cada año suscitan con más intensidad conflictos ante el orden contencioso-administrativo, debe destacarse el libro recién publicado de F. L. HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, *La evaluación ambiental estratégica del planeamiento territorial y urbanístico*, Iustel, Madrid, 2024. El libro trata problemas de distinta índole como el ámbito de aplicación de la normativa de la EAE, la integración de los trámites ambientales en el procedimiento de elaboración del planeamiento, la determinación de la Administración y del público que debe ser consultado, el alcance de la decisión del órgano ambiental, los criterios aplicables a la evaluación, etcétera.

### 3.2.5. *Planificación local de distancias mínimas para locales de apuestas*

Este año entre las novedades jurisprudenciales en materia urbanística más destacadas se incluyen los pronunciamientos del TS en relación con el enjuiciamiento

de la regulación municipal de las distancias mínimas entre casas de juego y apuestas. Han sido varios los municipios que, en los últimos años, han regulado mediante modificación de los planes urbanísticos u ordenanzas las distancias entre locales de juego. La doctrina del TS en relación con esta situación puede resumirse de la siguiente forma: El planeamiento urbanístico puede incluir determinaciones específicas sobre el uso del suelo urbano en relación con los locales de juego y apuestas. Estas determinaciones, si indirectamente afectan a la libertad de empresa y la libre prestación de servicios, deben estar adecuadamente justificadas por necesidades imperiosas de interés general. Además, las medidas adoptadas deben ser proporcionales, no imponer una restricción absoluta a la apertura de locales de juego y deben ser respetuosas con la legislación estatal y autonómica aplicable al sector del juego. Pues, sentada la doctrina en la materia, la aplicación de la misma a los casos que se han planteado ante el TS es diversa, dependiendo del alcance de las limitaciones que se imponen en la regulación local. Por ejemplo, en la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1361/2024, de 18 de julio* (JUR 2024/242779) se desestima el recurso de interés casacional interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra la STSJ de Cataluña que declaró la nulidad parcial de la aprobación definitiva del Plan Especial Urbanístico para la regulación de los juegos de azar en la ciudad. El TS confirma la sentencia de instancia al considerar que la regulación local ha venido a regular un aspecto de la normativa sectorial del que la competencia le compete a la Comunidad Autónoma y que ya ha sido regulada y que no se limita a reproducir dicha norma, sino que la contraviene de modo que viene a incluir más restricciones a los establecimientos de este tipo. El Tribunal no considera suficientemente motivada la razón de interés general que ampara el ejercicio de *ius variandi* por el ente local. En este sentido, el TS en sentido similar que en la *STS núm. 1243/2024, de 10 de julio*, considera que el Ayuntamiento de Barcelona no ha elaborado una justificación suficiente y adecuada de las determinaciones que introduce en el PEUJA, adoptando unas limitaciones en cuanto a distancias mínimas de las zonas indicadas que por desproporcionadas e inmotivadas vulneran la libertad de establecimiento (FJ 7.º).

En sentido similar, en la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1243/2024, de 10 de julio* (JUR 2024/229322), el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Castilla y León que dio lugar al recurso contencioso-administrativo interpuesto contra el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Burgos, por el que se aprobó la Modificación Puntual del Plan General de Ordenación Municipal, para establecer una categoría específica de uso terciario recreativo que contribuya a contravenir los riesgos en la salud del juego patológico. El TS considera que el establecimiento como uso prohibido de los locales de juego regulado en todas las normas zonales cuyo uso predominante sea el residencial, supone, *de facto*, la imposibilidad de desarrollo de la actividad empresarial del juego en todo el centro urbano de la ciudad de Burgos, sin dejar margen alguno a la política de planificación autonómica sobre el sector del juego, ni a la efectividad del régimen de distancias previsto, tanto legal como regla-

mentariamente, lo que evidencia un claro incumplimiento de la normativa autonómica sectorial de aplicación.

En la misma línea pueden también consultarse las SSTS (*Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>*) núm. 1396/2024, de 23 de julio (JUR 2024/242768); núm. 1351/2024, de 18 de julio (JUR 2024/242769); núm. 1265/2024, de 15 de julio (JUR 2024/233986); núm. 1266/2024, de 15 de julio (JUR 2024/233978); núm. 1267/2024, de 15 de julio (JUR 2024/233979), y núm. 1243/2024, de 10 de julio (JUR 2024/229322).

Distinta es la conclusión a la que se llega la misma Sala en la STS núm. 1068/2024, de 17 de junio (JUR 2024/184817). En esta sentencia, el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Castilla-La Mancha confirmando el Acuerdo del Ayuntamiento de Talavera de la Reina por el que se aprueba la Modificación Puntual del Plan de Ordenación Municipal, para la ordenación detallada del uso de locales de juego y apuestas dentro del término municipal. El TS consideró que la *Ley 2/2013, de 25 de abril, del Juego y las Apuestas de Castilla-La Mancha*, vigente en el momento de aprobación de la modificación puntual recurrida, no contemplaba un régimen de distancias entre locales de juego, a diferencia de la regulación contemplada en la *Ley 5/2021, de 23 de julio* en vigor. Sobre dicha sentencia, puede consultarse el artículo de J. ORTIZ RAMÍREZ, «Alcance de la potestad de planeamiento de los ayuntamientos en la regulación del uso del suelo y de las edificaciones, en los ámbitos de libertad de empresa y libre prestación de servicios: STS 1068/2024, de 17 de junio (rec. 8754/2022)», *RDU*, núm. 372, 2024, pp. 79-116.

### 3.2.6. *Planes especiales de reforma interior a instancia de particulares y protección del patrimonio histórico*

En cuanto a la posibilidad de que un particular inste a la Administración local la aprobación de un plan especial para la protección del patrimonio histórico, el TS (*Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>*) en la Sentencia núm. 442/2024, de 12 de marzo (JUR 2024/87904) ha considerado que algo así no contraviene el art. 20.1 de la *Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español*, que reserva a la Administración municipal la competencia para redactar el Plan Especial de protección del Conjunto Histórico. Así, el TS desestima en su sentencia el recurso de interés casacional contra la STSJ de Galicia que declaró conforme a Derecho la aprobación definitiva por el Ayuntamiento de Lugo del proyecto de modificación puntual del plan especial de protección rehabilitación y reforma interior do Rucero 214-A (rua de San Roque-Ronda da Muralla) promovido por una entidad mercantil. En el FJ 9.º el Tribunal determina que el particular se limitó a instar la modificación, siendo la Administración municipal la que adoptó conforme a la legalidad los acuerdos de inicio de procedimiento de modificación, de aprobación provisional y de aprobación definitiva. Sobre patrimonio histórico es de interés el artículo de J. HERVÁS MAS, «Las limitaciones singulares derivadas de la

aprobación del catálogo de bienes inmuebles y de la protección del patrimonio histórico artístico», *RDU*, núm. 368, 2024, pp. 141-193.

### 3.2.7. *Acción popular promovida por ayuntamientos en materia urbanística*

En materia de acción popular en el ámbito urbanístico, aunque todavía no se haya resuelto el caso, puede destacarse el *ATS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1.ª) de 21 de febrero de 2024 (rec. 5738/2023) (JUR 2024/63059)*. En él se admite el recurso que plantea la posibilidad del ejercicio de la acción pública en materia urbanística por un ayuntamiento para la impugnación de un instrumento de ordenación urbanística aprobado por otro ayuntamiento, a los efectos de lo prevenido en los arts. 5.f) y 62 del TRLSRU en relación con el art. 19.1.e) y h) LJCA.

## 3.3. Ejecución urbanística

En el ámbito de la ejecución urbanística las novedades más destacadas de este año se ubican a nivel teórico. En este sentido, sumamente interesantes resultan el artículo de M. J. SARMIENTO ACOSTA, «El sistema de compensación en el urbanismo español actual», *RDU*, núm. 368, 2024, pp. 29-98, en el que se ofrece una mirada analítica general sobre este sistema de gestión en España, así como la contribución en otro número de la misma revista de C. E. FALCÓN PÉREZ, «La incorporación del derecho al aprovechamiento urbanístico en el patrimonio de los agentes privados: una cuestión a resolver», *RDU*, núm. 370, 2024, pp. 47-118.

### 3.3.1. *Expropiación forzosa y derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución*

Entre los pronunciamientos jurisprudenciales en el ámbito de la gestión urbanística, resulta interesante este año la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1754/2024, de 4 de noviembre (JUR 2024/424703)*. En ella, el TS desestima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Valencia, que estimó parcialmente el recurso contencioso administrativo interpuesto frente a la resolución del Jurado Provincial de Expropiación. El TS confirma la sentencia de instancia rechazando la existencia de cosa juzgada en el supuesto concreto, manteniendo que la valoración del justiprecio debe ir referida a la reserva de aprovechamiento urbanístico que debía haberse hecho efectiva y que no se puso materializar y, no respecto de la finca objeto de ocupación directa por el ayuntamiento. Conforme al TS, el expediente de justiprecio debe tener por objeto no los terrenos destinados a dotaciones públicas ocupados por la Administración, sino los terrenos de valor equivalente que se debieron adjudicar a su propietario por el instrumento de planeamiento. En el FJ 7.º el Tribunal confirma que el objeto de valo-

ración y de fijación de justiprecio debe ser efectivamente la reserva de aprovechamiento reconocido. En concreto, «el propietario del terreno ocupado desde la formalización del acta ya no es titular de una propiedad tangible, por tener reconocido un derecho de aprovechamiento urbanístico en otra unidad de ejecución distinta a la localización física de su antigua propiedad. Transcurrido el plazo establecido, el propietario o a quien haya transmitido su derecho de aprovechamiento urbanístico podrá efectuar requerimiento a la Administración para que inicie el procedimiento de expropiación del aprovechamiento urbanístico, por ser este el objeto de su titularidad dominical al habersele adjudicado como medio de pago, no así el terreno ocupado ya transmitido a la Administración con la formalización del acta de ocupación directa».

### 3.3.2. Expropiación y retasación

En la STS (*Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>*) núm. 1773/2024, de 6 de noviembre (JUR 2024/434206), el TS desestima el recurso de casación confirmando la sentencia de instancia por una expropiación consumada con el abono del justiprecio antes de la entrada en vigor de la LS 2007. Para el TS, no resulta aplicable la retasación que contemplan las Leyes del Suelo a procesos expropiatorios terminados con anterioridad a su entrada en vigor, aunque con posterioridad a dicha entrada en vigor se produjera una modificación puntual del PGOU que alterara los usos o la edificabilidad de dichos terrenos.

### 3.3.3. Reparcelaciones y premio de afección

Interés tiene este año la STS (*Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>*) núm. 1242/2024, de 10 de julio (JUR 2024/226995) en la que el TS estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ del País Vasco, que anula parcialmente en lo relativo a la exclusión del 5 por 100 del premio de afección sobre la cantidad fijada en concepto de indemnización por las construcciones de los recurrentes afectadas por el expediente de reparcelación. El Tribunal, que establece doctrina en dicha sentencia, considera que de la misma manera que al expropiado se le reconoce el derecho al abono de un 5 por 100 sobre el justiprecio fijado, como compensación del daño afflictivo producido por la pérdida del bien, se ha de reconocer el premio de afección del 5 por 100 previsto en el art. 47 LEF a quien se ve privado de tales construcciones e instalaciones en el ámbito de un proceso reparcelatorio, salvo que medie, acuerdo entre los propietarios (FJ 9.º).

En la misma línea, el TS en la *Sentencia (Sala 3.<sup>a</sup> de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.<sup>a</sup>)* núm. 391/2024, de 6 de marzo (JUR 2024/78249) estima el recurso de casación interpuesto contra la STSJ de Valencia, anulándola y desestima el recurso de apelación interpuesto contra la STJCA en impugnación de la providencia de apremio dictada por el organismo de Gestión Tributaria de la Diputación Provincial de

Alicante por impago de las cuotas de urbanización reclamadas por un ayuntamiento, resolución que anula por no estar ajustada al ordenamiento jurídico. En la sentencia se trata de dilucidar si se puede dirigir el procedimiento de apremio contra el adquirente para el pago de las cuotas de urbanización no satisfechas por el transmitente —al que se notificó la liquidación— en periodo voluntario, o si es necesario que al adquirente se le notifique previamente la liquidación en cuestión a efectos de su abono en periodo voluntario. El Tribunal considera en el FJ 3.º que la ejecución forzosa de un acto administrativo de pago dirigida a un obligado por subrogación exige que este previamente sea requerido de cumplimiento voluntario y se le notifique el acto que inicia la ejecución forzosa para poder seguir los trámites de ejecución por las normas del procedimiento de apremio.

### 3.4. Disciplina urbanística

En materia de disciplina urbanística y a nivel doctrinal se observan este año varias aportaciones doctrinales de utilidad que analizan dicho régimen desde una perspectiva general. Destacan el artículo de J. A. VIERA GONZÁLEZ, «Moldear la normativa a la ilegalidad a través de dispensas urbanísticas y “a sabiendas de su injusticia”», *RDU*, núm. 367, 2024, pp. 115-151, y el artículo de R. I. LUQUE ÁLVAREZ, «El régimen de prescripción de las infracciones urbanísticas en suelos no urbanizables protegidos», *RDU*, núm. 371, 2024, pp. 19-55. Asimismo, en la materia se recomienda también la lectura del libro de J. D. SANZ HEREDERO, *Disciplina urbanística y tráfico inmobiliario. Ejecución de sentencias de demolición y terceros de buena fe*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2024.

#### 3.4.1. «Mobile homes» y licencia urbanística

Ante la crisis de vivienda y la aparición de nuevas formas de alojamiento, este año es relevante la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1917/2024, de 5 de diciembre* (JUR 2024/455223). El TS desestima el recurso de interés casacional contra la STSJ de Cataluña que confirmó en apelación la sentencia de un JCA que declaraba conforme a derecho el decreto de la Alcaldía del Ayuntamiento de Tarragona por el que se denegó al recurrente la legalización de la colocación de «mobile homes» en un camping. El TS en su sentencia asimila las «mobile homes» a las casas prefabricadas atendiendo al destino preferente de proporcionar hogar a las personas, aunque puntualmente puedan ser remolcadas y exige licencia urbanística para su instalación. En concreto, en la sentencia se rechaza la equiparación de estas casas a los vehículos-remolques y se considera que su instalación en un camping no queda amparada por la licencia de actividad del establecimiento. El Tribunal examina si la exigencia de licencia urbanística resulta contraria a la Directiva de Servicios o a la Ley de Garantía de la Unidad de Mer-

cado, rechazando tal posibilidad y justificándose por razones de protección del medio ambiente y del entorno urbano (FJ 5.º).

#### 3.4.2. Vehículos eléctricos, híbridos y enchufables y licencias urbanísticas

En cuanto a la exigencia de licencia de obra y ambiental de instalación de recarga de vehículos eléctricos, destaca este año la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1854/2024, de 20 de noviembre* (JUR 2024/450579). El TS estima en su sentencia los recursos de casación interpuestos por el Ayuntamiento y una sociedad limitada contra la STSJ de Asturias y confirma la dictada por el JCA en cuanto declaró la conformidad a derecho de las licencias concedidas por el ayuntamiento, consistentes en licencia de obra, instalación y actividad a la mercantil, relativas a ampliación de lavadero de vehículos para instalación de tienda y puntos de suministro de combustible, licencia de apertura de lavadero, tienda y puntos de suministro y licencia de obra y ambiental de instalación de recarga de vehículos eléctricos (FJ 6.º).

### 3.5. Responsabilidad patrimonial

La necesidad de regular la indemnización a nivel normativo por la pérdida de la facultad a participar en las actuaciones de transformación urbanística se analiza este año en la muy relevante aportación de G. R. FERNÁNDEZ FERNÁNDEZ, «Necesidad de regular la indemnización por la pérdida de la facultad de participar», *RDU*, núm. 372, 2024, pp. 27-42. Por otra parte, es también interesante en materia de responsabilidad urbanística el artículo de J. HERVÁS MAS, «La responsabilidad de la administración derivada del retraso en la finalización de los programas de actuación urbanística: un nuevo producto financiero en favor de los propietarios con el ayuntamiento como aseguradora universal», *RDU*, núm. 373, 2024, pp. 41-79.

#### 3.5.1. Convenios urbanísticos

En el controvertido ámbito de los convenios urbanísticos resulta muy interesante este año la línea jurisprudencial que se ha iniciado con la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1108/2024, de 24 de junio* (JUR 2024/219203). En esta sentencia, el TS estima el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Cuenca contra la STSJ de Castilla-La Mancha que anula y confirma la desestimación presunta de la reclamación de responsabilidad patrimonial de la mencionada Corporación municipal por resolución del convenio urbanístico de sustitución en metálico de la cesión del 10 por 100 de aprovechamiento urbanístico, en su condición de agente urbanizador, como consecuencia de la ejecución del PAU el Sector Único, del planeamiento municipal. El Tribunal, que establece doctrina en el presente caso,

determina que cuando se declara la invalidez de un convenio urbanístico de monetarización por las cesiones de terrenos gratuitas que deban realizar los propietarios a la Administración actuante, deberá discriminarse si la invalidez lo es por causa de resolución, en cuyo caso los intereses se calcularan desde que se reclamen por el perjudicado; o si se trata de una causa de nulidad o anulabilidad del convenio, en cuyo supuesto, los intereses se calcularan desde la fecha en que se hizo el pago de la cantidad reclamada. En sentido idéntico pueden consultarse las *SSTS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núms. 1195/0224 y 1196/2024, de 4 de julio* (JUR 2024/219204 y JUR 2024/219202).

### 3.5.2. *Plazo de prescripción en caso de anulación de actos administrativos o disposiciones generales*

En cuanto a la cuestión de determinar cuál es el día inicial del cómputo del plazo de prescripción de la acción de responsabilidad patrimonial, en el supuesto de anulación de actos administrativos o disposiciones generales por sentencia, cuando dicha sentencia, en su fallo, establece una obligación de hacer o requiere la realización de un acto de ejecución posterior puede consultarse este año *la STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 282/2024, de 22 de febrero* (JUR 2024/72363). El TS en dicha sentencia estima el recurso de casación, anula la STSJ de Valencia y rechaza la pretensión indemnizatoria derivada de responsabilidad patrimonial por los daños y perjuicios ocasionados por la imposibilidad de materializar los derechos urbanísticos asignados a los terrenos propiedad del recurrente. En el FJ 4.º, el TS establece que a los efectos de inicio del cómputo del plazo de prescripción anual para la reclamación de los daños y perjuicios, «el cómputo de la prescripción no se inicia hasta que la Administración condenada proceda a dar pleno cumplimiento a la sentencia anulatoria y acuerde el pleno restablecimiento del derecho que había sido declarado».

### 3.5.3. *IIVTNU e IBI*

En la línea de los pronunciamientos de los años anteriores en materia de responsabilidad patrimonial del Estado Legislador por la declaración de la inconstitucionalidad de varios apartados del art. 107 TRLRHL que establece el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana (en adelante, IIVTNU), este año destaca la *STS (Sala 3.ª de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5.ª) núm. 1463/2024, de 18 de septiembre* (JUR 2024/306109). En ella, el TS estima el interpuesto por la representación procesal de una sociedad limitada contra el Acuerdo del Consejo de Ministros de 27 de diciembre de 2023, por el que se inadmite la solicitud de indemnización por responsabilidad patrimonial del Estado legislador con sustento en la *STC 182/2021, de 26 de octubre*, en relación con el Impuesto sobre el Incremento del Valor de los terrenos de naturaleza urbana. El TS recuerda que el TC no consideró ilegítimo

el impuesto ni el método de estimación objetiva de la base imponible, sino su utilización exclusiva, que ya ha sido eliminada del ordenamiento jurídico. En el caso de autos, la recurrente trató de utilizar ante la Administración y en sede judicial el método de estimación directa para acreditar la existencia de un decremento de valor, pero se inadmitió la petición al no concurrir el supuesto previsto en el art. 217.1.a) LGT, obviando cualquier argumentación con relación al art. 217.1.g), también invocado en su escrito de solicitud de revisión de oficio. Para el TS, en este caso resulta gravada una operación económica en la que no quedó constatada la existencia de un incremento de valor del terreno y así lo corrobora la prueba presentada que permite tener por acreditado la inexistencia de este incremento.

