### SEMINARIO DE DERECHO LOCAL

### INFORME EN MATERIA DE ORDENACION DEL TERRITORIO, URBANISMO Y VIVIENDA

Mª Josefa Aguado Orta.

Directora General de Contratación

Gobierno de Aragón

Fecha: 4 de febrero de 2021.

**SUMARIO**:

**I. NOVEDADES NORMATIVAS**.

**1. ESTADO.**

- Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, por el que se modifica el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendamientos de vivienda habitual que puedan acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19. (BOE núm. 322, de 10 de diciembre).

- Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes. (BOE núm. 334, de 23 de diciembre).

**2. COMUNIDADES AUTONOMAS.**

B) CATALUÑA

- Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19. (DOGC núm. 8263, de 4 de noviembre)

- Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler. (DOGC núm. 8292, de 11 de diciembre)

- Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana. (DOGC núm. 8303, de 24 de diciembre).

- Decreto-ley 3/2021, de 12 de enero, de modificación de la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana. (DOGC núm. 8315, de 14 de enero)

C) GALICIA

- Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia. (DOG núm. 8, de 14 de enero)

- Ley 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas. (DOG núm. 19, de 29 de enero).

OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:

F) CANTABRIA

- Ley de Cantabria 12/2020, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas. (BOCANT extraordinario núm. 122, de 30 de diciembre)

H) REGIÓN DE MURCIA

- Ley 6/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/2019, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación de modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad. (BORM núm. 302, de 31 de diciembre)

I) COMUNIDAD VALENCIANA

- Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat. (DOGV núm. 8987, de 31 de diciembre).

L) CANARIAS.

- Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad autónoma de Canarias. (BOC núm. 267, de 28 de diciembre).

M) COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA

- Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental. (BON núm. 296, de 22 de diciembre).

- Ley Foral 20/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2021. (BON núm. 304, de 31 de diciembre).

P) COMUNIDAD DE MADRID

- Decreto 2/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los Premios de Calidad de la Vivienda, Comunidad de Madrid. (BOCM núm. 12, de 15 de enero).

**II. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.**

**2.- TRIBUNAL SUPREMO**

- Sentencia 1547/2020, de 19 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Madrid, que desestimó el recurso de apelación contra otra del JCA número 2 de Madrid en procedimiento ordinario contra una liquidación del ICIO, en calidad de sustituto del contribuyente, que fija criterio interpretativo sobre esta figura. (Roj: STS 3955/2020)

- Sentencia 1550/2020, de 19 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de casación interpuesto por la CNMC contra una sentencia del TSJ del País Vasco, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por CNMC contra el acuerdo de aprobación definitiva de una modificación del PGOU de Bilbao, que fija criterios interpretativos de los arts. 38 CE y 5 y 17.4 de la LGUM y 3.11 de la Ley 17/2009. (Roj: STS 3842/2020)

- Sentencia 1703/2020, de 10 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Baleares, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva de una ordenanza municipal de publicidad exterior de Ibiza. (Roj: STS 4194/2020)

**3.- TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA**

I) COMUNIDAD VALENCIANA

- Sentencia 596/2020, de 16 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del TSJ de la Comunidad Valenciana, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA, que, a su vez, desestimo el RCA deducido contra la denegación de la legalización de un núcleo zoológico y deniega la licencia de régimen y declaración responsable ambiental para la actividad de núcleo zoológico. (Roj: STSJ CV 7283/2020)

- Sentencia 631/2020, de 23 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del TSJ de la Comunidad Valenciana, que desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra una sentencia del JCA, que, a su vez, estimó el RCA deducido contra la orden de restauración del orden urbanístico infringido, consistente en el cese del uso de un apartamento turístico. (Roj: STSJ CV 7281/2020)

- Sentencia 519/2020, de 30 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del TSJ de la Comunidad Valenciana, que estima parcialmente los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Villareal y los particulares contra una sentencia del JCA, que, a su vez, estimó parcialmente el RCA deducido contra la ocupación de una parcela por la vía. Voto particular. (Roj: STSJ CV 7385/2020)

P) COMUNIDAD DE MADRID

- Sentencia 593/2020, de 3 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del TSJ de la Comunidad de Madrid, que estima el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA, que, a su vez, estimó parcialmente el RCA deducido contra resolución municipal que declaró la ineficacia de una declaración responsable. (Roj: STSJ M 12213/2020)

**III. DOCUMENTOS RELEVANTES.**

**I. NOVEDADES NORMATIVAS.**

En cuanto a las novedades normativas, el Estado ha vuelto a modificar el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, fundamentalmente en lo que al programa de vivienda para jóvenes se refiere. También se ha dictado un RDL de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda.

Respecto de la normativa dictada por la Comunidades Autónomas, aparte de numerosas normas sobre promoción del estímulo de la vivienda de protección oficial y nuevas modalidades de alojamiento, como el turístico, en Cataluña se ha dictado la Ley de áreas de promoción económica urbana, para el fomento del sector terciario en los centros de las ciudades; en Galicia ha sido publicada la ley de ordenación del territorio y en la comunidad Foral de Navarra se aprobó la LF reguladora de las actividades con incidencia ambiental.

Las leyes de medidas fiscales y administrativas de las diferentes CC.AA. también introducen modificaciones en la legislación de vivienda y la de ordenación territorial y urbanística.

**1. ESTADO.**

- **Real Decreto 1084/2020, de 9 de diciembre, por el que se modifica EL Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021 y la Orden TMA/378/2020, de 30 de abril, por la que se definen los criterios y requisitos de los arrendamientos de vivienda habitual que puedan acceder a las ayudas transitorias de financiación establecidas en el artículo 9 del Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19**. (BOE núm. 322, de 10 de diciembre).

Se modifica el Programa de ayuda a los jóvenes, que tiene por objeto facilitar el acceso al disfrute de una vivienda digna y adecuada en régimen de alquiler a jóvenes con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas al inquilino, o facilitar a estos el acceso a una vivienda en régimen de propiedad localizada en un municipio de pequeño tamaño, mediante la concesión de una subvención directa para su adquisición.

La exposición de motivos manifiesta la discriminación que ha supuesto la limitación de la definición de “*municipios de pequeño tamaño*” a los que posean una población residente inferior a los 5.000 habitantes, de los cuales, la mayoría se encuentran integrados en el medio rural. Por esta razón, se modifica esta definición y se incluye en ese concepto a los núcleos de población, entes de ámbito territorial inferior al municipio, y a otras formas de organización desconcentrada como caseríos, concejos, parroquias, aldeas, pedanías, lugares anejos y otros análogos que posean una población que, sin superar el límite de 5.000 habitantes, se encuentran incursos en municipios extensos en los que en su conjunto sus núcleos de población suman más de 5.000 habitantes. Todo ello, con la finalidad de evitar o revertir la despoblación del entorno rural.

Asimismo, se modifica la disposición adicional segunda del RD 106/2018, de 9 de marzo, ampliando al 31 de diciembre de 2022 la limitación temporal para que las comunidades autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla concedan las ayudas estatales del Plan Estatal de Vivienda 2018-2021, manteniendo las excepciones ya reguladas en la propia disposición y condicionándolo a que, en todo caso, la concesión de las ayudas se realice con cargo a los fondos transferidos por el Ministerio en el ejercicio 2021 o anteriores.

- **Real Decreto-ley 37/2020, de 22 de diciembre, de medidas urgentes para hacer frente a las situaciones de vulnerabilidad social y económica en el ámbito de la vivienda y en materia de transportes**. (BOE núm. 334, de 23 de diciembre).

El art. 1 de este RDL modifica el Real Decreto-ley 11/2020, de 31 de marzo, por el que se adoptan medidas urgentes complementarias en el ámbito social y económico para hacer frente al COVID-19, en concreto, su artículo 1, que regula la “*suspensión durante el estado de alarma del procedimiento de desahucio y lanzamiento arrendaticios en el caso de personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional*”.

Desde la entrada en vigor del presente real decreto-ley y hasta la finalización del estado de alarma declarado por el Real Decreto 926/2020, de 25 de octubre, por el que se declara el estado de alarma para contener la propagación de infecciones causadas por el SARS-CoV-2, prorrogado por Real Decreto 956/2020, de 3 de noviembre, en todos los juicios verbales que versen sobre reclamaciones de renta o cantidades debidas por el arrendatario, o la expiración del plazo de duración de contratos suscritos conforme a la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de Arrendamientos Urbanos, que pretendan recuperar la posesión de la finca, se haya suspendido o no previamente el proceso en los términos establecidos en el apartado 5 del artículo 441 de dicha ley, la persona arrendataria podrá instar un incidente de suspensión extraordinaria del desahucio o lanzamiento ante el Juzgado por encontrarse en una situación de vulnerabilidad económica que le imposibilite encontrar una alternativa habitacional para sí y para las personas con las que conviva.

Son medidas de carácter extraordinario y temporal.

Para que opere la suspensión el arrendatario debe acreditar que se encuentra en alguna de las situaciones de vulnerabilidad económica previstas en el RDL.

El Letrado de la Administración de Justicia deberá trasladar inmediatamente a los servicios sociales competentes toda la documentación y solicitará informe de valoración de la situación de vulnerabilidad del arrendatario y, en su caso, del arrendador, y se identifiquen las medidas a aplicar por la administración competente.

El auto que fije la suspensión señalará expresamente que, finalizado el estado de alarma, se reanudará automáticamente el cómputo de los días a que se refiere el artículo 440.3 o se señalará fecha para la celebración de la vista y, en su caso, del lanzamiento, según el estado en que se encuentre el proceso. Acreditada la vulnerabilidad, antes de la finalización del plazo máximo de suspensión, las Administraciones públicas competentes deberán, adoptar las medidas indicadas en el informe de servicios sociales u otras que consideren adecuadas para satisfacer la necesidad habitacional de la persona en situación de vulnerabilidad que garanticen su acceso a una vivienda digna.

Además de la modificación del artículo 1 del RDL 11/2020. Se añade un nuevo artículo 1.bis, titulado “*Suspensión durante el estado de alarma del procedimiento de desahucio y de los lanzamientos para personas económicamente vulnerables sin alternativa habitacional en los supuestos de los apartados 2.º, 4.º y 7.º del artículo 250.1 de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil*”, que también, extraordinaria y temporalmente, se permite al Juez, hasta tanto finalice el estado de alarma y de manera ponderada atendiendo al caso concreto, la facultad de suspender el lanzamiento hasta la finalización del estado de alarma.

Debe tratarse de viviendas que pertenezcan a personas jurídicas o a personas físicas titulares de más de diez viviendas y que las personas que las habitan sin título se encuentren en situación de vulnerabilidad económica por encontrarse en alguna de las situaciones descritas en la letra a) del artículo 5.

Deben concurrir las siguientes circunstancias:

a) relativas a si la entrada o permanencia en el inmueble está motivada por una situación de extrema necesidad, que se valorará por los servicios sociales.

b) relativas a la cooperación de los habitantes de la vivienda con las autoridades competentes en la búsqueda de soluciones para una alternativa habitacional que garantizara su derecho a una vivienda digna.

El ocupante de la vivienda sin título debe ser persona dependiente, víctima de violencia sobre la mujer o tener a su cargo, conviviendo en la misma vivienda, alguna persona dependiente o menor de edad.

En ningún caso procederá la suspensión a que se refiere este artículo si la entrada o permanencia en la vivienda ha tenido lugar en los siguientes supuestos:

a) Cuando se haya producido en un inmueble de propiedad de una persona física, si en dicho inmueble tiene su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada, sin perjuicio del número de viviendas de las que sea propietario.

b) Cuando se haya producido en un inmueble de propiedad de una persona jurídica que lo tenga cedido por cualquier título válido en derecho a una persona física que tuviere en él su domicilio habitual o segunda residencia debidamente acreditada.

c) Cuando la entrada o permanencia en el inmueble sea consecuencia de delito.

d) Cuando existan indicios racionales de que la vivienda se esté utilizando para la realización de actividades ilícitas.

e) Cuando la entrada o permanencia se haya producido en inmuebles de titularidad pública o privada destinados a vivienda social y ya se hubiera asignado la vivienda a un solicitante por parte de la administración o entidad que gestione dicha vivienda.

f) Cuando la entrada en la vivienda se haya producido con posterioridad a la entrada en vigor del presente real decreto-ley.»

**2. COMUNIDADES AUTONOMAS.**

**B) CATALUÑA**

- **Decreto-ley 37/2020, de 3 de noviembre, de refuerzo de la protección del derecho a la vivienda ante los efectos de la pandemia de la COVID-19**. (DOGC núm. 8263, de 4 de noviembre)

Este decreto ley añade una nueva disposición adicional a la Ley 24/2015, de 29 de julio, de medidas urgentes para afrontar la emergencia en el ámbito de la vivienda y de la pobreza energética, relativa a la suspensión excepcional y transitoria por motivos sanitarios de los procedimientos de desahucio y de los lanzamientos que afecten hogares vulnerables sin alternativa habitacional.

En este sentido, la D. A. manifiesta que durante la vigencia del estado de alarma o de una medida que comporte restricciones a la libertad de circulación por razones sanitarias, se suspenderán las ejecuciones de resoluciones judiciales que comporten el lanzamiento de personas o unidades familiares que se encuentren dentro de los parámetros de riesgo de exclusión residencial previstos en esta Ley y ocupen viviendas que provengan de los demandantes previstos en el artículo 5.2.

La determinación relativa a la inclusión o no inclusión dentro de los parámetros de riesgo de exclusión social corresponde a los servicios sociales de la administración pública competente.

- **Decreto-ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler**. (DOGC núm. 8292, de 11 de diciembre)

El Decreto ley se estructura en cuatro artículos que modifican, respectivamente, el Decreto ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda, la Ley 18/2007, de 28 de diciembre, del derecho a la vivienda, y el texto refundido de la Ley de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/2010, de 3 de agosto, y la Ley 11/2020, de 18 de septiembre, de medidas urgentes en materia de contención de rentas en los contratos de arrendamiento de vivienda y de modificación de la Ley 18/2207, de la Ley 24/2015 y de la Ley 4/2016, relativas a la protección del derecho a la vivienda.

Las modificaciones básicamente se centran en las siguientes medidas:

* Se incorpora una nueva disposición transitoria, la quinta bis, en el Decreto ley 17/2019 para regular algunos aspectos relativos a los precios de venta y las rentas máximos de las viviendas con protección oficial sujetas a regímenes anteriores al Decreto ley 17/2019.

Regula los precios de venta y las rentas máximos que regirán para las viviendas con protección oficial de régimen general y especial que se califiquen a partir de la entrada en vigor del Decreto ley y que estén sujetos al sistema de determinación de precios de venta y de rentas máximos establecido por el régimen anterior. También se incorpora un cuadro con los precios y rentas de las viviendas y sus anexos, distinguiendo los importes entre régimen general y especial en las cuatro zonas geográficas que regula el Plan para el derecho a la vivienda.

Determina la actualización anual automática de precios.

Establecen los límites a que queda sujeta la actualización de precios y de rentas máximos en las segundas y posteriores transmisiones, alquileres o cesiones del uso de las viviendas con protección oficial cualificada.

* La modificación de la Ley del derecho a la vivienda tiene como finalidad la de dar respuesta urgente al incremento de la demanda de viviendas de alquiler. En este sentido:

 A) Se incorporan los alojamientos con espacios comunes complementarios como una tipología más de vivienda, los alojamientos con espacios comunes complementarios y se definen esos espacios comunes complementarios. En esta nueva tipología de viviendas se prohíbe la división en propiedad horizontal, lo que propiciará que se destinen al mercado de alquiler.

 B) Se faculta a las administraciones públicas y las entidades del sector público que, por las funciones que tienen atribuidas, disponen de datos y documentación sobre rentas de alquiler de viviendas la cesión de esos datos, a requerimiento de la administración competente, para el ejercicio de las tareas del régimen de control y sancionador en materia de contención de rentas.

 C) Se añade dos nuevas DDTT: una, para establecer las condiciones mínimas de habitabilidad de los espacios comunes complementarios de las viviendas y de los alojamientos, hasta la adaptación del Decreto 141/2012, de 30 de octubre, por el que se regulan las condiciones mínimas de habitabilidad de las viviendas y la cédula de habitabilidad, a la nueva normativa del presente Decreto ley, y otra, para regular las condiciones de los precios y rentas máximos aplicables a las viviendas y alojamientos con espacios comunes complementarios con protección oficial hasta la adaptación del Plan para el derecho a la vivienda a este Decreto ley.

* Igualmente, se modifica la Ley de urbanismo, en concreto, las figuras de planeamiento urbanístico para facilitar la implantación de los alojamientos con espacios comunes complementarios, eximiendo a estos de la reserva de sistemas de espacios libres y equipamientos cuando se incorporen mediante una modificación de planeamiento, en términos análogos a las viviendas de protección pública, sin rebasar el número de viviendas que resulta de aplicar el módulo de 70 m2 al techo, al entender que no se produce un incremento potencial del número de habitantes que exija un correspondiente incremento de las reservas para sistemas urbanísticos.
* La modificación de la Ley 11/2020 pretende evitar la repercusión a la parte arrendataria de gastos generales y servicios individuales que no hubiesen sido previstos en los contratos de arrendamiento de viviendas arrendadas dentro de los cinco años anteriores a la entrada en vigor de la mencionada Ley.

- **Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana.** (DOGC núm. 8303, de 24 de diciembre).

Esta Ley, que ha sido recientemente modificada por el **Decreto-ley 3/2021, de 12 de enero, de modificación de la Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana** (DOGC núm. 8315, de 14 de enero) en lo que al procedimiento de delimitación se refiere, tiene por objeto la creación de áreas de promoción económica urbana con el objetivo de modernizar, innovar y promocionar determinadas zonas urbanas, y para mejorar la calidad del entorno urbano mediante actuaciones sostenibles; consolidar el modelo de ciudad compacta, compleja y cohesionada y medioambientalmente eficiente; e incrementar la competitividad de las empresas, favoreciendo la creación de empleo.

La exposición de motivos refiere como objetivos generales y específicos de la ley los de favorecer la creación de un modelo de ciudad compacta con la presencia de actividades económicas integradas e los núcleos urbanos; frenar el proceso de desertización comercial de los núcleos urbanos en favor de las áreas comerciales periurbanas; impulsar los polígonos de actividad económica como espacios de cooperación empresarial; diversificar la actividad comercial, industrial o de servicios, promover la participación activa del tejido empresarial, etc…

Estas áreas finalidades de interés general. Para su dirección y la gestión, la ley prevé un sistema de colaboración público-privado entre la Administración local y una entidad privada creada al efecto; sin perjuicio de que la competencia de la promoción de actividades económicas y empresariales de los municipios y la planificación urbanística corresponda a la Administración local, en colaboración con las demás administraciones públicas y con el sector privado.

El cumplimiento del objeto previsto en la ley requiere la delimitación de determinadas zonas urbanas continuas en las que se desarrollen actividades económicas, denominadas “áreas de promoción económica urbana” (o APEU). Estas áreas son zonas geográficas de uno o varios municipios previamente delimitadas, integradas por locales situados dentro de su ámbito, en las que está prevista la ejecución de un plan de actuación que debe adecuarse a los fines de interés general previstos en la ley.

A estos efectos, se consideran local la parte de un edificio, o el edificio entero, con acceso directo desde la vía pública, en el que se ejerce, o en la que es susceptible de ser ejercida, una actividad económica empresarial. También se incluye en esta consideración el solar sin edificar con capacidad de admitir una edificación en la que sea posible desarrollar cualquier tipo de actividad económica empresarial. Están excluidos los locales en los que se realizan actividades sin ánimo de lucro y actividades que no constituyen una actividad empresarial y los solares cuyo uso se destina al aparcamiento gratuito de vehículos, así como todos los locales y equipamientos de titularidad pública, salvo que el titular solicite expresamente su inclusión.

Las APEU se financian con las contraprestaciones económicas o cuotas que se establezcan obligatoriamente, que tendrán la condición de prestaciones patrimoniales de carácter público no tributario (que se regularán mediante ordenanza municipal), y, alternativamente, con las figuras tributarias que la legislación reguladora de las haciendas locales establezca a estos efectos.

Las APEU son gestionadas por entidades privadas, sin ánimo de lucro y con personalidad jurídica propia, constituidas por las personas que acrediten que son titulares del derecho de posesión de los locales a que se refiere la ley, situados dentro del ámbito de delimitación del área, a la que se han adherido; y su organización y actividad está sujeta a lo dispuesto en esta ley, sus estatutos y, supletoriamente, a las disposiciones de la Ley 4/2008, de 24 de abril, del libro tercero del Código civil de Cataluña, relativo a las personas jurídicas.

La ley atribuye la iniciativa para la delimitación de estas APEU a las personas que acrediten ser titulares de la posesión de un mínimo del 25% de la totalidad de los locales dentro del ámbito y que representen, al menos, el 25 % de la totalidad de los votos de los que dispone cada poseedor del ámbito, cualquier asociación empresarial o el ayuntamiento del municipio en el que se pretenda la delimitación.

La ley regula el contenido mínimo de los proyectos de delimitación de un APEU, entre los que se incluye, además de la memoria justificativa de la delimitación del área, el plan de actuación, que incluirá una memoria económica, y la propuesta de convenio, que suscribirá el ayuntamiento con la entidad gestora del área.

El plan de actuación establece los objetivos del APEU, los instrumentos, funciones y medidas que se adoptarán para alcanzarlos. Incluye una memoria justificativa de las funciones básicas a desarrollar, un programa de actuaciones con un diagnóstico de la situación inicial, los objetivos perseguidos y las medidas propuestas; un presupuesto de gastos necesarios para el desarrollo, las fuentes de financiación, las reglas para la exacción de las cuotas, el periodo de duración de las medidas propuestas y los mecanismos de evaluación de resultados.

El procedimiento de aprobación de la delimitación del APEU corresponde al órgano competente en materia de promoción económica del Ayuntamiento.

La ley crea el Registro de las áreas de promoción económica urbana de Cataluña, con el fin de disponer de forma permanente y actualizada, en un registro único, de toda la información relativa a todas las áreas de Cataluña.

La ley también regula de manera extensa la organización y funcionamiento de las entidades gestoras, así como la financiación de estas áreas. Respecto de la extinción de las APEU, se produce por resolución o extinción del convenio suscrito entre el ayuntamiento y la entidad gestora. La extinción del área conlleva la disolución de la entidad gestora y requiere dar cuenta al Pleno del Ayuntamiento. No se admite la disolución mientras existan obligaciones pendientes o la entidad gestora tenga procedimientos judiciales pendientes de una sentencia firme.

También determina el porcentaje de participación de cada uno de los poseedores, en función de la tipología del local y la superficie construida catastral.

**C) GALICIA**

- **Ley 1/2021, de 8 de enero, de ordenación del territorio de Galicia**. (DOG núm. 8, de 14 de enero)

Esta ley entrará en vigor al mes de su publicación en el Diario Oficial de Galicia, deroga la ley de Ordenación del Territorio de 1995, la Ley de medidas urgentes en materia de ordenación del territorio y del litoral de Galicia y el Decreto que regula los planes y proyectos sectoriales de incidencia supramunicipal. También introduce pequeñas modificaciones en la Ley de protección del paisaje de Galicia y en la Ley de suelo de Galicia.

La ley se compone de 61 artículos, distribuidos en dos títulos, seis disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

El **título preliminar** delimita el objeto de la ley y reconoce los principios y criterios orientadores, así como los fines y objetivos que han de presidir la ordenación del territorio. Los principios más destacables son el desarrollo territorial sostenible; la racionalidad territorial, que entiende el suelo como un bien limitado y agotable; la cohesión social y económica, el impulso y la dinamización demográfica y la perspectiva de género; la necesidad de tener en cuenta la conectividad y la restauración ecológicas y las directrices de la Estrategia estatal de infraestructura verde y de la conectividad y restauración ecológicas; el cuidado del paisaje como bien de especial interés; y la atención al sistema rural y costero no urbano de Galicia como un conjunto de espacios que desempeñan un papel territorial fundamental para la Comunidad Autónoma.

La ley introduce la necesidad de que la planificación territorial y sectorial permita y asegure la conectividad ecológica y la funcionalidad de los ecosistemas, la mitigación y adaptación a los efectos del cambio climático, la desfragmentación de áreas estratégicas para la conectividad y la restauración de ecosistemas degradados.

En este título preliminar también se regula la competencia administrativa en materia de ordenación del territorio y las relaciones entre administraciones públicas, según los principios de colaboración y cooperación; la transparencia y participación ciudadana y la creación del Instituto de Estudios del Territorio.

El **Título I** desarrolla el contenido de la ordenación del territorio y los instrumentos de ordenación del territorio, que son:

- Directrices de ordenación del territorio

- Planes territoriales, integrados y especiales,

- Planes sectoriales, y

- Proyectos de interés autonómico.

Cada uno de estos instrumentos de ordenación del territorio vienen desarrollados, definiendo su objeto, ámbito de aplicación y funciones; su contenido y documentación; y la eficacia y las limitaciones de cada instrumento. Se eliminan figuras de la Ley de 1995 como los planes de ordenación del medio físico y los programas coordinados de actuación, en un caso porque ya hay figuras similares en la legislación de espacios naturales y en otro por su carácter netamente inversor.

La ley incorpora el principio de vinculación de las determinaciones de los instrumentos de ordenación del territorio para el planeamiento urbanístico y, en aras al cumplimiento de los principios de eficacia, celeridad, simplificación administrativa y seguridad jurídica, se admite la posibilidad de tramitación en un único procedimiento, simultáneamente, la aprobación del instrumento de ordenación del territorio y la modificación del planeamiento urbanístico, respetándose, en todo caso, el principio de autonomía municipal.

También regula la posibilidad de suspensión cautelar motivada por la formulación de un instrumento de ordenación del territorio, de los procedimientos de aprobación del planeamiento urbanístico y de sus instrumentos de gestión o ejecución, así como de los procedimientos de otorgamiento o la presentación de títulos habilitantes municipales para ámbitos determinados, así como la necesidad de sometimiento de los instrumentos de ordenación del territorio a evaluación ambiental estratégica ordinaria o simplificada, de conformidad y en los términos contemplados en la legislación básica estatal.

Las *Directrices de ordenación del territorio* son el instrumento que ofrece una visión global de la ordenación territorial de Galicia y sirve de referencia para la formulación de los restantes instrumentos de ordenación del territorio y de los contemplados en la normativa urbanística, así como para las actuaciones con incidencia en el territorio que se desarrollen por las personas particulares y las administraciones públicas, con pleno respeto, en este último caso, a las competencias respectivas.

Los *planes territoriales* se distinguen entre integrados y especiales, en función de su mayor o menor escala y ámbito de afección territorial. Los primeros están dirigidos a la organización de áreas geográficas supramunicipales que, bien por presentar características homogéneas, bien por su tamaño y relaciones funcionales, demanden una planificación de los usos del suelo, las actividades productivas, las infraestructuras y los equipamientos de tipo comarcal y de carácter integrado. Los segundos pueden dar soporte a requerimientos especiales de planificación de ámbitos en función de sus características morfológicas, agrícolas, ganaderas, forestales, etnográficas, productivas, paisajísticas o ecológicas diferenciadas, que exijan una consideración y tratamiento unitarios. Tiene como objetivo propio la definición de un modelo territorial que haga compatible el desarrollo y la defensa del medio natural a fin de conseguir un crecimiento equilibrado y una mejora de la calidad de vida de sus habitantes.

Se redefinen los *planes sectoriales,* como los instrumentos de ordenación del territorio que tienen por objeto ordenar y regular la implantación territorial de actividades sectoriales, estableciendo, en su caso, las condiciones generales para las futuras actuaciones que desarrollen dichos planes y definiendo los criterios de diseño y las características funcionales y de emplazamiento que garanticen su accesibilidad y coherente distribución territorial, según su naturaleza.

Por último, *los proyectos de interés autonómico* son instrumentos de intervención directa en la ordenación del territorio de la C.A. y tienen por objeto planificar y proyectar la ejecución inmediata de actuaciones que trascienden el ámbito municipal por su incidencia territorial, económica, social o cultural, su magnitud o sus singulares características que las hagan portadoras de un interés supramunicipal cualificado, que no tengan previsión ni acomodo en el planeamiento urbanístico. Son directamente ejecutivos.

La ley también regula el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio.

También regula la modificación de los instrumentos de ordenación del territorio y distingue según sean sustanciales o no sustanciales. Las primeras suponen una alteración general o fundamental del instrumento de ordenación del territorio y, en todo caso, las que tengan que someterse al procedimiento de evaluación ambiental estratégica ordinaria; en el caso de los proyectos de interés autonómico no previstos, tendrán esta consideración las modificaciones que afecten a los aspectos que fundamentaron la declaración de interés autonómico. Para su tramitación se seguirá el mismo procedimiento previsto para la aprobación del instrumento de ordenación del territorio, que se modifica sustancialmente. El procedimiento es simplificado si se trata de modificaciones no sustanciales.

Finalmente, la ley también contempla los efectos y la vigencia de los instrumentos de ordenación del territorio, así como la necesidad de que los mismos se inscriban en el Registro de Ordenación del Territorio y Planeamiento Urbanístico de Galicia.

La ley establece una previsión sobre el procedimiento de otorgamiento de los títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística para edificaciones que se ubiquen en terrenos situados en varios términos municipales (DA 4ª).

- **Ley 4/2021, de 28 de enero, de medidas fiscales y administrativas**. (DOG núm. 19, de 29 de enero).

El capítulo II del Título II de esta Ley contiene diversas disposiciones en materia de medio ambiente y territorio.

Las modificaciones de la Ley del suelo tienen como finalidad aclarar la prevalencia de la aplicación de la normativa sectorial cuando sea el caso, así como dotar de todas las garantías jurídicas la tramitación de los planes básicos municipales promovidos por la C. A. para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes que no cuentan con planeamiento urbanístico, permitiendo que tanto los planes especiales como las delimitaciones de suelo de núcleo rural vigentes en la actualidad en los respectivos ayuntamientos puedan quedar incorporadas en dicho plan, favoreciendo la seguridad jurídica en los ayuntamientos con esas delimitaciones previas.

Los ajustes que se proponen pretenden que la ordenación urbanística que resulte de los planes básicos municipales esté realmente adaptada al territorio y no le resulte ajena, de forma que, excepcionalmente, podrán proponerse reajustes en las ordenanzas del Plan básico autonómico en lugar de incorporarlas directamente sin tener en cuenta la diferente realidad física de los distintos municipios.

También se introducen diversas modificaciones puntuales en el Reglamento de la Ley del suelo, al concurrir razones de urgencia que demandan su adopción inmediata por la presente ley, sin perjuicio de lo dispuesto en la disposición final primera respecto de las ulteriores modificaciones de esta. Estas modificaciones pretenden agilizar la tramitación de los planes básicos municipales en beneficio de los diferentes ayuntamientos implicados, ya que, de otro modo, el procedimiento tendría que quedar paralizado hasta que entrasen en vigor las nuevas previsiones y, posteriormente, se adaptasen los planes básicos a ellas.

La exposición de motivos aclara que la urgencia de las modificaciones viene motivada porque la paralización de los plazos administrativos derivada de la declaración del estado de alarma por la covid-19 afectó de forma significativa a la tramitación de los planes básicos y supuso un importante retraso en el cronograma previsto.

En concreto, se modifica el art. 40 de la Ley del suelo, que regula las edificaciones existentes de carácter tradicional existente en cualquier categoría de suelo, a las que faculta para su destino a usos residenciales, terciarios o productivos, a actividades turísticas o artesanales y a pequeños talleres y equipamientos.

Es necesaria la previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, y permite la rehabilitación, reconstrucción o ampliación, incluso en volumen independiente, sin necesidad de cumplir los parámetros urbanísticos aplicables excepto el límite de altura, y siempre que la ampliación supere el 50 % del volumen originario de la edificación tradicional, con mantenimiento de las características esenciales del edificio, del lugar y de su tipología originaria. Todo ello, sin perjuicio de las previsiones establecidas en las normativas sectoriales que resulten de aplicación.

Se añade un párrafo al número 1 del artículo 63, con el fin de que los planes básicos municipales puedan remitir la ordenación detallada de determinadas áreas a un plan especial aprobado con anterioridad declarándolo subsistente, identificándolo con claridad e indicando su fecha de aprobación y publicación.

También se modifica el art. 63.2.a), permitiendo que los planes básicos municipales delimiten los núcleos rurales existentes en el municipio e identificados en el Plan básico autonómico, de acuerdo con los criterios establecidos en esta ley y en su normativa de desarrollo, y los categorizarán, según corresponda, como tradicional o común, de conformidad con sus características y su grado de consolidación. También pueden declarar subsistentes las delimitaciones de núcleos rurales aprobadas con anterioridad, incorporando la delimitación física y su parcela o parcelas mínimas.

Permite, con la modificación del art. 63.2.e) que los planes básicos municipales puedan reajustar las ordenanzas de edificación y uso del suelo contenidas en el Plan básico autonómico, de acuerdo con un estudio pormenorizado del territorio y al análisis del modelo de asentamiento poblacional.

Se añade la letra f) al art. 63.2, relativo a la delimitación de los ámbitos de ordenación remitida, en su caso, identificando con claridad el instrumento y su fecha de aprobación. En este supuesto, la normativa del plan básico municipal recogerá una ficha para cada ámbito que identifique el documento declarado subsistente.

También introduce modificaciones en el contenido mínimo de los documentos que componen los planes básicos municipales.

Establece el retranqueo obligatorio de las construcciones y cerramientos de obra 4 metros del eje de la vía a que den frente, con el fin de proteger las vías de circulación.

**OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS:**

**F) CANTABRIA**

- **Ley de Cantabria 12/2020, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas**. (BOCANT extraordinario núm. 122, de 30 de diciembre)

Modifica la normativa de Control Ambiental Integrado de Cantabria, con el fin de trasladar a un solo texto normativo la regulación de determinados aspectos sustanciales de la evaluación ambiental urbanística que estaban dispersos.

Esto tiene como consecuencia, la necesidad de ajustar la regulación del actual en esta materia, en lo relativo a la tramitación de la evaluación ambiental urbanística de ciertos planes e instrumentos urbanísticos de manera proporcional a sus previsibles impactos sobre el medio ambiente.

Así:

1. Regula la posibilidad de someter a evaluación ambiental estratégica simplificada, a los Planes Parciales y Planes Especiales, cuando éstos desarrollan las determinaciones y previsiones de un Plan General previamente sometido a evaluación ambiental. Con el fin de evitar duplicidades en la evaluación, no somete el documento de desarrollo de un plan ya sometido a evaluación ambiental a una nueva evaluación de aspectos ya evaluados en la tramitación de aquel. Sin perjuicio de que el órgano ambiental someta a, si así lo considera, evaluación ambiental ordinaria a estos cuando así lo decida, caso por caso, en el informe ambiental estratégico.
2. Regula la obligatoriedad de someter a evaluación ambiental a determinados estudios de detalle de acuerdo con su contenido y determinaciones, garantizando la protección del medio ambiente, así como la integración de los aspectos ambientales en el planeamiento urbanístico, que hasta la fecha no estaban sometidos a evaluación ambiental. Se someten al trámite de evaluación ambiental estratégica simplificada los Estudios de Detalle que, en ámbitos de suelo urbano no consolidado, establezcan la ordenación detallada, o bien modifiquen la ordenación o completen las determinaciones contenidas en los PGOU; no así el resto de ED que realicen las funciones que tradicionalmente han venido realizando estos instrumentos complementarios de planeamiento (establecimiento de alineaciones y rasantes y ordenación de volúmenes, de acuerdo con las especificaciones del PG).
3. La modificación de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria se refiere a:
* Introduce un nuevo art. 67.2 relativo a otras actuaciones previas a la aprobación inicial del PG.
* Modifica los arts. 68, 69, 71 y 71 sobre la aprobación inicial, provisional, definitiva y aprobación parcial del PGOU.
* Modifica el artículo 183, relativo a los actos sujetos a licencia urbanística y a declaración responsable o comunicación, y el art. 187, que regula la relación entre los diferentes tipos de licencias.

Finalmente, la Disposición Adicional cuarta de la Ley de Cantabria 12/2020, titulada “Régimen de aplicación de las modificaciones de la Ley de Cantabria 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria”, prevé que lo establecido en el artículo 19 de esta Ley, que es el que modifica la ley de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo de Cantabria, será de aplicación a los planeamientos urbanísticos en tramitación, a partir de aquella fase en la que se encuentren, resultandos válidos todos los actos y trámites realizados hasta ese momento.

**H) REGIÓN DE MURCIA**

- **Ley 6/2020, de 29 de diciembre, por la que se modifica la Ley 10/2019, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación de modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad**. (BORM núm. 302, de 31 de diciembre)

La modificación obedece al fallo de la STC dictada en rel recurso de inconstitucionalidad del año 2019, en relación con diversos artículos de la Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de aceleración de la transformación del modelo económico regional para la generación de empleo estable de calidad, que anula dos de los artículos recurridos.

En concreto, las modificaciones afectan a:

1. **La Disposición Adicional única de la Ley de Turismo de Murcia, que regula el incentivo de edificabilidad para la renovación hotelera.**

Esta D. A. prevé que en la renovación edificatoria de un hotel existente la posibilidad de admitir un incremento de la edificabilidad asignada a la parcela por el planeamiento vigente, siempre y cuando la categoría resultante del establecimiento tras la renovación sea como mínimo 3 estrellas o en el caso de transformación en hotel, de al menos 3 estrellas, de otros establecimientos de alojamiento turístico reglado existentes, pudiendo tratarse de obras de reforma, ampliación, e incluso de reconstrucción parcial o reedificación total tras la demolición del edificio preexistente.

El incremento de edificabilidad dependerá de la categoría resultante de la actuación de renovación y como máximo podrá ser del 20% para hoteles de 3 estrellas, 30% pata hoteles de 4 estrellas y c) 40% para hoteles de 5 estrellas. El volumen resultante se podrá destinar a cualquier dependencia del hotel, siempre que constituya una unidad de explotación.

En la ordenación del volumen edificable resultante en la parcela debe tenerse en consideración las circunstancias de ordenación del entorno y reducir en lo posible la incidencia sobre los predios colindantes, realizándose mediante alguno de los instrumentos de planeamiento previstos en la legislación urbanística, en función de si la parcela estuviera ya calificada de uso hotelero (estudio de detalle) o no (plan especial de ordenación de volúmenes y asignación del uso hotelero exclusivo). La Sentencia TC n.º 161/2019 de 12 de diciembre, no considera inconstitucional este apartado sexto de la DA1ª, interpretado en los términos de su fundamento jurídico 5 b).

Previo a la aprobación del instrumento urbanístico preciso, es necesario informe previo, preceptivo y vinculante del departamento autonómico competente en turismo sobre la adecuación de la actuación de renovación hotelera a la normativa turística y categoría solicitada, debiéndose aportar a tal fin el anteproyecto del establecimiento con detalle suficiente sobre las nuevas características, instalaciones y servicios. A esta obligación añade la modificación incorporada por la Ley 6/2020 que “cuando la actuación de renovación hotelera afecte a edificaciones ubicadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público, este régimen se aplicará “*sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de costas*”, como no podía ser de otra manera, por otra parte.

Estas actuaciones de renovación hotelera tienen la consideración de proyectos de interés turístico, lo que implica la reducción de los plazos de tramitación aplicables a los planes y proyectos necesarios para su realización.

El apartado 9 de esta DA indicaba que “*cuando la actuación de renovación hotelera se desarrolle sobre una parcela situada en un ámbito urbano o urbanizable en proceso de gestión y ejecución, la aplicación de la prima de aprovechamiento se sumará a los derechos que inicialmente correspondan su beneficiario, sin afectar a la equidistribución y cesión, pero sí deberá ser tenida en cuenta en la liquidación provisional o definitiva de los gastos de urbanización, contribuyendo a los mismos*”. La STC declaró inconstitucional el inciso «*sin afectar a la equidistribución y cesión*».

La modificación de este apartado 9 añade después del inciso “que inicialmente correspondan a su beneficiario”, otro inciso del siguiente tenor “*debiendo ser tenida en cuenta en la liquidación provisional o definitiva de los gastos de urbanización, contribuyendo a los mismos*”.

Honestamente, creo que la modificación introducida no da cumplimiento a la STC puesto que la afección a la equidistribución y la cesión es mucho más amplia que todos los gastos de urbanización incluidos en la cuenta de liquidación provisional o definitiva. El aumento de edificabilidad exige el cumplimiento de una serie de obligaciones, entre las que se encuentra el deber de cesión del porcentaje correspondiente de espacios públicos, zonas verdes, y el porcentaje de aprovechamiento urbanístico correspondiente al municipio. Como dice la STC, “*(…) conforme a las normas estatales, la equidistribución es un deber que pesa sobre los propietarios de suelo sujeto a transformación urbanística, así como sobre los propietarios de suelo urbano, en la medida que supone un principio que tiene por finalidad garantizar la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad [STC 143/2017, FJ 20 b)]*”.

El reparto igualitario de los beneficios y cargas derivados de la ejecución del planeamiento no aspira a lograr una igualdad suprema, sino que es un intento de igualar en la medida establecida por la Ley. “(...) *No hay equidistribución de beneficios y cargas entre distintas clases de suelo; tampoco tiene que haberla necesariamente entre sectores distintos de la misma clase de suelo, ni siquiera entre los propietarios afectados por el mismo plan, pero incluidos en diferentes ámbitos o unidades de ejecución*”, para añadir que “*en el caso que examinamos, sin embargo, esa desigualdad entre los propietarios no deriva de lo anteriormente expuesto, sino exclusivamente de que se trata de una actuación concreta, la construcción de una instalación hotelera, a la que se concede una prima de aprovechamiento que queda excluida de los deberes de equidistribución y cesión únicamente por tratarse de un hotel, alterando incluso la regla general establecida en los arts. 116.4 y 132.4 de la Ley 13/2015, que obliga a que tales primas lleven consigo «el aumento correspondiente de dotaciones aplicando los estándares fijados por el planeamiento».*

*Se frustra así, por tanto, el fin buscado por el art. 149.1.1 CE y por las normas estatales dictadas a su amparo, la igualación mínima de los propietarios de suelo respecto a la equidistribución de beneficios y cargas. Consecuentemente el inciso «sin afectar a la equidistribución y cesión» del apartado noveno de la disposición adicional primera de la Ley 12/2013, introducida por el art. 7.4 de la Ley 10/2018, es inconstitucional y nulo”.*

1. **El artículo 145.4 de** **la Ley de Ordenación territorial y urbanísticas de la Región de Murcia, que regula los instrumentos de planeamiento.**

Este apartado 4, dentro del artículo 145, que regula los planes generales, disponía la posibilidad de suspensión total o parcial de la vigencia de los instrumentos de planeamiento urbanístico por el Consejo de Gobierno, en casos excepcionales, para garantizar su adecuación a los instrumentos de ordenación del territorio, para defender otros intereses supramunicipales o para instar la revisión de su planeamiento. El acuerdo de suspensión de vigencia, previa audiencia a los ayuntamientos afectados, debe indicar los instrumentos cuya vigencia se suspenden, el alcance de la suspensión, los plazos en los que deban revisarse o modificarse los instrumentos suspendidos y la normativa que haya de aplicarse transitoriamente.

Igualmente, este art. 145.4 disponía que este régimen jurídico, concretado en unas normas transitorias, no tendría la consideración de instrumento de planeamiento a efectos urbanísticos ni ambientales cuando no realizaran modificación alguna en la clasificación prevista en el planeamiento y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establecieran el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental, por referirse exclusivamente a: suelo urbano, suelo urbanizable que haya iniciado el proceso urbanizatorio y a los núcleos rurales.

Su alcance y objeto se limitaba a establecer el mínimo contenido normativo necesario que permitiera el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores, sin producirse una transformación con efectos significativos para el medio ambiente.

Pues bien, los recurrentes consideran que privar a las normas transitorias de la consideración de instrumentos de planeamiento tiene incidencia en la normativa básica medioambiental (arts. 5, 6 y 8 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental).

El TC dispone que esa normativa vulnera el art. 149.1.23 CE, que habilita al Estado para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente, sin perjuicio de las medidas adicionales de protección que puedan establecer las comunidades autónomas.

Remitiéndose a otras sentencias del propio TC, como la STC 109/2017, FJ 3, que ya consideró formal y materialmente básicos el art. 6 de la Ley 21/2013, que regula el ámbito de la preceptiva evaluación ambiental estratégica, y el art. 8 de la misma ley, que, en el marco del anterior, limita a supuestos concretos las excepciones a dicha evaluación.

De este modo, como ya resaltó la STC 109/2017, FJ 3, los preceptos estatales fijan una regla general que ha de ser considerada básica: el sometimiento a evaluación ambiental estratégica, sea ordinaria o simplificada, de todo plan o programa y sus modificaciones relativos a sectores materiales con incidencia medioambiental, admitiendo solamente excepciones tasadas en función del objeto del plan o programa.

Por esta razón dice que *“la aplicación de la doctrina anterior al presente caso permite apreciar que, con independencia de la calificación formal que le otorgue el legislador murciano, las normas transitorias a las que se refiere el precepto pretenden regular el uso del suelo (se busca con este tipo de norma que «permita el normal ejercicio de las facultades urbanísticas en los suelos consolidados anteriores»), por lo que, aunque formalmente no sean un plan urbanístico o su modificación, produce sus efectos, y, por tanto, se subsumen en el concepto material de plan que la norma básica emplea para determinar si procede exigir la evaluación ambiental. Siendo eso así, nos encontramos con un supuesto ya enjuiciado por la mencionada STC 109/2017, FJ 3, pues, de modo similar a lo que allí sucedía, «La norma autonómica excluye de evaluación ambiental determinadas categorías de planes y sus modificaciones que sí están sometidos a la misma de conformidad con la legislación básica. La exclusión de esos planes de la evaluación ambiental estratégica prescrita por las normas estatales supone, por sí misma, la reducción de los niveles mínimos de protección establecidos por la legislación básica, con la consiguiente vulneración de la competencia estatal en materia de medio ambiente».*

Entiende que la conclusión del legislador murciano no se corresponde con la doctrina establecida por el TC y concluye que los dos últimos apartados del art. 145.4 de la Ley 13/2015 incurren en contradicción con la normativa básica y son contrarios al orden constitucional de distribución de competencias. Declaras inconstitucionales y nulos los incisos «*ni ambientales*», «*y, de acuerdo con la normativa ambiental básica, no establezcan el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental*» y «*sin producirse una transformación que suponga efectos significativos para el medio ambiente*», porque en ellos se localiza la contradicción denunciada.

1. **El artículo 42 de** **la Ley de protección ambiental integrada de la Región de Murcia.**

Este artículo se refiere a las modificaciones de la instalación o actividad y el apartado 4 regulaba las modificaciones calificadas como no sustanciales, en función de una serie de características, que ampliaban, ciertamente, los supuestos de no sustancialidad.

La regulación actual establece claramente los parámetros para considerar no sustancial una modificación de la autorización ambiental integrad, del siguiente tenor:

“*En las actividades potencialmente contaminadoras de la atmósfera (grupos A y B) que no se encuentren sometidas a autorización ambiental integrada, no se consideran modificaciones sustanciales aquellas que supongan una modificación o reemplazo de maquinaria, equipos o instalaciones por otras de características similares, siempre que no suponga la inclusión de un nuevo foco A o B que suponga un incremento superior al 35% de la emisión másica de cualquiera de los contaminantes atmosféricos que siguen en la autorización o del total de las emisiones atmosféricas producidas.*

*Cuando la modificación establecida no modifique o reduzca las emisiones se considerará modificación no sustancial”*.

**I) COMUNIDAD VALENCIANA**

- **Ley 3/2020, de 30 de diciembre, de la Generalitat, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat**. (DOGV núm. 8987, de 31 de diciembre).

En materia de vivienda incluye dos modificaciones:

1ª Lo que en la regulación anterior del art. 57 de la Ley de Vivienda de la comunidad Valenciana se denominaba “adjudicación y gestión de las viviendas de promoción pública”, ahora pasa a denominarse “adjudicación y gestión del patrimonio público de vivienda”,

. A estos efectos, también modifica la Disposición Adicional Novena de la ley para indicar que las referencias contenidas en la normativa de desarrollo reglamentario del artículo 57 a la expresión “promoción pública” deberán entenderse realizadas al “patrimonio público de vivienda”.

En orden a la ampliación de la vivienda pública mediante el derecho de tanteo y retracto, se modifica el artículo 10 del Decreto ley 6/2020, de 5 de junio, del Consell, que regula la titularidad, competencia y transmisiones de viviendas sujetas a los derechos de adquisición preferente, en el caso de transmisiones singulares.

Modifica, igualmente, la Disposición transitoria segunda que prevé el régimen transitorio de los derechos de adquisición preferente regulados en el decreto ley.

En materia de ordenación del territorio se introducen aspectos novedosos en la regulación de las construcciones en zonas rurales, favoreciendo la implantación de usos industriales y terciarios en los municipios del sistema rural, admitiendo la posibilidad de eximir de la reserva del 5 % de dotaciones públicas.

Por otro lado, se facilita la prestación de garantías para la promoción de programas de actuación integrada por las sociedades urbanísticas de titularidad pública, se prevé la posibilidad de subrogación de la Generalitat ante la inactividad de los Ayuntamientos en las actuaciones de edificación forzosa destinadas a uso residencial.

Básicamente, las modificaciones afectan a las actuaciones de transformación urbanística y de edificación y rehabilitación en suelo urbano, los planes de reforma interior de las actuaciones de renovación y regeneración urbana, la constitución de complejos inmobiliarios.

También se modifica la ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje en lo relativo a los proyectos de inversiones estratégicas sostenibles y se incorpora una nueva disposición transitoria relativa a la tramitación de los instrumentos y modificaciones de planeamiento tras la pérdida de vigencia de pronunciamientos ambientales.

**L) CANARIAS.**

- **Decreto ley 24/2020, de 23 de diciembre, de medidas extraordinarias y urgentes en los ámbitos de vivienda, transportes y puertos de titularidad de la Comunidad autónoma de Canarias**. (BOC núm. 267, de 28 de diciembre).

Las medidas relativas a vivienda pública protegida, tal y como expresa la exposición de motivos del DL, se trata de conseguir un doble objetivo,

* Dar una pronta y mejor respuesta a la situación de vulnerabilidad que padecen las personas que carecen de una vivienda habitual o que, disfrutando de una vivienda en alquiler, se encuentran en una situación de vulnerabilidad que les pudiera dificultar o impedir el pago de las rentas, y
* Generar actividad económica y empleo en un sector tan importante para la recuperación económica como es el de la construcción.

El DL establece de forma excepcional, en el marco del Plan de Vivienda de Canarias 2020-2025, un conjunto de medidas no económicas que permitirán facilitar el acceso a una vivienda digna a los sectores de población con menos recursos y más desfavorecidos. Establece precios máximos de venta y de adjudicación de las viviendas protegidas. Fija precios máximos de renta en los arrendamientos.

También se establecen los criterios del régimen de calificación de la vivienda protegida, necesarios para una eficaz y eficiente implementación del Plan. Se simplifica el régimen general de la vivienda protegida, que se reduce a uno solo. Se definen los parámetros básicos de protección, como la superficie útil y el establecimiento del Módulo Básico Canario (MBC) como valor de referencia para la determinación de los precios máximos de venta y arrendamiento.

Otra medida es la implicación de las entidades financieras, de sus sociedades de gestión inmobiliaria, de la SAREB y de otras personas o entidades que operan en el sector inmobiliario que sean propietarios de, al menos, 15 viviendas, por medio de convenios, para conseguir un parque público de vivienda de acuerdo con las demandas actuales, incrementando la oferta de alternativas habitacionales dignas.

La D. A. 3ª autoriza el abono anticipado de las ayudas concedidas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta del RDL 11/2020, con la finalidad de aliviar la situación económica de los solicitantes, que no se vea demorada por los trámites de comprobación de la documentación acreditativa de los requisitos, habida cuenta del elevado número de solicitudes, y de la complejidad de dicha actividad de comprobación.

**M) COMUNIDAD FORAL DE NAVARRA**

- **Ley Foral 17/2020, de 16 de diciembre, reguladora de las actividades con incidencia ambiental**. (BON núm. 296, de 22 de diciembre).

Esta LF parte de unas premisas claras:

* La tramitación de actividades económicas, tanto en su puesta en marcha como en el control y desarrollo posterior de las mismas, debe ser la ya existente en el conjunto del Estado, como garantía de unidad de mercado en aquellos casos ya regulados por la normativa básica.
* El régimen jurídico aplicable a las actividades económicas debe ser objeto de simplificación, sin pérdida de control y seguimiento para garantizar el cumplimiento de la normativa vigente y el respeto al derecho fundamental de la ciudadanía a un medio ambiente adecuado.
* Son objeto de intervención ambiental las actividades que puedan tener incidencia ambiental en el ámbito territorial de la Comunidad Foral de Navarra, simplificando las formas de obtención de las autorizaciones y licencias correspondientes.

La ley elimina la duplicidad de procedimientos, tratando de ganar en agilidad y en eficacia. Pretende asegurar la corresponsabilidad de la ciudadanía y de las empresas, de manera compartida, con la de las administraciones que deben conceder las autorizaciones y licencias en plazo.

Para no repetir los procedimientos regulados en la normativa básica, se efectúa una remisión a esos procedimientos, regulando únicamente los procedimientos que son competencia de las administraciones públicas de Navarra.

De tal modo, las entidades locales donde se desarrollan estas actividades informarán sobre la situación urbanística y sólo otorgarán la correspondiente licencia de actividad clasificada en aquellos casos en que no se requiera ningún tipo de informe previo del departamento del Gobierno de Navarra competente en materia de medio ambiente. Deberán conceder licencia de actividad clasificada únicamente en las actividades que tienen una menor incidencia ambiental contempladas en el Anejo 3, siempre que no estén exentas de licencia conforme a lo establecido en la Ley 12/2012, de 26 de diciembre, de medidas urgentes de liberalización del comercio y de determinados servicios.

En lo que al contenido de este informe se refiere, merece destacar la Disposición Adicional sexta de la LF, que modifica los artículos 117 y 118 del TR de la LF de Ordenación del Territorio y Urbanismo, aprobado por D. F. Legislativo 1/2017, de 26 de julio, que regula los procedimientos de autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable.

En este sentido, el procedimiento para la autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable es el siguiente:

1. Presentación de la solicitud por el promotor ante el ayuntamiento competente en cuyo ámbito se va a implantar o desarrollar la actividad, acompañada de la documentación prevista en la LF.
2. El Ayuntamiento incorporará al expediente informe relativo a si la actividad se ajusta al planeamiento urbanístico municipal, la adecuación y suficiencia de los servicios urbanísticos existentes y previstos, así como los antecedentes administrativos que obren en dicho ayuntamiento. Posteriormente, remitirá el expediente al Departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el plazo de dos meses desde la presentación de la solicitud. Si no se envía en plazo, el interesado puede solicitar directamente la autorización ante este departamento.
3. El titular del departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo resolverá respecto a la autorización o prohibición de la actividad o uso solicitado; notificando dicha resolución al ayuntamiento, al promotor y, en su caso, al concejo cuando afectase a territorio de este.

La resolución autorizadora incluirá la valoración de las afecciones sectoriales concurrentes que sean competencia de los departamentos del Gobierno de Navarra, pudiendo establecer las medidas correctoras necesarias. Transcurridos dos meses sin comunicación de acto alguno al ayuntamiento, se entenderá denegada la autorización.

Las autorizaciones se otorgarán conforme al criterio de proporcionalidad entre dimensiones y necesidades, debiendo analizarse la idoneidad de la tipología de la edificación propuesta para la actividad que se pretende desarrollar.

Las licencias municipales necesarias para la ejecución de la actuación o su puesta en marcha solo podrán otorgarse con posterioridad a que haya recaído la autorización, y contendrán, entre otras que procedieran, las determinaciones indicadas en la autorización, por cuyo cumplimiento deberá velar y hacerlo cumplir.

La ejecución o puesta en marcha de la actividad deberá realizarse en el plazo máximo de dos años desde el otorgamiento de la autorización, trascurrido el cual esta agota automáticamente sus efectos y deviene ineficaz.

El cese de la actividad autorizada conllevará la obligación del titular de la actividad de reponer los terrenos afectados por la misma a su estado original en el plazo máximo de cinco años, mediante la demolición o retirada de las construcciones.

El artículo 118 regula un procedimiento especial, en el que no será necesaria la presentación de la solicitud en el Ayuntamiento ni que éste informe sobre si la actividad se ajusta o no al planeamiento municipal, que es aplicable en tres supuestos:

a) Cuando la actividad o uso afecte a varios términos municipales, debiendo presentarse la solicitud directamente ante el departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, quien lo comunicará a los ayuntamientos afectados.

b) Cuando la actividad o uso esté sometido a autorización ambiental cuyo otorgamiento corresponda al departamento competente en materia de medio ambiente, en cuyo caso se aplicará el procedimiento previsto en la LF reguladora de las actividades con incidencia ambiental.

c) Cuando la actividad o uso no esté incluido en el apartado b) y deba contar con autorización del departamento competente en energía y minas, en cuyo caso este departamento dará traslado de toda la documentación al departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo para la tramitación del expediente de autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable.

En estos casos, es el departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo quien solicitará a los ayuntamientos afectados el informe previsto en el artículo 117, con carácter previo a la resolución del expediente de autorización de actividades autorizables en suelo no urbanizable.

En el supuesto en que las actividades y usos sean objeto de un Plan o Proyecto Sectorial de Incidencia Supramunicipal no será necesaria la obtención de la autorización del departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, salvo que expresamente lo exija la legislación sectorial o el propio instrumento de ordenación territorial.

- **Ley Foral 20/2020, de 29 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2021**. (BON núm. 304, de 31 de diciembre).

La Disposición Final Segunda de la LPGN modifica la LF 10/2010, de 10 de mayo, del Derecho a la Vivienda en Navarra. Los cambios afectan a las disposiciones adicionales quinta y novena de la referida LF 10/2010.

En concreto, la DA 5ª, que regula la excepción al requisito de aval o fianza para entidades instrumentales o sociedades públicas del Gobierno de Navarra, dispone que “*tanto en el caso de las sociedades públicas cuyo capital social sea propiedad en su totalidad del Gobierno de Navarra, como en el caso de sus entidades instrumentales, cuando promuevan viviendas protegidas o la urbanización de terrenos aptos para albergarlas, no estarán obligadas a constituir fianza o aval específico para percibir cualesquiera cantidades en concepto de subvención o anticipo de la misma que vayan destinadas a actuaciones propias de su objeto social*”.

Por otro lado, la D. A. 9ª, relativa al sistema público de alquiler, dispone que *“a los efectos de lo dispuesto en esta ley foral, se entenderán incluidas dentro del sistema público de alquiler las viviendas protegidas que tengan un contrato visado de arrendamiento, las viviendas incluidas en la Bolsa de alquiler y el Fondo Foral de Vivienda Social, y las viviendas cuyos inquilinos disfruten de las deducciones fiscales para garantizar el derecho de acceso a la vivienda recogido en el artículo 3 bis de la presente ley foral”.*

**P) COMUNIDAD DE MADRID**

- **Decreto 2/2021, de 13 de enero, del Consejo de Gobierno, por el que se crean los Premios de Calidad de la Vivienda, Comunidad de Madrid**. (BOCM núm. 12, de 15 de enero).

Para finalizar la parte de legislación, escasa por otra parte, hay que hacer referencia a una notica amable, la creación de los Premios de Calidad de la Vivienda de la Comunidad de Madrid. Tal y como explica el preámbulo del decreto, se aboga por la promoción de la calidad arquitectónica de las viviendas y de la conservación y rehabilitación de su parque residencial, con el fin de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía.

Está previsto que estos premios sirvan de estímulo para promocionar y fomentar la calidad residencial y las iniciativas que fomenten el desarrollo de las viviendas dignas y la calidad de vida de los ciudadanos.

En el ámbito objetivo se contemplan todos los trabajos relacionados con obras concluidas en el periodo que establezcan las bases de la convocatoria. Este premio está dirigido a profesionales, empresas, organizaciones, fundaciones, administraciones públicas, entidades públicas, entidades sin ánimo de lucro y todos los agentes que participan en el proceso edificatorio a lo largo de toda su vida útil y que hayan cooperado, mediante su intervención, a la incorporación de las cualidades específicas a que se refiere cada premio. También se incluye en el ámbito subjetivo a aquellos profesionales o empresas que hayan realizado trabajos de investigación o cualquier otro medio de comunicación que haya participado en la difusión o divulgación del conocimiento en materia de vivienda de la región.

Los premios son exclusivamente honoríficos, sin contraprestación económica alguna.

Tienen varias categorías:

1. Mejor iniciativa promotora, distinguiendo aquí pública o privada de obra nueva o de rehabilitación.
2. Mejor proyecto arquitectónico, también diferenciado según sea obra nueva o rehabilitación.
3. Mejor ejecución de edificación: según sea ora nueva o rehabilitación.
4. Mejor conservación y mantenimiento.
5. Mejor trabajo de investigación, divulgación y comunicación.

Los objetivos generales perseguidos por estos premios son relevancia, innovación, posibilidad de réplica, sostenibilidad, transversalidad y eficiencia. Al propio tiempo el decreto establece los objetivos específicos de cada una de las categorías (por ejemplo, en el premio a la mejor iniciativa promotora se valora la integración en el entorno urbano o rural, innovación de soluciones de eficiencia energética, innovación en accesibilidad universal, innovación de la tipología, etc…).

**II. NOVEDADES JURISPRUDENCIALES.**

Lo cierto es que, en esta materia, consultadas las diversas bases de datos las novedades jurisprudenciales son bastante escasas. Como suele ser costumbre, se acompañan diversas sentencias del Tribunal Supremo y de Tribunales Superiores de Justicia que abordan problemas prácticos, que se traen a colación para su utilización como ejemplos prácticos.

En este periodo de noviembre de 2020 a febrero de 2021 no se ha localizado ninguna sentencia del Tribunal Constitucional que tenga relación directa con el urbanismo y la ordenación del territorio. Por esa razón, el examen se ha centrado en la jurisprudencia del Tribunal Supremo y Tribunales Superiores de Justicia, que afectan a temas tan diversos como las empresas constructoras como sustitutos del contribuyente en el Impuesto de Construcciones, Instalaciones y Obras; la calificación de equipamiento de las viviendas de uso turísticos, distinto del uso residencial, primando el principio de desarrollo urbano sostenible y la potestad discrecional del planificador frente a los principios de garantía de la unidad de mercado o la competencia municipal para regular en materia de publicidad exterior.

En cuanto a los Tribunales Superiores de Justicia, se incluyen sentencias sobre licencias, ineficacia de las declaraciones responsables, procedimiento de restauración de la legalidad, una ocupación de una finca por la vía de hecho, con un voto particular,

**2.- TRIBUNAL SUPREMO**

- **Sentencia 1547/2020, de 19 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Madrid, que desestimó el recurso de apelación contra otra del JCA número 2 de Madrid en procedimiento ordinario contra una liquidación del ICIO, en calidad de sustituto del contribuyente**, que fija criterio interpretativo sobre esta figura. (Roj: STS 3955/2020)

El recurso de casación tiene por objeto la sentencia del TSJ de Madrid, desestimatoria de un recurso de apelación interpuesto por una empresa constructora contra la sentencia de un JCA, que, a su vez, desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra la liquidación girada a esa empresa, en calidad de sustituto del contribuyente por el concepto de ICIO, que incluía la liquidación del impuesto y la sanción tributaria derivada de un expediente sancionador.

Una empresa promotora solicitó la licencia de obras y presentó autoliquidaciones provisionales y definitivas, sin perjuicio de encomendar la ejecución de las mismas, a otra empresa. Posteriormente, previa la firma de un contrato, es la empresa constructora sancionada la que finaliza las obras. En la Inspección de la Agencia Tributaria del Ayuntamiento de Madrid se siguen actuaciones contra la empresa constructora por considerarla sustituta del contribuyente.

En una primera instancia, el JCA manifiesta en su sentencia que la LHL regula el ICIO como un tributo indirecto cuyo hecho imponible está constituido por la realización, de cualquier construcción, instalación u obra para la que exija obtención de la correspondiente licencia de obras o urbanística, se haya obtenido o no dicha licencia, siempre que su expedición corresponda al Ayuntamiento de la imposición. Añade que los sujetos pasivos del impuesto, a título de contribuyente, son las personas físicas o jurídicas y las Entidades a que se refiere el artículo 33 LGT, propietarias de los inmuebles sobre los que se realicen las construcciones, instalaciones u obras siempre que sean dueños de las obras; en los demás casos se considerará contribuyente a quien ostente la condición de dueño de la obra. Sustitutos del contribuyente son aquellos quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras, si no fueran los propios contribuyentes.

El JCA atribuye a la empresa constructora la condición de sustituto del contribuyente basándose en la jurisprudencia consolidada del TS acerca del artículo 32 LGT, que vincula la figura del sustituto al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales en que el tributo consiste, colocándolo en lugar del contribuyente, hasta el punto de desplazar a éste de la relación tributaria y ocupar su lugar, quedando como único sujeto vinculado ante la Hacienda Pública y como único obligado al cumplimiento de las prestaciones materiales y formales de la obligación tributaria; y esto es así por imposición de la Ley.

La sentencia dictada en apelación mantiene esta doctrina y considera que la entidad recurrente tiene la condición de sustituto del contribuyente en el ICIO con fundamento en que:

1. De conformidad con el artículo 101.2 TRLRHL, puede ser tal cualquier persona ajena al dueño de la obra que -alternativamente-, o bien haya presentado la solicitud de licencias, declaraciones responsables o comunicaciones, o bien haya realizado materialmente las obras;
2. La Administración tributaria carece de la facultad de elegir si exige la deuda o comprueba o investiga al contribuyente o al sustituto, aunque el primero haya cumplido alguna de las obligaciones que pesan sobre el segundo; sin que resulte aplicable al caso concreto la sentencia del TS aludida por afectar a un caso concreto diferente.

En la interposición del recurso de casación, la entidad recurrente argumenta:

1. el sustituto del contribuyente en el ICIO se crea porque no siempre es fácil saber quién es el dueño de la obra, lo que no sucede cuando este último ha solicitado la licencia de obras, supuesto en el que el "la figura delsustituto se vacía de contenido" y no se puede liquidar la deuda a quien ha ejecutado las obras;
2. la anterior conclusión se refuerza cuando, además de haber solicitado la licencia, el dueño de la obra ha presentado las autoliquidaciones, la Administración municipal le comenzó a comprobar, y, además, es otra sociedad distinta a la designada como sustituta la que ejecutó casi todas las obras;
3. su interpretación se confirmaría por la redacción del artículo 102.2 de la derogada Ley 39/1988, a tenor del cual "[t]ienen la consideración de sujetos pasivos sustitutos del contribuyente quienes soliciten las correspondientes licencias o realicen las construcciones, instalaciones u obras, si no fueran los propios contribuyentes", no habiendo "nada en la nueva redacción de la normativa reguladora del ICIO que permita alcanzar una conclusión diferente a la que se derivaba de la anterior normativa";
4. de los artículos 100.1 y 101 del TRLRHL se infiere que, siempre que no se haya identificado al dueño de la obra, se puede nombrar sustituto a quien ha solicitado la licencia de obras, y solo cuando dicha solicitud no ha tenido lugar, a quien haya ejecutado las mismas;
5. en nuestra sentencia de 10 de noviembre de 2005 (rec. cas. núm. 9131/1998) hemos dicho que el sustituto "no existe cuando la solicitud de la licencia se realiza por el dueño de la obra o contribuyente";
6. que el artículo 101.2 TRLRHL emplee la conjunción "o" en lugar de la "y" implicaría que si se cumple "primero de los presupuestos para considerar a una persona física o jurídica como sujeto pasivo a título de sustituto, resulta totalmente innecesario comprobar quien sea el que ejecute las obras";
7. propone que cuando el dueño de la obra solicite la licencia sea declarado contribuyente y sustituto.

Argumentos todos estos contrarrestados por la representación procesal del Ayuntamiento de Madrid y por el mismo Tribunal Supremo, que en el fundamento tercero de la Sentencia manifiesta que “*(…) procede fijar la siguiente interpretación del precepto legal concernido en este litigio:*

*De conformidad con los artículos 100.1 y 101.2 del TRLRHL, en el ICIO se puede otorgar la condición de sustituto del contribuyente a quien ejecuta las obras, con independencia de que el dueño de las mismas haya solicitado previamente la licencia de obras o presentado las autoliquidaciones, o se hubiera iniciado con él un procedimiento de aplicación de los tributos”*.

En definitiva, la clave es la ejecución material de las obras para considerar a una persona sujeto pasivo del impuesto y, en su caso, sustituto de este último. En consecuencia, desestima el recurso de casación deducido por la representación procesal de la empresa constructora, considerando que la sentencia recurrida ha interpretado de manera correcta el ordenamiento jurídico al considerar que la entidad recurrente tiene la condición de sustituto del contribuyente en el ICIO con fundamento en que:

1. en primer lugar, de conformidad con el artículo 101.2 TRLRHL, puede ser tal cualquier persona ajena al dueño de la obra que -alternativamente-, o bien haya presentado la solicitud de licencias, declaraciones responsables o comunicaciones, o bien haya realizado materialmente las obras;
2. en segundo lugar, que la Administración tributaria carece de la facultad de elegir si exige la deuda o comprueba o investiga al contribuyente o al sustituto, aunque el primero haya cumplido alguna de las obligaciones que pesan sobre el segundo; y
3. en tercer lugar, que la sentencia del Tribunal Supremo de 10 de noviembre de 2005 no resulta aplicable porque examina un supuesto diferente al aquí enjuiciado.

**- Sentencia 1550/2020, de 19 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de casación interpuesto por la CNMC contra una sentencia del TSJ del País Vasco, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto por CNMC contra el acuerdo de aprobación definitiva de una modificación del PGOU de Bilbao**, que fija criterios interpretativos de los arts. 38 CE y 5 y 17.4 de la LGUM y 3.11 de la Ley 17/2009. (Roj: STS 3842/2020)

La Sala de instancia desestimó el recurso contencioso administrativo formulado por la CNMC fundándose en las siguientes consideraciones:

1. el recurso se enfocó en determinados artículos de la Modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao que regulaban las “*Clases de Situaciones en el Uso de Equipamiento*", en concreto, a la Situación 7 "*Uso de Alojamiento Turístico*", la caracterización del uso principal, permitido, complementario y prohibido, las condiciones particulares del Uso de Alojamiento Turístico y el artículo que regula los usos en vivienda colectiva y vivienda de protección pública.

Sobre este uso, la sentencia de instancia consideró correcta la calificación de las Viviendas de Uso Turístico (VUT) como "*Uso equipamental*" (Uso 3, Equipamiento, Situación 7), y analiza la necesidad de las limitaciones a su implantación. Se trata de uso complementario en viviendas colectivas cuando compartan acceso y núcleo de comunicación con las viviendas de uso residencial únicamente en una planta que será la más baja de las destinadas a vivienda, de forma que cabe su implantación en planta baja sin acceso independiente, en planta primera sin acceso independiente, y en plantas altas si tienen acceso independiente y se sitúan por debajo de las plantas destinadas a uso de vivienda. También se permite en planta primera que cuente con acceso independiente o que la planta baja esté comunicada con la primera, y en planta primera de los edificios anteriores a la entrada en vigor del PGOU en 1995 que no tenga acceso independiente o no esté comunicada con la planta baja.

La CNMC fundó el RCA en que la regulación mencionada crea una barrera de entrada en el mercado del alojamiento turísticos e infringe los artículos 4.1 de la LRJSP, 5 de la LGUM y 3.11 de la Ley 7/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, puesto que las restricciones que impone a la oferta de VUT no se justifica ni en la necesidad ni en la proporcionalidad en el ejercicio de las potestades de régimen local y ordenación urbanística.

El TSJA considera que calificación de las VUT dentro del uso de equipamiento es irreprochable, teniendo en cuenta que el PGOU califica el uso residencial como el uso que se desarrolla en los edificios destinados al alojamiento estable y permanente de las personas, concepto en el que no tiene encaje el uso de las VUT definidas como viviendas que se ofrecen o comercializan como alojamiento temporal por motivos turísticos o vacacionales, en concordancia con la definición que da la Ley de Turismo de Euskadi. A ello añade que la calificación de uso equipamental guarda concordancia con la definición que de dicho uso da el PGOU, "*el uso de equipamientos comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida."*

El uso residencial regulado en el PGOU da respuesta a las necesidades de vivienda de la población y se dirige a satisfacer el derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, de acuerdo con lo previsto por el art. 47 CE y art. 3.3.a) del TRLSyR, que obliga a las Administraciones públicas competentes en materia de ordenación urbanística, a hacer posible el uso residencial en viviendas constitutivas de domicilio habitual, y en el cumplimiento del derecho subjetivo a la vivienda, en los términos de la Ley vasca de vivienda, resultando completamente ajeno al uso residencial el uso de las VUT, que se dirigen, no a satisfacer el derecho a la vivienda sino circunstanciales necesidades de alojamiento temporal por razones de turismo o vacaciones.

Ambos usos recaen sobre la misma realidad física, esto es sobre un inmueble que constituye una vivienda y que para alcanzar dicha condición legal cuenta con la licencia de primera ocupación cumpliendo con los requisitos de infraestructuras, urbanismo, construcción y edificación exigibles. Ambos usos son disponibles e intercambiables.

El planificador está legitimado y obligado a promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico, sin que resulte razonable la alternativa de dejar en manos del mercado la decisión al libre albedrío de los propietarios de las viviendas, puesto que ello puede poner en peligro el derecho a la vivienda de los ciudadanos, ya sea por la insuficiencia del parque residencial resultante, por el encarecimiento de los arrendamientos con una finalidad residencial.

Además, también hay que tener en cuenta la protección del medio urbano, porque cuando el planificador califica el suelo necesario para satisfacer el derecho a la vivienda, debe cumplir simultáneamente las reservas leales de la red dotacional de sistemas generales y locales; ordenación que puede verse alterada y resultar incongruente, si el destino al uso de VUT se deja en manos del mercado.

Así, el TSJPV considera conforme a derecho la calificación de uso equipamental y la ordenación limitativa resulta necesaria por una razón imperiosa de interés general.

Respecto a que las limitaciones al uso de las VUT que la ordenación impugnada impone dentro del uso de vivienda colectiva, la CNMC considera que representan una barrera infranqueable de entrada en el mercado del alojamiento turístico, que no encuentra justificación ni desde el punto de vista de su necesidad ni de su proporcionalidad.

El fundamento tercero de la STS, acota el asunto al "*alcance de la potestad de planeamiento de los Ayuntamientos en orden a la regulación del uso de alojamientos turísticos -singularmente viviendas de uso turístico- en los planes generales de ordenación urbana, cuando el ejercicio de dicha potestad incide -desde una perspectiva restrictiva- en el ámbito de la libertad de empresa y la libre prestación de servicios por parte de los operadores/propietarios de viviendas destinadas a ese uso turístico*".

En el recurso de casación, considera la CNMV que la sentencia de instancia legitima una regulación del Ayuntamiento de Bilbao que obstaculiza significativamente la competencia efectiva en el mercado, ocasionándose un daño al interés general, pues los múltiples actos de aplicación de las normas impugnadas son susceptibles de producir una barrera económica en la entrada y permanencia de los operadores y propietarios del mercado, limitando, entre otros extremos, su capacidad de decisión para competir y ofrecer sus productos y servicios. Entiende que con tales restricciones a la libertad de empresa se introducen requisitos contrarios a los artículos mencionados como infringidos en el recurso, al no haberse acreditado que se trate de una regulación que esté amparada en una razón de interés general, y no haberse justificado la necesidad y proporcionalidad de la regulación. Argumentos que detalle en tres restricciones:

a) Restricciones en cuanto a la calificación de la VUT como equipamiento, y la consiguiente restricción en lo relativo a las plantas permitidas para su ubicación y los accesos a las mismas.

b) Restricciones en cuanto a la exigencia de contar con informe urbanístico para poder operar.

c) Limitación en cuanto al número de habitaciones en las viviendas particulares para alquiler turístico.

En relación con las restricciones en cuanto a la calificación de la VUT como equipamiento, y la consiguiente restricción en lo relativo a las plantas permitidas para su ubicación y los accesos a las mismas, el TS responde primero a una cuestión general. El TS deja constancia de la doctrina jurisprudencial relacionada con los *límites de la potestad de planeamiento de las administraciones locales y autonómica* para ordenar las ciudades, y para proceder a la modificación de la ordenación establecida en un determinado momento.

Reconoce el TS que en las grandes ciudades se ha evolucionado de la tradicional técnica de los ensanches, a la ciudad compacta, en la que la renovación, la regeneración y la rehabilitación de la ciudad se convierten en sus elementos esenciales de transformación. Se trata de potenciar las denominadas "Actuación de dotación", para "mejorar ciudad"; actuaciones con las que se consigue «una "ciudad mejor" que no pierde su idiosincrasia. “*En gran medida, el urbanismo de las grandes ciudades consiste hoy -ha evolucionado- en tratar de mejorar la ciudad, adaptándola a las nuevas realidades, determinando nuevas centralidades, pero manteniendo su esencialidad. Esta es la clave y el sentido del planeamiento urbanístico actual que, obviamente, adapta la ciudad a las nuevas exigencias, respondiendo así a los cambiantes intereses generales de la misma”*, que coincide con el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible, y supone el cambio de la tradicional concepción desarrollista impulsora de un crecimiento urbano ilimitado por otra que lo controle, insistiendo en la regeneración de la ciudad existente frente a las nuevas transformaciones de suelo, si bien partiendo de la premisa de que desde la legislación estatal no se puede imponer un determinado modelo urbanístico.

En definitiva, el TS concluye que la presencia, y exigencia, de un urbanismo cambiante, intenta adaptarse a las nuevas circunstancias, realidades y necesidades sociales, urbanísticas y medioambientales, y que, a tal fin, utiliza sus instrumentos de modificación para conseguir y alcanzar la inevitable transformación de las ciudades. Y para esto, las Administraciones no solo están legitimadas sino también obligadas.

El TS reconoce que es en este marco urbanístico en el que se proyecta el dilema jurídico objeto del presente caso, buscar el equilibrio entre la actual configuración de las grandes ciudades, en el que pugna la exigencia social y jurídica y, por otro lado, las exigencias de la libertad de mercado y liberalización de servicios. En definitiva, se trata de un problema de proporcionalidad, en el que se confirma la posibilidad y necesidad de intervención municipal en la materia, en el ejercicio de la potestad de planeamiento.

Después de analizar los preceptos que la recurrente considera infringidos y la jurisprudencia al respecto dictada por el TJUE en los fundamentos de derecho séptimo y octavo, examina la primera de las impugnaciones, indicando que en otros pronunciamientos ya ha avalado que, dentro de las "Clases de Situaciones en el Uso de Equipamiento", deba encontrarse, como Situación número 7, el "Uso de Alojamiento Turístico".

Las VUT no son usos residenciales, sino que su clasificación como equipamiento es irreprochable, por varias razones:

a) el uso residencial se caracteriza porque se desarrolla “en los edificios destinados al alojamiento estable y permanente de las personas", sin que estas características de estabilidad y permanencia puedan predicarse de los ocupantes de las VUT.

b) El uso equipamental tiene una connotación distinta, porque “*comprende las actividades destinadas a dotar al ciudadano de los servicios necesarios para su esparcimiento, educación, enriquecimiento cultural, salud, asistencia, bienestar y mejora de la calidad de vida*”.

c) Uno y otro uso dan respuesta a diferentes necesidades de la población.

d) Las viviendas de uso turístico “*puede sustraer del parque residencial previsto por el planificador para dar satisfacción al derecho a la vivienda de los ciudadanos, un número indeterminado de viviendas para destinarlas al alojamiento turístico, uso completamente ajeno al residencial*” y reconoce que el tipo de alquiler turístico puede afectar al derecho a la vivienda, llegando a dejarlo en manos del mercado.

e) Por lo tanto, el planificador urbanístico está legitimado para “*promover la ordenación urbanística necesaria que concilie la satisfacción del derecho a la vivienda con el destino de determinadas viviendas al alojamiento turístico*”, ya que el planificador municipal es el que mejor conoce las características de su ciudad y así se acredita en la memoria del planeamiento que pondera todos los intereses en conflicto y decide con arreglo a criterios de interés general y proporcionalidad.

Sobre la exigencia de un "*informe urbanístico de conformidad*" que exige la modificación del PGOU, frente a la contradicción alegada por la CNMC relativa a que los cambios de uso están sujetos a licencia y en este caso bastaría un informe urbanístico junto a la declaración responsable, el TS siguiendo la argumentación del TSJPV ratifica su legalidad, y considera que ambas exigencias son compatibles: la declaración responsable, desde una perspectiva autonómica y turística, y el informe de conformidad, desde una perspectiva municipal y urbanística. La exigencia de tal informe urbanístico, en principio, distorsionaría el esquema procedimental previsto en la técnica de la declaración responsable, de conformidad con la previsto en el artículo 20.1 de la citada Ley de Turismo del País Vasco, pero debe, en seguida, repararse, en el diferente ámbito competencial conforme al que actúan ambas Administraciones, en sus respectivas normas, legal y reglamentaria: regulación turística, la autonómica, y urbanística, la local.

Respecto a la alegación de que los supuestos de alojamiento, por habitaciones, de viviendas particulares para uso turístico, *limitado a tres el número de habitaciones* cuyo alquiler resulta posible, ese número máximo de 3 piezas/dormitorios/habitaciones a ofertar en alquiler, con independencia de las piezas que ocupe la persona titular y otras personas que mantienen la residencia efectiva en el alojamiento, también se rechaza la vulneración de los preceptos considerados como infringidos. Se trata ahora, y a diferencia de las VUT, de la modalidad prevista por los artículos 36.1.c) y 54 de la Ley de Turismo del País Vasco. La calificación de uso residencial, y su exclusión como equipamiento, es conforme con el PGOU y la Ley vasca de turismo, no carece de justificación ni entraña una barrera para el acceso al mercado de alquiler de habitaciones para uso turístico. Superar ese número de habitaciones determinaría su consideración como establecimiento hotelero, pues la legislación sectorial turística también diferencia al proveedor particular, del profesional, por el número de plazas ofertadas. La motivación, equilibrio y proporcionalidad también se aprecian en este concreto aspecto, por lo que la infracción alegada no está justificada.

Por estas razones desestima el recurso de casación interpuesto por la CNMC.

- **Sentencia 1703/2020, de 10 de diciembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del Tribunal Supremo que desestima el recurso de casación interpuesto contra una sentencia del TSJ de Baleares, que desestimó el recurso contencioso administrativo interpuesto contra el acuerdo de aprobación definitiva de una ordenanza municipal de publicidad exterior de Ibiza**. (Roj: STS 4194/2020)

El recurso de casación se interpone contra la sentencia desestimatoria del recurso contencioso administrativo deducido contra el acuerdo municipal de aprobación definitiva de la Ordenanza de publicidad exterior de Ibiza, en el que se impugnaba diversos artículos de ella.

En el fundamento cuarto de la sentencia de instancia se aborda la alegación de la recurrente sobre la existencia de una serie de prohibiciones contenidas en el artículo 6 que vulneran competencias estatales y/o autonómicas y la Ley General de Publicidad. La sentencia del TSJ no entiende que se produzca tal vulneración ni que haya trato discriminatorio con el impuesto de actividades económicas regulado por el RDL 2/2004, de 5 de marzo, ni de la Ley 8/1989, de tasas y precios públicos. Tampoco acepta la vulneración de la Directiva 2006/123/CE. Tampoco considera vulnerados los artículos 20 y 38 de la CE, libertad de expresión y empresa.

En el fundamento quinto se refiere al régimen jurídico de los actos de publicidad, en el sexto analiza el concepto de valla publicitaria incluido en la ordenanza. El fundamento séptimo analiza el procedimiento sancionador previsto en la ordenanza.

La sentencia del TS examina si existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en el supuesto de si pueden considerarse adecuadas o ajustadas a derecho las limitaciones contenidas en la ordenanza cuando regula el ejercicio de la actividad de publicidad exterior.

Básicamente, los argumentos del recurso de casación se centran en el hecho de que la Ordenanza impone una serie de obligaciones que no tienen soporte legal, respecto de la contaminación visual; sobre el requisito de autorización, con infracción del art. 84 bis, LBRL; sobre la temporalidad de la autorización o licencia; sobre la vulneración de la GUM y la Ley 17/2009; vulneración del principio de igualdad de los arts. 9 y 14 CE; sobre el régimen sancionador; vulneración de las normas de Derecho Transitorio; infracción del art. 33 CE; vulneración de la Ley de Haciendas Locales y vulneración de los principios de buena regulación.

Después de expresar las alegaciones opuestas por la representación procesal del Ayuntamiento de Ibiza y exponer la nueva regulación y esencia del recurso de casación, el TS aclara que el concepto jurídico indeterminado "*contaminación/impacto visual*" ha sido objeto de variados pronunciamientos por ese Tribunal en el marco de otras Ordenanzas municipales, que básicamente concluye que “*las referencias al paisaje y al impacto visual no convierten la ordenanza en urbanística*”. El concepto "contaminación visual" como eje de la Ordenanza de publicidad exterior del Ayuntamiento de Ibiza, debe entenderse en el sentido de que, aunque no todos los ciudadanos coinciden en el mismo concepto de estética cabe entender por contaminación visual la presencia de acciones, obras o instalaciones que inciden en el paisaje natural. En consecuencia, carteles y anuncios encajan en tal concepto. A este respecto, la sentencia se refiere al cambio de paradigma que ha supuesto la legislación de evaluación ambiental, la de protección de espacios naturales, y la sensibilización de los poderes públicos y de la ciudadanía hacia la naturaleza, citando como ejemplos claros el art. 45 CE y el Convenio Europeo del Paisaje, firmado en Florencia el 20 de octubre de 2000.

La Sala del TS se posiciona respecto a las limitaciones de la Ordenanza de Publicidad Exterior, remitiéndose a la jurisprudencia dictada en el ámbito de las telecomunicaciones, que confirman la competencia municipal por comprender el medio ambiente en sentido amplio y la protección del patrimonio. Así indica:

*“(…) El objeto de la Ordenanza aquí impugnada, art. 1, es análogo al enjuiciado del Ayuntamiento de Madrid cuya viabilidad ya ha sido declarada por lo que se acepta la competencia municipal sin que vulnere la Ley 7/1985. Dado el tenor del art. 2 de la Ley 20/2013, no resulta de aplicación ya que la actividad económica no es el objeto de la Ordenanza.*

*Y la definición de publicidad, art. 2, prohibiciones de actividad publicitaria, art. 6.1, necesidad de autorización administrativa, art. 8.1, procedimiento de obtención de autorización, art. 9, concepto de valla publicitaria, art. 13, responsabilidad en régimen sancionador, art. 48, tipos de faltas, art. 52, tipo de sanciones, art. 53, disposición transitoria primera, resulta adecuadamente respondida por la sentencia de instancia sin que los argumentos de la sociedad recurrente, análogos a los de instancia, los desvirtúen.*

*Respecto a la tipificación de las infracciones la Sala de instancia recuerda lo dicho en SSTS de 30 de noviembre de 2010 (…) " Dado que las entidades locales gozan de autonomía para el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas y dado que sus órganos plenarios de gobierno disfrutan de innegable legitimidad democrática, hay que entender que disponen de margen para diseñar sus propias políticas en los ámbitos de su competencia; y esa capacidad de tener una propia orientación política no puede por menos de reflejarse en la configuración de su potestad reglamentaria. Dentro de sus ámbitos de competencia, la potestad reglamentaria de las entidades locales puede adoptar, en principio, las normas que estime oportunas siempre que no conculquen otras normas de rango superior; es decir, la ley estatal -lo mismo valdría para la ley autonómica funciona como un límite a la potestad reglamentaria de las entidades locales. A diferencia de los reglamentos estatales o autonómicos, los reglamentos locales no suelen ser un instrumento auxiliar para actuar opciones ya adoptadas y predeterminadas en sus rasgos esenciales por la ley. Esto es lo que en alguna ocasión, con fórmula sintética, esta Sala ha llamado la "vinculación negativa" a la ley de la potestad reglamentaria de las entidades locales."*

*No hay Ley estatal o autonómica que contravenga la Ordenanza en materia de publicidad que en cuanto a los requisitos de autorización de las vallas remite a la que disponga el PGOU y demás normas urbanísticas vigentes. Y se acepta también lo argumentado respecto a la graduación de las infracciones que aparece nítidamente regulada”.*

Por esta razón, en respuesta a la cuestión de interés casacional, el TS aclara que las limitaciones contenidas en la Ordenanza impugnada al regular la actividad de publicidad exterior no contravienen el ordenamiento jurídico.

**3.- TRIBUNALES SUPERIORES DE JUSTICIA**

**I) COMUNIDAD VALENCIANA**

- **Sentencia 596/2020, de 16 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del TSJ de la Comunidad Valenciana, que desestima el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA, que, a su vez, desestimo el RCA deducido contra la denegación de la legalización de un núcleo zoológico y deniega la licencia de régimen y declaración responsable ambiental para la actividad de núcleo zoológico**. (Roj: STSJ CV 7283/2020)

Se desestima el recurso de apelación contra la Sentencia que confirma la actuación municipal de desestimación de alegaciones y denegación de la legalización de las obras de núcleo zoológico y denegación de declaración responsable ambiental para la actividad de núcleo zoológico en dichas parcelas, fundándose el TSJ en que el artículo 197 LOTUP, “la zonificación del suelo no urbanizable podrá prever, en función de sus características y con carácter excepcional, los siguientes usos y aprovechamientos:

(...)

a) Construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales, así como las destinadas a piscifactorías de tierra, que sean las estrictamente indispensables para la actividad propia de la explotación para la que se solicita autorización, o para la implantación, en su caso, de tiendas de productos agrícolas, o de plantas ornamentales o frutales, que se produzcan en la propia explotación vinculada a la actividad y cumplan las medidas administrativas reguladoras de la actividad correspondiente. Al menos la mitad de la parcela deberá quedar libre de edificación o construcción y mantenerse en su uso agrario o forestal, o con sus características naturales propias. También se admitirá, con las mismas exigencias, el uso e instalaciones estrictamente necesarias para la cría particular o comercial de animales, así como las de estancia de animales de compañía, siempre que se ajusten a la normativa sectorial aplicable”.

La sentencia reconoce que consta informe técnico según el cual examinados los proyectos de obras y de actividad presentados no se cumple con lo mencionado en dicho artículo en ninguna de las dos parcelas y tampoco se incluye la legalización de la construcción que se asemeja a una vivienda. El informe pericial acredita que se trata de dos parcelas y no una, como manifiesta el recurrente, se trata de dos espacios divididos, uno donde se localizaría el núcleo zoológico y otro el de la vivienda que se pretende legalizar.

- **Sentencia 631/2020, de 23 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Primera, del TSJ de la Comunidad Valenciana, que desestima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia contra una sentencia del JCA, que, a su vez, estimó el RCA deducido contra la orden de restauración del orden urbanístico infringido, consistente en el cese del uso de un apartamento turístico**. (Roj: STSJ CV 7281/2020)

El RCA, que fue estimado, se interpuso contra un acuerdo municipal que ordenó a la mercantil ahora recurrente, como empresa gestora del alquiler de viviendas, la restauración, en el plazo de dos meses, de la ordenación urbanística vulnerada, consistente en el cese del uso de apartamento turístico, al amparo de lo dispuesto en los arts. 231 y siguientes de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana (LOTUP); entendiendo que el uso de apartamento turístico era un uso terciario hotelero del art. 7.5.2 de las NNUU del PGOU de Valencia y debía permitirse en aquellos supuestos en que, siempre desde la perspectiva urbanística, fuese compatible dentro del edificio donde se llevaba a cabo o se iba a llevar la actividad. Al tratarse de un edificio de uso mixto, las plantas destinadas al uso turístico debían situarse siempre por encima de las destinadas al resto de usos no residenciales y por debajo de las destinadas a usos residenciales.

La sentencia anuló la resolución administrativa impugnada.

La Sala estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia, argumentando que el uso de apartamento turístico desarrollado por la recurrente-apelada en el emplazamiento donde se sitúan las viviendas turísticas no es, como erróneamente entiende la sentencia de instancia, un uso residencial, sino que se trata de un uso terciario hotelero.

Sobre la cuestión relativa al uso terciario hotelero de las viviendas destinadas a apartamentos turísticos ya se pronunció el TSJCV en diversas sentencias como la nº 760/2018, de 30 de noviembre de 2018 -recurso de apelación número 206/2018- y la sentencia nº 334/2020, de 26 de junio de 2020 -recurso de apelación número 320/2018-, ambas firmes en la actualidad, dictadas en relación con el art. 7.5.2 de las NN. UU. PGOU de Valencia.

Concluido que el uso de apartamento turístico desarrollado por la recurrente-apelada en las viviendas concernidas no es un uso residencial, sino un uso terciario hotelero a tenor del art. 7.5.2 de las NN.UU. del PGOU de Valencia, de conformidad con las normas urbanísticas del Plan Parcial aplicable al ámbito objeto del caso concreto, el uso terciario hotelero (Tho 1) no está permitido en las viviendas del edificio en cuestión. Este edificio tiene un uso mixto; y sobre este particular el plan parcial prevé que “*si se ubican (los usos Tho 1) en edificio de uso mixto, las plantas destinadas a este uso se situarán por debajo de las destinadas a viviendas, o bien los locales destinados a este uso deberán contar con accesos desde la vía pública y núcleos de comunicación vertical independientes y diferenciados de los del resto de los usos*".

Por esta razón, como las viviendas de la recurrente no cumplen los requisitos exigidos por el art. 6.6 del plan parcial, la sentencia de instancia debió desestimar el RCA. Razona, frente a la desproporción de la resolución, que la medida de restablecimiento de la legalidad urbanística acordada por el Ayuntamiento de Valencia se fundó en la normativa urbanística de planeamiento del municipio, no impugnada por la mercantil indirectamente.

Por estas razones, estima el recurso de apelación interpuesto por el Ayuntamiento de Valencia, revoca la sentencia apelada y desestima el recurso contencioso administrativo, confirmando la resolución municipal.

- **Sentencia 519/2020, de 30 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Cuarta, del TSJ de la Comunidad Valenciana, que estima parcialmente los recursos de apelación interpuestos por el Ayuntamiento de Villareal y los particulares contra una sentencia del JCA, que, a su vez, estimó parcialmente el RCA deducido contra la ocupación de una parcela por la vía de hecho**. Voto particular. (Roj: STSJ CV 7385/2020)

El Ayuntamiento de Villareal procedió a la ocupación de suelo propiedad de los actores apelados, calificados por el plan general como “sistema de equipamientos, servicios e infraestructuras".

En orden a *determinar si la Administración municipal disponía de título* para su ocupación - no discutida- con destino a viario público previsto en el instrumento de planeamiento urbanístico municipal y, más en concreto, para ejecutar previsiones del Proyecto de urbanización, la sentencia de instancia niega que los propietarios habilitaran a la Administración municipal para ocupar la parcela litigiosa, entendiendo que el documento denominado "declaración de intenciones" , no es más que lo que su nombre indica, una declaración de intenciones, sin mayor valor contractual que la intención de las partes de alcanzar y llevar a efecto unos procedimientos urbanísticos que no se han cumplido. No puede entenderse como un convenio urbanístico, respecto del que no consta la tramitación del procedimiento en los términos exigidos legalmente, ni tampoco puede interpretarse como es un negocio jurídico interpartes del que proceda extraer obligaciones para ambas partes con consecuencias jurídicas. Si no han surgido obligaciones para las partes tampoco cabe hablar de incumplimiento de obligaciones.

La STJCV reconoce que, el margen de que el ordenamiento urbanístico permite acudir a otras técnicas de obtención de los terrenos clasificados como dotacionales, lo cierto es que la ocupación se produjo sin título; razón por la que la conducta municipal se calificó de vía de hecho.

En cuanto a la *determinación de la compensación de los propietarios a cargo del Ayuntamiento*, el TSJCV se refiere a los criterios manejados por la sentencia de instancia para fijar la cantidad indemnizatoria:

* Debe estarse a la clasificación del suelo al tiempo de la ocupación.
* A esta cantidad se añadirá un incremento sobre el valor fijado , normalmente un 25%, dada la concurrencia de la vía de hecho y con adición de los intereses legales desde el tiempo de la ocupación.

La pericial, en el caso concreto, rechazando la procedencia de valorar el suelo como rural, porque ha sido urbanizado. La sentencia de instancia reputa acertados y ampliamente razonados los criterios plasmados en el informe de la arquitecta perito judicial, en particula rlas concernientes a las razones por las consideraba procedentes la aplicación a efectos valorativos del método residual dinámico, así como, a la clasificación de la parcela de cuya valoración se trataba y a su calificación como suelo dotacional viario.

El régimen de valoraciones del suelo teniendo por objeto la fijación del justiprecio en la expropiación, cualquiera que sea la finalidad de esta y la legislación que la motive, se rige por lo dispuesto en el TRLSyRU dispone que la valoración del suelo rural y del suelo urbanizado no viene determinada por su clasificación urbanística, sino por su situación básica en que se encuentren los terrenos a la fecha de referencia. Y resulta pacífico en la jurisprudencia del TS que, con la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, cambian los criterios de valoración del suelo, desvinculando su tasación de la clasificación urbanística, para atender exclusivamente a su situación. Solo puede valorase como suelo urbanizado el que se integra de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios propios de los núcleos de población, contando "con todas las dotaciones y servicios requeridos por la legislación urbanística sin o puedan llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión de las parcelas a las instalaciones ya en funcionamiento". No se alcanza la consideración de suelo urbanizado hasta que se ha concluido el proceso de urbanización.

Por estas razones, el TSJCV considera que se equivoca la sentencia de instancia “*al acoger en su integridad el informe pericial y, en particular por la valoración del terreno que, en la descripción y superficie del mismo lo presenta como pendiente de urbanización y, - como en el informe aportado por la propiedad- sin embargo opera rigiéndose por la clasificación urbanística de los terrenos y no por la situación básica en que se encontraban, suelo rústico. Eso explica el resultado valorativo a todas luces desproporcionado asignando la valoración de 480 metros nada menos que en 728.169,22 Euros, adicionando el 25 por cien por vía de hecho alcanza, como hemos recogido la considerable cifra de 910.211,52€*”.

El TSJCV considera, atendiendo a doctrina del TS, que lo que realmente estaban haciendo los recurrentes no era instar la expropiación de la finca (que ya pertenecía a la Administración) sino reclamar una indemnización por una lesión consistente en la ocupación ilícita de su finca, y, en consecuencia, debía aplicarse el art. 141,3 LRJAPAC, calculando la indemnización en la fecha en que se produjo la ocupación de la finca, que era suelo rústico y no suelo urbanizado.

El **voto particular** discrepa en cuanto a las alegaciones relativas al errónea valoración de la indemnización que constituyen el motivo de apelación aducido por el Ayuntamiento, cuando sostiene la improcedente cuantificación de la indemnización por la ocupación por vía de hecho de la parcela, afirmando, en esencia, que existe un enriquecimiento indebido por parte de la propiedad cuando ha sido el propio Ayuntamiento el que llevo a cabo las obras de urbanización, por lo que resultaría procedente la indemnización correspondiente a un suelo rural, pero nunca una indemnización correspondiente a la valoración de la parcela como suelo urbanizado al que solo había que detraerle las cantidades que deberían haber pagado en su día (satisfechas por el Ayuntamiento). A tal efecto, se refiere a la STS Sala Contencioso sección 5 del 13 de diciembre de 2019 ( ROJ: STS 4158/2019)

**P) COMUNIDAD DE MADRID**

- **Sentencia 593/2020, de 3 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, del TSJ de la Comunidad de Madrid, que estima el recurso de apelación interpuesto contra una sentencia del JCA, que, a su vez, estimó parcialmente el RCA deducido contra resolución municipal que declaró la ineficacia de una declaración responsable**. (Roj: STSJ M 12213/2020)

La sentencia de instancia declaró la ineficacia de una declaración responsable para la realización de obras consistentes en la demolición de tres edificios, al detectarse deficiencias de carácter esencial en la actuación declarada, conforme a la regulación prevista en la ordenanza municipal correspondiente.

Frente a los argumentos de la sentencia de instancia, el recurrente se basa en que la declaración de ineficacia de una declaración responsable no puede producirse de plano, sin trámite alguno ni audiencia al interesado, sino habilitando un procedimiento a tal efecto, con independencia de que se trate o no de defecto subsanable; la omisión del trámite de audiencia y, con ello, la indefensión causada a la recurrente y a la propietaria del inmueble, hace que la Administración apelada en una vía de hecho; y, en consecuencia, el acto recurrido incurre en un supuesto de nulidad radical. Añade que la sentencia de instancia no efectúa un razonamiento correcto de hermenéutica jurídica al analizar la DT 1ª de la Ley 3/2013 que únicamente indica que durante un año, en tanto los Ayuntamientos no cataloguen los inmuebles que en la misma se relacionan, tales bienes se someterán al régimen de los Bienes de Interés Patrimonial. Una vez transcurrido este periodo, si los Ayuntamientos han catalogado los bienes de que se trata se les aplicará el régimen derivado de la catalogación y, en otro caso, dejará de aplicarse la protección legal transitoriamente establecida por la Ley, lo que no significa que no puedan catalogarse una vez transcurrido el plazo máximo previsto, no siendo dable aplicar a tales bienes, con independencia de si están o no catalogados, el régimen de los bienes de interés patrimonial. Aclara que el inmueble objeto de la DR no es un convento ni tampoco uno de los inmuebles incluidos en la DT 1ª de la Ley 3/2013.

El Ayuntamiento, por el contrario, alega frente a la petición de revocación del acto administrativo, que, con independencia de haberse apreciado legitimación para la interposición del RCA, al tratarse de una cuestión de orden público, no hay que olvidar que la empresa ahora recurrente no es beneficiaria de la resolución originariamente recurrida ni tampoco interesada, al tratarse de la mercantil que autorizó el proyecto; la omisión del trámite de audiencia en procedimientos administrativos distintos de los sancionadores no conlleva la nulidad de la resolución, sin no se ha padecido indefensión; que carecen de efectos vinculantes los pronunciamientos de la jurisdicción penal; la interpretación de la recurrente vacía de contenido la protección del patrimonio histórico y cultural de Madrid, porque implicaría que, de no catalogarse en un determinado período de tiempo, un inmueble susceptible de protección pueda ser demolido;

El TS reconoce que la omisión del trámite de audiencia lo más que podría constituir es un vicio de nulidad relativa o de anulabilidad que requiere que haya provocado indefensión material al interesado, que en el caso concreto no puede apreciarse.

Después de exponer con exhaustividad los hechos concurrentes, el TS entra a conocer del fondo del asunto y recuerda el concepto y régimen jurídico del denominado patrimonio histórico en el ordenamiento autonómico, atendiendo al Estatuto de Autonomía, que atribuye a la CAM competencia exclusiva en "Patrimonio histórico, artístico, monumental, arqueológico, arquitectónico y científico de interés para la Comunidad, sin perjuicio de la competencia del Estado para la defensa de los mismos contra la exportación y la expoliación", sin que esto suponga que los entes locales no tienen intervención alguna en la materia, como así lo establece la Ley de Patrimonio Histórico de la CAM.

Después de concretar la competencia, el TS analiza la delimitación del concepto de patrimonio histórico y qué bienes lo integran así como el procedimiento para la declaración de un bien como BIC o de interés patrimonial, que la incoación determina, en todo caso, respecto del bien afectado, la aplicación inmediata y cautelar del régimen de protección que prevé la ley para este tipo de bienes así como, tratándose de bienes inmuebles, la suspensión cautelar de aquellas actuaciones que afecten al bien. En ese régimen general de protección se incluye una específica previsión sobre la protección urbanística de los bienes objeto de regulación en la Ley autonómica, impone un deber de colaboración y cooperación interadministrativas, en el sentido de que los catálogos municipales deben incorporar los bienes que, reuniendo los requisitos previstos en la norma, puedan tener relevancia para el Municipio; bienes estos que se ajustarán al régimen de protección previsto en el planeamiento urbanístico.

También analiza los requisitos que debe reunir el Catálogo municipal y las dos categorías diferenciadas de bienes que se incluyen.

En la ley autonómica también se incluyen medidas específicas en materia de restablecimiento de la legalidad infringida, entre las que destaca la posibilidad de paralización de las obras, con la finalidad de evitar la destrucción de los bienes declarados o susceptibles de ser declarados como bienes de interés cultural o patrimonial.

Sin embargo, en el presente caso la paralización de las obras se produjo antes de que se hubiera incoado expediente de catalogación del bien o conjunto.

Reconoce el TS que “*el sustento fáctico y jurídico de la resolución administrativa de paralización ha sido correctamente identificado por la recurrente, siendo la mención al artículo 40 de la Ley 3/2003 meramente tangencial, como también se incluye en los acuerdos de paralización inmediata y definitiva una referencia a los artículos 17, 18 y 38 del mismo Cuerpo legal (que, por cuanto ha quedado anteriormente razonado, devendrían aquí inaplicables de no tratarse de bien incluido en las previsiones de la Disposición transitoria primera, por no ser Bien declarado de Interés Patrimonial en la fecha en que la paralización fue decretada ni de bien objeto de un expediente sustanciado para ser declarado como tal en esa fecha), por lo que acierta la mercantil actora cuando identifica como cuestión nuclear en su escrito de demanda la aplicabilidad o no al supuesto concreto sometido a nuestra consideración de la Disposición transitoria primera que ha quedado anteriormente transcrita, cuestión cuya resolución exige dilucidar la tipología del inmueble y la eventual afectación al régimen especial de protección del transcurso del plazo máximo de un año que se contempla en el párrafo primero*”.

En definitiva, el TS considera que no significa “(…) en absoluto que los bienes en cuestión queden desprovistos de toda protección ni que dicha protección quede supeditada a la actuación municipal habida cuenta, por un lado, que la protección de que son merecedores los bienes integrantes del patrimonio histórico de la Comunidad de Madrid es independiente de su efectiva inclusión en el Catálogo que los Ayuntamientos deben elaborar y que, tratándose de bienes no declarados como de Interés Cultural o Patrimonial o sobre los que no haya sido incoado expediente para su declaración como tales, en cualquier momento en que la Administración autonómica aprecie en los mismos la concurrencia de alguna de las notas que justifican su declaración como bienes integrantes del patrimonio histórico puede acordar la incoación del procedimiento correspondiente, con los efectos que ello comporta en orden a la inmediata protección del bien (…), al igual que los Ayuntamientos pueden incluir el bien en cuestión en sus catálogos, (…)”. Sin embargo, lo que no puede es extenderse sine die un régimen especial de protección provisoria que contempla la DT 1ª, es una norma de derecho temporal, y, por lo tanto, limitada su vigencia en el tiempo.

Por esta razón estima el recurso de apelación y, en consecuencia, también estima el recurso contencioso administrativo, anulando las resoluciones administrativas impugnadas.

**III. DOCUMENTOS RELEVANTES.**

1. **Recursos de inconstitucionalidad**
* Admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad nº 2178/2020, promovido por Diputados del Grupo parlamentario Vox en el Congreso, contra determinados artículos de la Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor, de la comunidad Autónoma de la Región de Murcia. (BOE núm. 310, de 26 de noviembre).