

## Bloque IV. Derecho Urbanístico y Edificación. Minibloque 1

### Urbanismo y vivienda

<b>Tema 1</b>	El Derecho urbanístico. Evolución histórica	V 4.0	jun-20
<b>Tema 5</b>	El planeamiento territorial y urbanístico.	V 4.1	jun-20
<b>Tema 9</b>	Políticas públicas en relación con la vivienda	V 4.0	jun-20

#### AVISOS SOBRE RESPONSABILIDADES DE UTILIZACIÓN

Este material desarrolla el temario publicado por la Resolución de 6 de marzo de 2019, de la Subsecretaría, por la que se convoca proceso selectivo para ingreso, por el sistema general de acceso libre y promoción interna, en el Cuerpo de Arquitectos de la Hacienda Pública.

Se distribuye únicamente a los alumnos de la Escuela de Opositores del Instituto de Formación Continua del Colegio Oficial de Arquitectos de Madrid durante el seguimiento del curso. La fecha de actualización es la indicada en el encabezado de cada tema.

Los autores son los preparadores de la Escuela de Opositores. Se persigue su difusión y/o comercialización total o parcial.

## BLOQUE IV. TEMA 1

EL DERECHO URBANÍSTICO.

EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA.

PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ORDENAMIENTO ESTATAL.

LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO.

DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

### 1. EL DERECHO URBANÍSTICO.

*“De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse. Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento de suelo está ya determinado y fijo. Vivimos en un país pequeño y densamente poblado, por lo que la oferta de suelo no sólo está ya determinada, sino que es escasa. Esto hace singularmente importante el deber de planificar correctamente el uso de nuestro suelo”* Este párrafo, que pertenece al libro blanco inglés *Land* (que según parece sirvió de anticipo de la que luego sería la *Land Community Act* de 1975) define de forma muy gráfica cual es el problema al que el Derecho Urbanístico de nuestros días tiene que dar respuesta.

#### 1.1. CONCEPTO DE URBANISMO

De las múltiples definiciones de urbanismo, destacamos dos de las más referidas en la mayoría de manuales de derecho urbanístico en nuestro país:

- **Concepción clásica** del urbanismo como ordenación de la ciudad: “el urbanismo se refiere tanto a los trabajos de ingeniería como a los planes de las ciudades o las formas características de cada época”, (concepción que ha sido traducida y difundida en diversas universidades por Françoise Choay, historiadora y urbanista francesa de finales del SXX)
- **Concepción moderna** recogida en la Carta de Atenas, manifiesto urbanístico de Sert y Le Corbusier, de 1933, que entiende el urbanismo como la “ordenación de los lugares y de los locales diversos que deben abrigar el desarrollo de la vida”

En todo caso, ninguna de las concepciones se considera hoy suficiente para dar cabida al fenómeno del urbanismo actual, que ha evolucionado ligado a los fenómenos sociales, y por ello desembocado hacia la necesidad de que le sea dada una regulación jurídica cada vez más precisa. La ecuación semántica (urbanismo=ordenación de la ciudad) deja paso a una visión más amplia, en la que no solo la ciudad, sino también los fenómenos que tienen lugar fuera de ella, en su “hinterland” inmediato, requieren de una adecuada planificación y gestión.

#### 1.2. DERECHO URBANÍSTICO, DEFINICIÓN.

El **derecho urbanístico** surge como la **disciplina jurídica que regula el urbanismo**, entendido no solo en su acepción más semántica sino también como la ordenación del territorio y su utilización por los asentamientos humanos.

El Derecho Urbanístico tiene por objeto la planificación de la ciudad. Más en concreto, **abarca los siguientes aspectos**:

- El **Planeamiento Urbanístico**: clases de planes, contenido, elaboración, aprobación y efectos.
- La **gestión urbanística**: sistemas de ejecución del planeamiento, actuaciones asistemáticas en suelo urbano y obtención de terrenos dotacionales.
- La **disciplina urbanística**: intervención preventiva del uso del suelo (licencias de edificación, parcelaciones) y protección de la legalidad urbanística mediante la regulación de las infracciones y sus sanciones.
- El **régimen urbanístico de la propiedad del suelo**: clasificación del suelo y régimen de las distintas clases de suelo; derechos y deberes básicos de los propietarios; valoraciones; régimen de venta forzosa y patrimonio municipal del suelo.

En este tema nos centraremos en la evolución y situación actual del Derecho Urbanístico en España, en el contexto de nuestra propia evolución socioeconómica, política y administrativa desde la revolución industrial hasta la actualidad

### 1.3. RAMA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

El Derecho urbanístico se inscribe en la esfera del Derecho Administrativo, dentro del **Derecho Público** por ser su regulación una prerrogativa o potestad de la Administración, que se configura como sujeto irremplazable en materia urbanística. Así se recoge en el artículo 47 de la Constitución Española de 1978:

“Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”.

### 1.4. VINCULACIÓN CON EL DERECHO DE PROPIEDAD Y CON EL DERECHO A LA VIVIENDA

El Derecho Urbanístico, en la medida en que también tiene por objeto la ordenación del territorio y su régimen del suelo, tiene una gran influencia sobre el derecho de los particulares, sobre todo del derecho de propiedad que se verá limitado al verse afectado por el Derecho Urbanístico.

Concretamente nos referimos al contenido de los artículos 348 a 350 CC que venían a decir que el propietario de un terreno podría hacer con él lo que quisiera. En este sentido, el **artículo 33.2 CE** viene a limitar este principio debido a la función social que los terrenos deben cumplir en base a los intereses públicos al establecer que: “La función social de estos derechos delimitará su contenido, de acuerdo con las leyes”

Esta limitación se articula a través de instrumentos concretos, los planes urbanísticos, a los que se atribuye la capacidad de establecer los distintos aprovechamientos en función de los objetivos de ordenación que se marca el plan, así como el cumplimiento de los deberes urbanísticos que le sean definidos.

En cuanto a su vinculación con el derecho a la vivienda lo encontramos en el **artículo 47 CE** que establece que: Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos.

## 2. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA EN ESPAÑA.

*NOTA: El contenido de este epígrafe es especialmente largo debido a su complejidad, se pretende con ello que tengáis un buen contexto histórico de la legislación urbanística española y que podáis relacionar el contenido regulado entre las distintas leyes. Esto os facilitará la comprensión del tema 5. En todo caso, para responder a este epígrafe será necesario que hagáis un buen resumen y os quedéis solo con lo más relevante. Como lectura complementaria, se recomienda leer la exposición de motivos del TRLS de 2008.*

### 2. 1. INICIO DEL MARCO NORMATIVO URBANÍSTICO EN ESPAÑA

Los condicionantes específicos del urbanismo contemporáneo surgen vinculados a la revolución demográfica, técnica, social y política que se produjo en el siglo **XIX** y que llevó a la necesidad de establecer normas y crear organismos que dieran solución a la necesidad de absorber el imparable crecimiento demográfico y la migración a las ciudades, así como acometer la reforma de cascos antiguos dotándolos de los servicios urbanos necesarios.

Es decir, los primeros textos legales del urbanismo español tienen por objeto la creación de nueva ciudad y el saneamiento y reforma de la existente, esto es, el **ensanche** y la **reforma interior**. Entre ellos destacamos:

- La Real Orden de 1846 sobre “Planos Geométricos de las Poblaciones de Crecido Vecindario” y la Real Orden de 1854 sobre “Clasificación de las Calles y Alturas correspondientes de los Edificios con frente a ellas”, que regulaban, entre otros aspectos las alineaciones o disposición volumétrica. Sobre la base de estas normas de formularon entre otros los Planes de Ensanche de Barcelona (Plan Cerdá) y de Madrid (Plan Castro) ambos aprobados en 1860.

- La **Ley de Ensanche de Poblaciones de 1864**, considerada como la primera ley de contenido urbanístico reguladora de los procesos de producción de nueva ciudad, en el que se plantea la producción de ciudad como una función pública a desarrollar mediante la expropiación de los terrenos y su posterior ejecución por un órgano creado ad hoc denominado Junta de Ensanche, o bien mediante su desarrollo por los propietarios del suelo que quedarían bajo el control y dirección de la Administración.
- La **Ley de Saneamiento y Mejora Interior de las Poblaciones de 1895** (y su Reglamento) se ocupó de la reforma interior de las poblaciones y afectaba fundamentalmente a cuestiones viarias, de salubridad y de ornato.
- Además, la Ley de Expropiación Forzosa de 1879 consolidó el instrumento expropiatorio permitiendo su utilización no sólo para adquirir los terrenos correspondientes a las nuevas vías públicas, sino también de sus colindantes, y permitiendo, además, su empleo en reformas inmobiliarias de carácter urbano y no solo para permitir la ejecución de carreteras, como había sido el caso anterior a su aprobación.

## 2.2. PRIMERA LEY DEL SUELO: LS-56

En 1956 se promulgó la **Ley sobre Régimen del suelo y Ordenación Urbana**, primera ley completa en la materia con la que puede considerar fundado el Derecho Urbanístico en nuestro país.

Si bien hoy es calificada por muchos como una ley utópica de muchas intenciones, pero poca ejecución (no tuvo desarrollo reglamentario), partiendo de la experiencia del urbanismo español del siglo XIX, la LS-56 estableció varias instituciones específicamente urbanísticas que aún hoy se conservan (se fueron manteniendo en toda la legislación posterior)

**Instrumentos de Ordenación:** Se realizaba mediante un sistema jerárquico de figuras de planeamiento:

- **Plan nacional.** Establece las directrices principales de ordenación urbanística del territorio nacional.
- **Plan provincial.** Establece las directrices de ordenación urbanística dentro de una provincia.
- **Plan General de ordenación municipal o comarcal.** Podía englobar varios municipios homogéneos. Establecía las directrices de ordenación urbanística dentro de su zona de actuación. Es el único plan que clasificaba el suelo, determinando los límites físicos entre las distintas clases establecidas en el Régimen del Suelo. Es el único tipo de plan que llegó a materializarse al amparo de esta ley.
- **Plan especial.** Para casos singulares como conjuntos histórico-artísticos, sectores especiales, etc.
- **Plan parcial.** Regulaba de forma detallada la clasificación y uso del suelo de un sector.
- **Proyecto de urbanización.** Detallaba y desarrollaba las obras de infraestructura y servicios de un plan parcial

**Clasificación del Suelo:** Establecido por los Planes Generales suponía la existencia de los siguientes suelos:

- **Suelo urbano:** aquel que está situado en zonas consolidadas por la edificación, o bien cuenta con una serie de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua y alcantarillado y suministro de electricidad).
- **Suelo de reserva urbana:** aquel con expectativas de conversión en urbano.
- **Suelo rústico:** Sólo se podía edificar para fines agrícolas, forestales etc.

Uno de los aspectos más relevantes de la ley, es que a través de la clasificación del suelo se introducía un nuevo estatuto jurídico para la propiedad del suelo: El *ius aedificandi*, que pasó a ser una atribución expresa del plan urbanístico (Principio de función social).

**Gestión urbanística:** Prácticamente identificada con un determinado modelo de urbanización, la ejecución podía ser acometida mediante formas de gestión pública o privada, a través de un conjunto de sistemas de actuación:

- **Sistema de expropiación:** a realizar directamente por la Administración mediante el desplazamiento de la titularidad del suelo.
- **Sistema de cooperación:** sistema mixto entre particulares y la Administración. Ésta última ejecuta la urbanización a costa de los propietarios, financiada a través de contribuciones y recargos. En este caso no hay

desplazamiento de la titularidad, siendo los propietarios los beneficiarios finales de los solares edificables resultantes.

- **Sistema de compensación:** en el que los particulares ejecutan la urbanización a su cargo bajo el control y dirección de la Administración, para lo cual se realizaban cesiones de suelo destinado a dominio público, afrontando los costes de ejecución de las infraestructuras y servicios, obtenían a cambio, los derechos edificables de los solares resultantes.
- **Cesión de viales**

#### **Competencias administrativas:**

- **El Estado**, a través del Ministerio de la Vivienda (creado en 1957) y de las Comisiones Provinciales de Urbanismo, aprueba los planes y tutelan la actividad urbanística.
- **La Administración local:** a través de los Ayuntamientos y las Diputaciones Provinciales que redactan los planes municipales (Ayuntamientos) o provinciales (Diputaciones) y conceden licencias (Ayuntamientos) o cooperan con los ayuntamientos en esta materia.

**Valoración:** La LS56 establecía 4 conceptos distintos:

- el **valor inicial** era el correspondiente al suelo rústico;
- para el suelo de reserva urbana: se utilizaban el **valor expectante** para el aumento de la plusvalía por su cambio de situación y el **valor urbanístico** para el coste de la edificación;
- para el suelo urbano el **valor comercial** hacía referencia a la oferta y la demanda.

### **2.3. TR LEY DEL SUELO DEL 76 Y REGLAMENTOS DEL 78**

**En 1976 se aprueba por Real Decreto el TR de la Ley sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana** integrando en un solo cuerpo la normativa que quedaba vigente **tras aprobarse en 1975 la Ley de reforma de la Ley del 56.**

Entre los motivos que impulsaban al legislador a aprobar esta reforma se encontraron el escenario de indisciplina urbanística generalizada y la necesidad de prever mejores mecanismos para la creación de nueva ciudad, aumentando la oferta de suelo urbanizado.

**Instrumentos de Ordenación:** La ley modifica sustancialmente las **figuras de planeamiento**, teniendo como novedad la necesidad de un estudio económico y financiero entre los trabajos a realizar para llevarlos a cabo, refuerza la vinculación jerárquica entre los mismos, que en la anterior ley no se había cumplido:

- **Plan Nacional de Ordenación:** se mantuvo, aunque nunca se materializó.
- **El Plan Director Territorial de Coordinación:** en sustitución de los anteriores planes provinciales, y que podían tener ámbito supra-provincial, provincial o comarcal y que tenían por objeto señalar las grandes directrices de ordenación del territorio.
- **El Plan General de Ordenación Urbanística** se configura como instrumento específico y esencial para la ordenación del territorio de ámbito municipal.
- **Normas Subsidiarias** NNSS de planeamiento en municipios donde no existe desarrollo urbano o no puede ser programado de antemano, a las que se asigna un papel significativo.
- **Proyectos de Delimitación de suelo Urbano.**
- **Programa de Actuación Urbanística (PAU)**, para el desarrollo urbanístico de los suelos urbanizables No programados.
- Los **Planes Parciales** quedaban relegados a **instrumentos para el desarrollo** de las previsiones del Plan General en suelo urbanizable Programado.
- **Planes Especiales** se convierten en instrumentos de desarrollo directo de las previsiones de los Planes Directores.

- **Estudio de Detalle**, nueva figura fundamental para el desarrollo en el suelo urbano.

**El Régimen del suelo:** También fue afectado por la reforma, ya que se redefinieron las clases de suelo y se hicieron evolucionar sus determinaciones hacia el concepto de calificación del suelo. Es decir, estableció la diferencia entre la **clasificación** como destino básico de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) y la **calificación**, como uso pormenorizado y aprovechamiento asignado por el Plan. Las clases de suelo respecto al nuevo régimen se corresponden parcialmente con las anteriores:

- **Suelo urbano:** se sigue llamando igual, aunque retocando su definición.
- **Suelo urbanizable:** El anterior “suelo de reserva urbana” se desdobra en suelo urbanizable **programado** (aquel que ha de ser urbanizado inmediatamente) y suelo urbanizable **no programado** (que se reserva para su desarrollo futuro mediante Programas de Actuación Urbanística).
- **Suelo no urbanizable:** El anterior Suelo Rústico pasa a denominarse No Urbanizable.

**Gestión urbanística:** Se mantienen los sistemas de: **cooperación, expropiación y compensación** eliminándose el de cesión de viales.

Para mejorar un reparto de cargas y beneficios más justo, se diseñan y perfeccionan los instrumentos anteriores, entre los que destaca la creación del “Aprovechamiento Medio” (→ [para más información al respecto consultar adenda urbanística – reparcelación en el tema 5](#)).

Además los propietarios debían ceder el 10% de este Aprovechamiento Medio a la Administración Municipal que los destinaría a equipamientos, dotaciones e infraestructuras (Sistemas Generales).

**Competencias administrativas:** Se mantienen igual.

**Valoración:** La Reforma de 1975 supuso también una mayor nivelación en la valoración de unos y otros suelos que, a partir de entonces, con la desaparición del valor comercial y del expectante, se reducen a dos: el **valor inicial y el valor urbanístico**. La utilización de este último suponía la valoración de los suelos en proceso de urbanización por la metodología residual, esto es, se valora por el equivalente al beneficio empresarial anticipado del proceso de urbanización.

**Desarrollo reglamentario:** El TRLS del 76 se desarrolló mediante tres **Reglamentos, aprobados en 1978**, que formaron el cuerpo legislativo básico en materia urbanística durante más de una década. De ellos deriva gran parte del urbanismo que se sigue haciendo en la actualidad, son:

- Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978)
- Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978)
- Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978).

Cabe destacar que **todavía hoy siguen vigentes con carácter supletorio** el TRLS76 y sus reglamentos (de planeamiento, gestión y disciplina urbanística) en Ceuta, Melilla y en todas las CCAA que no dispongan de normas reglamentarias de desarrollo de sus propias leyes en alguno de los citados contenidos. Toda la normativa urbanística vigente se puede consultar en el Portal de Suelo y Política Urbanas del Ministerio de Fomento.<sup>1</sup>

#### 2.4. CONSTITUCIÓN DE 1978 Y NUEVA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

La promulgación de la constitución incide en algunos aspectos del derecho urbanístico:

Por una parte consolida las determinaciones de carácter básico de las dos leyes anteriores ya que enuncia los **principios** generales sobre función social y el contenido de la propiedad privada (art. 33) y recoge la utilización del suelo de acuerdo con el interés general, impidiendo la especulación y participando la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística (art. 47). Además, dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, y a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda, cabe destacar que las diversas competencias concurrentes en esta materia deben contribuir de manera efectiva a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, y

<sup>1</sup> [https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG\\_CASTELLANO/\\_ESPECIALES/SIU/SIU2/NORMATIVA/](https://www.fomento.gob.es/MFOM/LANG_CASTELLANO/_ESPECIALES/SIU/SIU2/NORMATIVA/)

en particular, el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que se constituyen como el soporte necesario de aquella.

Por otra parte, la creación de las CCAA supone una redistribución de las **competencias**, al poder asumir éstas las competencias en materia de ordenación de territorio, urbanismo y vivienda. Mantiene como competencia del Estado, entre otras, la regulación del derecho de propiedad, la planificación económica, el medio ambiente o la legislación en materia de expropiación forzosa.

## 2.5. LEY 8/90 Y TRLS 92

La siguiente reforma del Derecho Urbanístico se acometió mediante la **Ley 8/90 sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo**, que declara insuficiente el ordenamiento jurídico contenido en la anterior Ley del Suelo de 1976 por dos motivos fundamentales (según recoge en su exposición de motivos): La excesiva permisividad de que disfrutaban los propietarios del suelo y la rigidez, cuando no ausencia, de los instrumentos de que dispone la Administración para hacer frente al incumplimiento de los particulares.

Por Real Decreto Legislativo 1/1992 se aprobó el Texto Refundido de esta Ley 8/90 y demás disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana.

**Instrumentos de ordenación:** Como ya hemos visto, las figuras de ordenación dejan de ser competencia del Estado, por lo ya no es objeto de regulación, no obstante, se exceptúan las delimitaciones de Áreas de Reparto (AR) en los planes, ya que su objetivo es el reparto de beneficios y cargas.

**El Régimen del suelo:** Esta Ley modificaba el régimen (hasta entonces vigente) sobre los derechos y deberes de los propietarios, delimitando la función social de la propiedad y, además, determinando su contenido económico al valorar a efectos expropiatorios las distintas facultades que lo integran.

Los derechos sobre el suelo ya estaban ligados a la clase a la que pertenecían, ahora se ligan también al nivel de desarrollo que tengan, de tal modo que se establece un proceso de **adquisición gradual de las facultades urbanísticas**:

- 1) Se adquiere el **derecho a urbanizar** cuando esté aprobado el planeamiento específico. Esta etapa supone la conversión del suelo rústico a suelo urbanizable.
- 2) Se adquiere el **derecho al aprovechamiento urbanístico**, determinado por aplicación del aprovechamiento tipo marcado en el planeamiento municipal, cuando se cumplen los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados. Este paso supone la conversión de suelo urbanizable a suelo urbano.
- 3) se adquiere el **derecho a realizar las obras de edificación** por la obtención de la licencia y cesa por caducidad de ésta en un expediente abierto al efecto. En esta etapa se materializa la edificación.
- 4) se adquiere el **derecho al uso de la edificación**, que incorpora al patrimonio la edificación, una vez ejecutada ésta con arreglo a la licencia y ajustada a la ordenación en vigor. Esta etapa culmina el proceso.

**Gestión urbanística:** Con objeto de conseguir un adecuado reparto de cargas y beneficios, se delimitaban unas zonas tanto de suelo urbano como de suelo urbanizable, denominadas Áreas de Reparto (AR) en las que se realizan las transferencias y ajustes de aprovechamiento oportunos. A destacar que la participación pública en las plusvalías pasa del 10% al 15% no sólo en el suelo urbanizable sino también en el urbano.

En cuanto a los sistemas de actuación, se mantienen los tres existentes: cooperación, expropiación y compensación.

**Valoración:** Además, en cada fase del proceso, el valor del suelo se determina conforme a las etapas que se hayan completado, de forma que un suelo urbanizable, cuando no se ha iniciado la primera etapa se valora conforme a su **valor inicial**, en su segunda etapa como **valor urbanístico**, mientras que si ese mismo terreno ha cumplido la tercera, se valorará conforme al **valor de mercado**.

Cabe señalar que aún manteniendo estos conceptos, los valores inicial y urbanístico se remitían a valoraciones catastrales. Fijándose el valor urbanístico en función de los derechos que se hubieran adquirido, lo que conllevaba una valoración menor que la obtenida con el método residual de las anteriores leyes.

**Desarrollo reglamentario:** El TRLS 92 no llegó a tener desarrollo reglamentario, por lo cual, en lo no derogado, siguieron vigentes los Reglamentos del 78 antes citados.



## 2.6. SENTENCIA TC 61/97. EVOLUCIÓN HACIA EL NUEVO MARCO DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.

Paralelamente al proceso legislador descrito, incluso antes de la aprobación del TRLS92, se había ido produciendo en España una evolución política y administrativa significativa que condicionó de forma notable la legislación posterior en materia de urbanismo y suelo, de tal modo que las CCAA fueron desarrollando sus competencias.

En este contexto, varias CCAA recurrieron la ley del 90 y su TR 92 al entender que invadía sus competencias en materia urbanística. La **Sentencia del TC 61/1997 de 20 de marzo** estimó parcialmente estos recursos, con lo que declaraba nulos e inconstitucionales múltiples artículos de la Ley, además de su disposición derogatoria. Como consecuencia de esta sentencia:

- Dejó inaplicable buena parte del TRLS-92 (fundamentalmente por una cuestión de forma, al no respetar el ámbito de competencias constitucional) volviendo a la vigencia la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 1976, de aplicación supletoria en ausencia de legislación autonómica.
- Se generaron contradicciones e incompatibilidades en todas aquellas aplicaciones, realizadas durante casi ocho años, basadas en los preceptos del TR de 1992, además de un vacío legal al no existir ley en esta materia en muchas de las Comunidades Autónomas.

**Contexto: el continuo aumento del precio del suelo como problema común y los distintos enfoques para darle solución:**

Debemos tener en cuenta que desde 1984 se había experimentado en España un encarecimiento sistemático y continuado del precio del suelo, y con él, el de la vivienda, que no se había podido frenar ni desde las leyes (poder legislativo) ni desde la política (poder ejecutivo). Comenzó a incrementarse el precio del suelo y con él, el de la vivienda, de manera que los precios de la vivienda tiraban del precio del suelo.

Además, poco antes de la publicación de la Sentencia 61/1997, con la intención de aumentar la oferta de suelo, disminuir su precio y simplificar procedimientos, acortando plazos de tramitación, **en el ámbito estatal** se habría aprobado el Real Decreto Ley 5/1996, posteriormente convalidado por la Ley 7/1997 (con el mismo título) que contenía varias **medidas de liberalización del mercado de suelo**.

Así durante la década de los 90 se fueron aprobando **leyes autonómicas en materia de urbanismo y territorio**, siendo las primeras las de Navarra y Valencia, en 1994, que aportaron algunos instrumentos (con la intención de contener el precio del suelo) y que resultaron novedosos al urbanismo español como son:

- la figura del agente urbanizador (como sistema de gestión urbanístico): en el que se rompe con el monopolio de la transformación del suelo por parte de los propietarios, al poder acceder a su desarrollo otros agentes especializados, evitando con ello la retención de suelo por parte de los propietarios.
- la obligación de reservar en los Planes una cantidad mayor de suelo residencial para VPP (y destinado a este uso concreto), de promoción pública o privada, con el objeto de garantizar una oferta mínima de solares para satisfacer el derecho a la vivienda y que permitiera reducir el precio final del suelo residencial.

Actualmente conviven 17 legislaciones urbanísticas distintas. Aunque en esencia se han ido manteniendo tanto en terminología como en concepto muchas de las figuras urbanísticas de las leyes del 76 y del 92, son relevantes algunas de las diferencias actuales en cada CCAA, así como la convivencia de legislaciones autonómicas distintas en función de la materia (urbanismo, territorio, espacios protegidos, etc...).

## 2.7. LEY 6/98 DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES

El Estado aprobó la **Ley 6/98 de Régimen del Suelo y Valoraciones** cuyo contenido se fijaba sobre el marco competencial aclarado por la STC 61/1997, es decir, se limitaba a regular: el Derecho de la propiedad, la expropiación forzosa y las valoraciones urbanísticas.



**El Régimen del suelo:** Los derechos sobre el suelo siguen ligados a la clase de suelo, volviendo a quedar desligados del nivel de desarrollo que tuvieran. Esta ley regulaba 3 clases de suelo: el urbano, el no urbanizable (como aquel especialmente protegido) y el urbanizable que se definía por negación de los anteriores.

**Gestión urbanística:** Se redujo la participación pública en las plusvalías que establecía la anterior Ley del Suelo del 90, pasando del 15% al 10% y habilita a las CCAA para que puedan reducir dicha cifra.

**Valoración:** Se volvía a recuperar los criterios anteriores a la ley del 90, es decir a la valoración del suelo por expectativas, obteniendo un valor equivalente al beneficio empresarial aunque dicha transformación no se hubiera acometido.

Posteriormente se aprobaron el Real Decreto Ley 4/2000 de 13 de junio de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y la Ley 10/2003 de 20 de mayo de medidas urgentes de liberalización del sector inmobiliario. Estas tres disposiciones constituyeron la legislación estatal en materia de régimen del suelo hasta el 1 de julio de 2007.

## 2.8. LEY 8/2007 Y TRLS 2008

El 1 de julio de 2007 entró en vigor la **Ley 8/2007**, de 28 de mayo, de Suelo, que derogó la Ley del 98 y que introdujo el nuevo modelo en materia de régimen del suelo y valoraciones hoy vigente. A diferencia de las anteriores, la ley toma un nuevo enfoque, evitando regular técnicas específicamente urbanísticas tales como los tipos de planes o las clases de suelo.

Las principales novedades fueron:

- **El principio de desarrollo sostenible** como nueva divisa universal en todo lo que concierne a la utilización del territorio y los recursos naturales. En este sentido, establece la primacía del modelo de ciudad compacta mediante la intervención prioritaria en la ciudad consolidada, apostando por la regeneración de la ciudad existente frente a la creación de nuevos espacios urbanizados. También es relevante la introducción de la obligación de emitir Informes de Sostenibilidad Económica en la elaboración de determinados planes.
- **Régimen urbanístico del suelo:** la Ley opta por diferenciar situación y actividad, estado y proceso. En cuanto a lo primero, define los **dos estados básicos** en que puede encontrarse el suelo según sea su situación actual (**rural o urbanizado**), estados que agotan el objeto de la ordenación del uso del suelo y son por ello los determinantes para el contenido del derecho de propiedad, otorgando así carácter estatutario al régimen de éste. En cuanto a lo segundo, sienta el régimen de las actuaciones urbanísticas de transformación del suelo, que son las que generan las plusvalías en las que debe participar la comunidad por exigencia de la Constitución.
- **La distribución de plusvalías:** La Ley establece, conforme a la doctrina constitucional, una horquilla (fijada entre el 5 y el 15% del aprovechamiento urbanístico materializable en parcelas urbanizadas) en la que puede moverse la fijación de dicha participación, siendo esta modulable hasta el 20% por las CCAA. Además acota su destino de estos Patrimonios Públicos de Suelo para evitar la gestión o enajenación impropias. La distribución de plusvalías también alcanza a los suelos urbanos en los que se realice la atribución de un adicional de aprovechamiento sobre el ya patrimonializado por la propiedad (que son las habituales operaciones de densificación en suelo urbano), y que se regulan mediante las “**actuaciones de dotación**”(definición en art. 14.1.a.1.b y contenido en art. 16.2).
- **Regulación del régimen de libre empresa en la gestión privada:** La ley regula un régimen de la iniciativa privada para la actividad urbanística, cuya gestión puede reservarse la Administración (mediante la gestión directa) o bien encomendarse a privados (propietarios o terceros). Además, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser **abierto a la competencia de terceros**. Esta apertura a la concurrencia supone una modificación del tradicional contenido del estatuto de la propiedad del suelo (entendido como una combinación de facultades y deberes de los propietarios), en el que ya no se encuentra el de urbanizar, aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas.
- **Reserva de suelo para vivienda protegida:** establece unas condiciones esenciales, una reserva de suelo para destinarlo a vivienda protegida en todas las actuaciones residenciales previstas por el planeamiento. Esta

reserva se fija en un umbral mínimo del 30% de la edificabilidad residencial atribuida por el Plan, porcentaje que puede ser modulable por las CCAA (art 10.1b).

- **Nuevo régimen de valoración del suelo:** mediante la definición de las 2 situaciones básicas de suelo, rural y urbanizado, en el que ya no se valora por expectativas sino por su contenido real, evitando así la hipervaloración del suelo.
- Introduce diversas **medidas** para garantizar el **cumplimiento de la función social** de la propiedad inmobiliaria.

Dicha Ley, junto con las disposiciones no derogadas del TRLS92 y otras vigentes, se refundió por medio del **Real Decreto Legislativo 2/2008**, de 20 de junio, por el que se aprobaba el **Texto Refundido de la Ley de Suelo**, que entró en vigor el 27 de junio de 2008 (TRLRS2008). El TRLRS2008, como indicaba su propia exposición de motivos, no era una ley urbanística, sino una ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado.

En lo relativo a la nueva metodología para la valoración de esos suelos a efectos urbanísticos se aprobó el **RD 1492/2011** de 24 de octubre, **por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo**.

Señalar así mismo las STC 141/2014 que supone la nulidad del precepto legal que limita la corrección al alza del valor obtenido por la capitalización real o potencial del suelo rural y STC 218/2015 que supone la nulidad del precepto legal que regula la compensación por privación de la facultad de participar en la actuación de primera urbanización sin que los propietarios hayan incumplido sus deberes.

## 2.9. LEY 8/2013 DE REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS

El principio de desarrollo territorial y urbano sostenible consagrado en el TRLS se vio reforzado posteriormente con la aprobación de la **Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas**.

Esta Ley aborda la complejidad de las intervenciones en los tejidos urbanos existentes en aras de generar bienestar y garantizar la calidad de vida de sus habitantes, iniciando el camino de la recuperación económica mediante la reconversión del sector inmobiliario y de la construcción, garantizando un modelo sostenible e integrador desde el punto de vista medioambiental, social y económico. Tiene por objeto regular las condiciones básicas que garanticen un desarrollo sostenible, competitivo y eficiente del medio urbano, mediante el impulso y el fomento de las actuaciones que conduzcan a la rehabilitación de los edificios y a la regeneración de los tejidos urbanos existentes.

## 2.10. RDL 7/2015 POR EL QUE SE APRUEBA EL TRLS Y REHABILITACIÓN URBANA.

El **Real Decreto Legislativo 7/2015** de 30 de octubre por el que se aprueba el **texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRS2015)** surge en un contexto de apuesta por la rehabilitación del parque residencial existente y por la intervención en la ciudad ya hecha, junto con la necesidad de **simplificación normativa y administrativa**, integrando en un único texto las dos Leyes de carácter básico que incidían en el urbanismo de manera diversa: el TRLS-2008 y parte de la ley 8/2013 en lo que se refiere a tales actuaciones.

En lo relativo a la valoración del suelo, continúa vigente el **Reglamento de valoraciones aprobado por RD 1492/2011**.

En cuanto a su contenido, éste responde a dos objetivos: de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquéllos.

Señalar así mismo la STC 143/2017 que supuso la nulidad parcial de la regulación del informe de evaluación de los edificios, así como de la ejecución de actuaciones sobre el medio urbano.

*NOTA: El actual TRLRS2015 y su desarrollo se tratan con profundidad en los temas 2, 3, 4, 6, 7 y 8 de este bloque, así como en el tema 7 del bloque III.*

### 3. PRINCIPIOS BÁSICOS DEL ORDENAMIENTO ESTATAL.

El derecho urbanístico en España se apoya en algunos principios esenciales o directrices que informan la regulación urbanística y el régimen del suelo. La mayor parte de ellos ya se encontraban en las primeras leyes urbanísticas, algunos de los cuales fueron integrados en el texto constitucional, y en general, todos han ido evolucionando en lo que se refiere a su aplicación y los instrumentos que se han creado para su efectivo cumplimiento.

#### **Principio de función social:**

Este principio implica que la aprobación del planeamiento urbanístico supone una limitación al contenido de la propiedad privada según lo establecido en el CC, es decir, este principio implica la existencia de un Estatuto Jurídico de la Propiedad del Suelo que queda determinado con la aprobación del correspondiente Plan. Si bien el principio se mantiene desde las primeras leyes urbanísticas, el Estatuto Jurídico de la propiedad (lo que un propietario puede hacer sobre su terreno) ha ido materializándose de distinta forma, tal y como hemos visto anteriormente.

Este principio, heredado de las primeras leyes, entra a formar parte del texto constitucional, siendo reconocido en el **artículo 33.2 CE**.

**El artículo 4.1 del TRLSRU** establece en este sentido que: la ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes.

El estatuto jurídico de la propiedad del suelo se regula en el TRLSRU, por cuanto permite asegurar la igualdad de derechos de todos los españoles, artículos 11-19. Además se introducen en el TRLSRU diversas medidas para garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad inmobiliaria.

#### **Principio de Participación en las Plusvalías:**

El proceso de creación de nueva ciudad tiene por objeto dotar de nuevo suelo urbano a las ciudades apto para edificar, esto es, solares. Este proceso implica la construcción de infraestructuras, dotaciones, viales y de la correspondiente urbanización a fin de obtener los solares resultantes que serán patrimonializados en un valor muy superior. A la diferencia entre uno y otro valor (disminuidos los costes) se le denomina plusvalía.

La creación de nuevo suelo urbano es una actividad de interés general, y desde las primeras leyes se contempla como una actividad que debe ser realizada directamente por la Administración (a través de la expropiación y financiada a través de las contribuciones – opción que no tiene mucho éxito) o bien realizada por el propietario (o un tercero en régimen de concurrencia) siendo controlada y supervisada por la Administración. Al ser el urbanismo una actividad que deriva de las decisiones de la Administración y de interés público, que cumple con una función social, parte de las plusvalías deben ser participadas por la comunidad.

Al igual que en el caso anterior, este principio, heredado de las primeras leyes, también entrará a formar parte del texto constitucional, siendo reconocido en el **artículo 49 CE**.

El TRLSRU en su **art. 4.2b)** recoge expresamente que: la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará la **participación de la comunidad en las plusvalías** generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación.

El contenido de la participación de las plusvalías ha ido evolucionando en las distintas normas, si bien se concreta principalmente en:

- La obtención de suelos destinados a viales, dotaciones y servicios públicos generales.
- La obtención de parcelas edificables destinadas a usos de vivienda social u otros usos de interés público, es decir, suelos que integran el Patrimonio Público de Suelos.

El porcentaje de participación, así como la forma de calcularlo, también ha sido modificado con la aprobación de distintas leyes.

**Principio de equitativa distribución o reparto de cargas y beneficios:**

Este principio se materializa a través de un instrumento: la **reparcelación**. Con este instrumento se busca asegurar de la equidad entre todos los propietarios afectados por el proceso urbanizador y por el que se procede a un reparto de beneficios y cargas en el que cada uno de los propietarios participa en proporción a sus aportaciones, corrigiendo los desajustes derivados de aquél.

Es un principio que se aplicará cuando la ejecución de la actuación urbanizadora se realiza por parte de propietarios o terceros.

**Principios del llamado “orden constitucional medioambiental”:** algunos de ellos ya habían sido recogidos con mayor o menor éxito en las primeras leyes, son consolidados en los siguientes preceptos constitucionales:

- **Art. 45** que establece el derecho de todos a disfrutar de un medio ambiente adecuado
- **Art. 46** enuncia la obligación de los poderes públicos de promover la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico.
- **Art. 47** que proclama el derecho de todos los españoles a disfrutar de una vivienda digna y adecuada.

Destacar, en este sentido, **el Principio de desarrollo territorial y urbano sostenible**, incorporado desde la Ley 8/2007, que alcanza un mayor desarrollo en la redacción del **artículo 3 del TRLSRU 7/2015**, donde establece que:

- Las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación, transformación y uso del suelo tienen como fin común la utilización de este recurso conforme al interés general y según el principio de desarrollo sostenible, sin perjuicio de los fines específicos que les atribuyan las Leyes.
- En virtud del principio de desarrollo sostenible, las políticas a que se refiere el apartado anterior deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente.
- Los poderes públicos formularán y desarrollarán, en el medio urbano, las políticas de su respectiva competencia, de acuerdo con los principios de competitividad y sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, procurando que, esté suficientemente dotado, y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional.
- Los poderes públicos promoverán las condiciones para que los derechos y deberes de los ciudadanos establecidos en los artículos siguientes sean reales y efectivos, adoptando las medidas de ordenación territorial y urbanística que procedan para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo.
- El suelo vinculado a un uso residencial por la ordenación territorial y urbanística está al servicio de la efectividad del derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada, en los términos que disponga la legislación en la materia.

**Otros principios rectores de la legislación sobre ordenación territorial y urbanística:** Se recogen en artículo 4.2 TRLSRU y son los siguientes:

- La **dirección y el control por las Administraciones Públicas** competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados.
- El **derecho a la información de los ciudadanos** y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la **participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas**.

**Principio de reparto competencial:** como se verá en el siguiente epígrafe.

El artículo **148.1.3ª CE** permite a las CCAA asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda. La Sentencia 6/97 estableció un nuevo marco de legislación urbanística en España, quedando claramente separadas las competencias en:

- Estado: estatuto básico de derecho de propiedad, expropiación forzosa, responsabilidad patrimonial, registros públicos
- CCAA: urbanismo, ordenación del territorio y vivienda.
- Ayuntamientos: (**Principio de control municipal del urbanismo**) teniendo en cuenta que en la actualidad el peso del control de la legalidad urbanística no ha dejado de recaer en los Ayuntamientos, aunque tras la CE-78 se atribuyen facultades a las CCAA, estas son normalmente subsidiarias.

Aunque la definición de figuras, la redacción y la aprobación del Planeamiento son una competencia de las CCAA/Ayuntamientos, existen algunos **principios comunes en relación al Planeamiento**:

- **Principio de Planificación vinculante:** el planeamiento como base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, según el cual, el objeto que se ordena es el territorio, el instrumento que se aplica para su ordenación es el Plan y a él deben ceñirse todas las actuaciones que se desarrollen en dicho territorio.
- **Principio de Subordinación Jerárquica:** En relación al planeamiento respecto a las disposiciones generales; en relación al planeamiento particular (de desarrollo) respecto al general (o estructural) y en relación a los actos de ejecución el planeamiento que deberán estar recogidos en el correspondiente planeamiento.

## 4. LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS

### 4.1. EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO

La organización administrativa actual del urbanismo en España es fruto de la evolución histórica de la legislación urbanística que hemos descrito en el epígrafe II.

En sus inicios, la competencia en materia urbanística era únicamente municipal. La tradición del derecho urbanístico nace vinculada a las ordenanzas municipales y a las políticas de policía urbana o disciplina urbanística. Con las primeras Leyes de Ensanche, y posteriormente la Leyes del Suelo del 56 y la del 75 se configura un nuevo modelo de organización administrativa del urbanismo en España en el que la Administración del Estado adquiere una participación directa y dispositiva en la ordenación y gestión urbanística, si bien el peso del control de la legalidad urbanística sigue recayendo en los Ayuntamientos.

La CE-78 vino a alterar notablemente esta situación, al establecer un nuevo modelo de organización administrativa apoyado en la descentralización política del Estado, tal como se recoge en el art. 137CE. Consecuencia de esta nueva organización administrativa se rompe el binomio Estado – Ayuntamientos, para que aparezca un tercer agente, las CCAA, que asumen gran parte de las competencias (no solo legislativas) que venía ejerciendo el Estado.

Hay tres artículos fundamentales en la **CE-78** de los que se deriva la nueva distribución de competencias con incidencia en el **urbanismo y ordenación del territorio**:

- **Artículo 149**, enuncia que el Estado TIENE competencia exclusiva en una serie de materias, (pero no en ordenación territorial ni en materia de urbanismo, que sólo le correspondería si las CCAA no las hubieran asumido haciéndolo constar en su correspondiente estatuto de autonomía). Las materias que asumirá el estado de acuerdo con el art.149 se concretan en:
  - Art. 149.1.1.ª La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales: entre los que se encuentra el derecho de propiedad, para garantizar este tratamiento uniforme se regulan por parte del Estado las bases del estatuto jurídico de la propiedad del suelo (derechos y deberes de los propietarios).
  - Art. 149.1.8.ª Legislación civil, sin perjuicio de los derechos civiles, forales o especiales, ya que en la legislación civil se enmarca el derecho de la propiedad etc.

- Art. 149.1.8.<sup>ª</sup> Ordenación de los registros e instrumentos públicos: Que afecta al régimen y funcionamiento del Registro de la propiedad como garante del tráfico jurídico.
- Art. 149.1.13.<sup>ª</sup> Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica: por su incidencia sobre las políticas del suelo y de vivienda.
- Art. 149.1.18.<sup>ª</sup> Legislación de Expropiación Forzosa: Los criterios de valoración de los bienes que sean expropiados sólo los puede establecer el Estado. También determina la regulación sobre las garantías del procedimiento de expropiación.
- Art. 149.1.18.<sup>ª</sup> Sistema general de Responsabilidad Patrimonial de las Administraciones Públicas: ante la existencia de indemnizaciones, aunque el acto sea de competencia autonómica.
- El **artículo 148** se lee que las CCAA “PODRÁN” asumir competencias en determinadas materias. Está “podrán” supone la necesidad previa de que las competencias autonómicas se regulen en el estatuto de autonomía de cada uno de los territorios autonómicos.
  - 148.1.3.<sup>ª</sup>: **Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**
- El **art.140 CE** garantiza la autonomía de los municipios, siendo en el artículo 25.2 de la Ley de Bases del Régimen Local el que dispone que los Ayuntamientos ejercerán, en los términos de la legislación del Estado y de las CCAA, la competencia en materia, entre otras, de:
  - ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística;
  - promoción y gestión de viviendas, parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales.

En materia **medioambiental**:

- El **Artículo 149.1.3.<sup>ª</sup>**. atribuye al Estado competencias exclusivas en legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las CCAA.
- El **artículo 148.1.9.<sup>ª</sup>** permite a las CCAA asumir competencias en la gestión en materia de protección del medio ambiente.

En materia **sectorial**:

- El **Artículo 149.1.3.<sup>ª</sup>**. atribuye al Estado competencias exclusivas, entre otras, en:
  - Art. 149.1.24.<sup>ª</sup> Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una CCAA
  - Art. 149.1.28.<sup>ª</sup> Defensa del patrimonio cultural, artístico y monumental, sin perjuicio de su gestión por parte de las CCAA.
- El **artículo 148** permite a las CCAA asumir competencias en:
  - 148.1.4.<sup>ª</sup> Las obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio.
  - 148.1.5.<sup>ª</sup> Los ferrocarriles y carreteras cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la CCAA.
  - 148.1.6.<sup>ª</sup> Los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos.
  - 148.1.16.<sup>ª</sup> Patrimonio monumental de interés de la Comunidad Autónoma

Así queda la situación y reparto competencial de las materias fundamentales relacionadas con el régimen del suelo y el territorio:

ESTADO (ART.149)	CCAA (ART.148)	ENTIDADES LOCALES (ART.140)
(*)Materias con incidencia en el suelo descritas en el texto	Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda	Autonomía para la gestión de sus propios intereses
Protección Civil	Desarrollo económico comunitario	...y en la Ley de Bases de Regimen Local se regulan materias relacionadas con:
Carreteras (comunicaciones nacionales)	Carreteras de su ámbito territoria	Urbanismo (elaboración, aprobación inicial, disciplina..)
Costas	Costas (competencias de gestión y ejecución=	Servicios municipales esenciales: cementerios, etc...
Puertos de interés general	Puertos deportivos	Patrimonio histórico artístico local
Aeropuertos de interés general	Ferrocarriles de su ámbito territoria	etc...
Ferrocarriles y transportes terrestres supraautonómicos	Protección medioambiental en desarrollo de las bases estatales	
Aguas supraautonómicas	Patrimonio autonómico	
Electricidad y energía	etc...	
Bases del medio ambiente, montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias		
Defensa del patrimonio de interés nacional		
etc...		

#### 4.2. DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS CON INCIDENCIA TERRITORIAL

El territorio es único, pero en él confluyen diversas competencias o disciplinas materiales (públicas y privadas), que doctrinalmente se suelen dividir en 2 grupos:



- **Materias horizontales o globales** a las que les preocupa el territorio en su **totalidad**. Estas son el urbanismo, la ordenación del territorio y el medio ambiente.
- **Materias verticales o sectoriales** cuyo objetivo es el territorio en un **aspecto concreto**, y que se centran en su finalidad al margen de otros intereses territoriales. Entre estas materias encontramos: la regulación de vías de comunicación u otras obras públicas de interés general, las telecomunicaciones, las costas, el patrimonio cultural, la defensa del Estado etc.

A modo de resumen, el deslinde competencial se realiza del siguiente modo:

- **Planes urbanísticos:** tienen ámbito local y la aprobación se encuentra compartida entre la Administración municipal y la autonómica:
  - **planeamiento general**, compuesto por aquellas determinaciones (establecimiento de los usos residencial, terciario o industrial, edificabilidad bruta, definición de las grandes infraestructuras y dotaciones, carreteras, sanidad, educación...) que afectan directamente a la competencia autonómica y que por consiguiente, requiere la aprobación por su parte.
  - **planeamiento de desarrollo**, compuesto por aquellos elementos jurídico-formales que, respetando el marco estructural, desarrollan las previsiones por ellas establecidas (trazado de red viaria interior, ordenanzas de composición volumétrica etc...) y que, por consiguiente, sólo necesitan la autorización municipal.
- **Planes de Ordenación del Territorio:** cuando los hay, éstos tienen ámbito autonómico, corresponde su competencia y su aprobación a los órganos de la CCAA.
- **Distintos instrumentos de ordenación medioambiental:** pueden ser de carácter estatal, autonómico o incluso local.
- **Planes sectoriales:** fundamentalmente serán de ámbito y aprobación estatal o autonómica.



### Conflictos de competencias:

Visto el deslinde competencial, resulta necesario una adecuada coordinación entre los tres niveles administrativos con la finalidad de garantizar su funcionamiento. Sin embargo, no siempre resulta fácil de conseguir dicha coordinación, produciéndose los conflictos entre administraciones. Estos pueden ser de tres tipos:

- **Conflictos entre AGE y CCAA:** derivan del deslinde competencial entre regulación básica estatal y regulación expresamente urbanística autonómica. Son conflictos que acaban siendo recurridos ante el TC bien por las CCAA, bien por el Estado al considerar que se ha vulnerado el marco de competencias establecido en la CE.
- **Conflictos entre AGE y Ayuntamientos:** son conflictos derivados fundamentalmente de las legislaciones sectoriales y de los **informes preceptivos** que deben emitir los Órganos Sectoriales correspondientes. En estos casos, la resolución de los problemas se produce normalmente a través de procesos de concertación inter-administrativa.
- **Conflictos entre CCAA y Ayuntamientos:** estos derivan de la diferente interpretación de las disposiciones legales comprendidas en las leyes autonómicas, y especialmente, por la superposición competencial en relación a la autorización de usos y actividades de trascendencia supramunicipal.



## **BLOQUE IV. TEMA 5.**

EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.

NATURALEZA Y VALOR NORMATIVO DE LOS PLANES.

EL PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.

EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL: FUNCIÓN, CONTENIDO Y FORMACIÓN.

EL PLANEAMIENTO GENERAL Y DE DESARROLLO.

LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.

SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

### **1. EL PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO.**

#### **1.1. INTRODUCCIÓN: DIFERENCIA ENTRE URBANISMO Y TERRITORIO**

En el último epígrafe del tema 1 se han definido las competencias (horizontales y verticales) que confluyen sobre el territorio, y que se engloban en 3 disciplinas diferentes, pero de alguna manera interrelacionadas: urbanismo, ordenación del territorio, y medioambiente.

De cara a comprender las peculiaridades o diferencias entre el planeamiento territorial y el urbanístico, procede delimitar el objeto de cada una de estas dos disciplinas que, a juicio de la doctrina del TC, podemos definir de la siguiente manera:

##### **1.1.1. Urbanismo:**

Es la disciplina jurídica que se ocupa de la regulación del “hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico”, de manera que se ocupa de la “fijación de las políticas de la ordenación de la ciudad, determinándose cómo cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos” (STC 61/97).

Como se ha indicado en el tema 1, su contenido engloba el ejercicio de las potestades de planeamiento, ejecución y gestión, intervención del uso del suelo y régimen jurídico de la propiedad del suelo.

##### **1.1.2. Ordenación del territorio:**

La Carta Europea de Ordenación del territorio define la ordenación del territorio como la expresión física o espacial de la política económica, social, cultura y ecológica de toda sociedad.

El TC ha señalado los siguientes caracteres sustantivos de la política de Ordenación Territorial:

- “Es una política pública, de contenido planificador, cuyo objetivo es el equilibrio entre las distintas partes del territorio, su objeto es la delimitación de usos a los que puede destinarse el espacio y tiene un contenido pluridisciplinar”.
- La Ordenación Territorial persigue por tanto el establecimiento de un desarrollo equilibrado del territorio, mediante mecanismos que eviten la heterogeneidad de actuaciones.

#### **1.2. PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO EN ESPAÑA.**

A pesar de las citadas diferencias entre ambas disciplinas (ordenación del territorio y urbanismo) en el derecho urbanístico español la doctrina coincide en que la ordenación del territorio engloba, al menos conceptualmente, al planeamiento urbanístico. Esta interpretación se deduce a la vista de la legislación urbanística en España, tanto estatal como autonómica, posterior a la CE-78:

- El TRLS92, al refundir los textos de 1976 y la ley del 90, ya se caracterizaba por un intento totalizador de la planificación urbanística (a través del sistema jerarquizado de planes desde el Plan Nacional de Ordenación hasta el último Estudio de Detalle).
- Tras el deslinde competencial establecido en la CE-78, las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio pasan a desarrollarse en exclusiva por las CCAA. A partir de ese momento las legislaciones autonómicas regularán los distintos instrumentos de planeamiento territorial y urbanístico de su ámbito administrativo.

Como se describe en el epígrafe 3 de este mismo tema, el **planeamiento territorial** en España todavía adolece de la práctica y tradición que el planeamiento urbanístico tiene nuestro país. Si bien el legislador autonómico ha ido madurando en las últimas décadas en materia de legislación sobre ordenación territorial, cada vez más consciente de la necesidad de:

- **Potenciar la necesaria concertación administrativa** (esencial en materia de ordenación territorial).
- Y diferenciar el planeamiento territorial según sea su valor: **vinculante**, total o parcialmente, o simplemente **orientativo** o de mera recomendación.

Cabe señalar, que el planeamiento urbanístico, por el contrario, tiene un marcado carácter normativo o **vinculante**, como se describe en los siguientes epígrafes. Los **instrumentos de planeamiento urbanístico más relevantes en España siguen siendo de ámbito municipal**, y conceptualmente son, en esencia, los inicialmente previstos por la legislación anterior a la STC de 20 de marzo de 1997 con algunas variedades terminológicas autonómicas.

Volviendo al ámbito estatal, el TRLSRU 7/2015, al establecer las bases del régimen del suelo, establece:

- Derecho de los ciudadanos a participar en la elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación y ejecución urbanísticas
- Todos los instrumentos de ordenación urbanística deben ser sometidos al trámite de información pública.
- Los instrumentos de ordenación territorial deben ser sometidos a evaluación ambiental.

## 2. NATURALEZA Y VALOR NORMATIVO DE LOS PLANES

### 2.1. EL PLAN COMO INSTRUMENTO CENTRAL EN EL DERECHO URBANÍSTICO.

Los planes son el instrumento central en el derecho urbanístico. Su naturaleza es tanto material como jurídica, como describiremos a continuación, y en relación a su naturaleza jurídica nos referiremos también al valor normativo de los planes.

El término plan se introduce en nuestro derecho positivo ya desde las primeras normas urbanísticas de ámbito municipal, en cuyo contexto adquiere un significado equivalente al de “plano”, refiriéndose por tanto al **aspecto material**, a una forma de representación gráfica de una determinada imagen o diseño final de una zona de la ciudad.

Esta primera acepción se mantiene hasta la Ley del Suelo de 1956, en la que el planeamiento se reconoce como base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana, con lo cual, a la componente material del plan, se le suma el **aspecto jurídico y normativo** que ha mantenido desde entonces.

En efecto, el Plan no es sólo un instrumento **técnico** para el diseño y programación de un modelo territorial, sino que constituye el instrumento **jurídico** para la fijación de dicho modelo, a través de la regulación del estatuto jurídico del derecho de la propiedad del suelo adaptado a la ordenación espacial y a la programación que se propugnan (García Enterría y Parejo).

### 2.2. ASPECTO MATERIAL.

El TRLS76 ya precisaba que la competencia urbanística concerniente al planeamiento comprende una serie de facultades entre las que destacamos:

- El emplazamiento de los centros de residencia y de producción del modo conveniente para la mejor distribución de la población en el territorio
- La división del territorio municipal en áreas de suelo urbano, urbanizable y no urbanizable (clasificación)
- El establecimiento de zonas de diferente utilización (calificación) según la densidad de la población, porcentaje de terreno que pueda ser ocupado por construcciones, volumen, forma, número de plantas, clase y destino de los edificios, con sujeción a ordenaciones generales uniformes (parámetros urbanísticos).
- Formular el trazado de las principales vías públicas y medios de comunicación.

- Establecer los sistemas de espacios libres y zonas verdes en proporción adecuada a las necesidades colectivas.
- Señalar el emplazamiento y características de los centros y servicios de interés público y social, centros docentes, aeropuertos y lugares análogos (sistema de dotaciones)
- Determinar la configuración y dimensiones de las parcelas edificables.
- Limitar el uso del suelo y las edificaciones.
- Orientar la composición arquitectónica de las edificaciones y regular, en los casos que fuera necesario, sus características estéticas.

Desde este punto de vista material, el planeamiento anticipa lo que al cabo del tiempo será el territorio por él considerado.

### 2.3. ASPECTO JURÍDICO O VALOR NORMATIVO

La componente jurídica del planeamiento, introducida con la Ley de 1956 supuso que el derecho de propiedad (en este caso del suelo) dejase de ser un derecho ilimitado y quedase remitido al planeamiento y a la legislación urbanística y territorial.

Con ello se configura una estructura jerárquica de manera que podemos diferenciar entre:

- Un bloque de **ordenamiento primario** (marco normativo):
  - En la cúspide del ordenamiento jurídico figura la legislación del suelo y la legislación autonómica aplicable en cada caso
  - En un segundo escalón se sitúan los reglamentos ejecutivos de la misma, que desarrollan y complementan los preceptos legislativos (aún hoy, a falta de desarrollo reglamentario autonómico siguen vigentes en algunas CCAA los Reglamentos del 78)
- Un **planeamiento territorial y urbanístico** que, respetando las disposiciones de ese ordenamiento primario, suponen la concreción espacial del mismo a través de los planes concretos en cada territorio (región, comarca, isla, municipio, polígono...). Mediante estos planes se determina con precisión el estatuto jurídico de cada parcela del terreno, y es por ello que los planes urbanísticos y territoriales tiene carácter de auténticas normas jurídicas, de normas reglamentarias en cuanto a subordinadas a la Ley de la que traen causa. Así lo ha destacado la jurisprudencia del TS en reiteradas Sentencias.

Es necesario subrayar la articulación jerárquica de los distintos planes los cuales se elaboran en desarrollo unos de otros de forma tal que el inferior no puede, en consecuencia, conculcar aquél del que trae causa.

## 3. EL PLANEAMIENTO SUPRAMUNICIPAL.

### 3.1. MARCO NORMATIVO ANTERIOR A LA CE-78.

La Ley del Suelo de 1956, promulgada al término de una larga postguerra, en un momento por tanto de transformación de las estructuras socioeconómicas, intentó canalizar los movimientos migratorios internos a través de una sofisticada estructura planificadora que consistía en:

- Un Plan Nacional de Urbanismo, llamado a establecer las grandes directrices de ordenación del territorio
- Planes Provinciales que lo continuarían
- Planes Generales comarcales o municipales
- Planes Parciales de los polígonos en que podía dividirse cada término municipal.

Aunque esta ambiciosa estructura de planes territoriales sucesivos no llegó a plasmarse en la realidad, ya que el Plan Nacional ni siquiera fue esbozado y los Planes Provinciales tampoco llegaron a ver la luz, excepción hecha del de Guipúzcoa.

La reforma legal del 75, materializada en el TRLS76, intentó mantener esta estructura de planes sucesivos, sustituyendo los Planes Provinciales por los Planes Directores de Coordinación, de carácter vinculante. Tenían por objeto determinar las grandes directrices de ordenación del territorio de acuerdo con la planificación económica y social, aunque estos tampoco se llevaron a la práctica.

### 3.2. A PARTIR DE LA CE-78: DIVISIÓN DE COMPETENCIAS

En 1978 a la promulgación de la Constitución, las normas legales relativas al planeamiento supramunicipal continuaban inéditas, y únicamente se había elaborado planeamiento de ámbito municipal general y de desarrollo (junto con algunas NNSS de ámbito comarcal) en los municipios.

A partir de la aprobación de la CE-78, que conlleva una nueva organización administrativa, la Administración del Estado abandona de facto la idea de materializar un planeamiento supramunicipal y son las leyes autonómicas las que, en el uso del nuevo marco competencial, comienzan a aportar esquemas propios del planeamiento territorial supramunicipal para cada CCAA en sustitución del previsto con carácter general por el TRLS76.

A partir de 1987 el resto de CCAA fueron promulgando sus primeras leyes territoriales, hoy sustituidas en su mayoría por las aprobadas a raíz de la Sentencia TC 61/1997. Esta tuvo especial relevancia en el planeamiento supramunicipal, ya que como consecuencia de la misma se entendía inaplicable la existencia de un Plan Nacional por invadir las competencias autonómicas.

El contenido del planeamiento supramunicipal se encuentra, por lo tanto, en las leyes autonómicas. Este se despliega en distintas figuras, siendo las variantes existentes más terminológicas que conceptuales:

- La figura de las **Directrices Territoriales** es casi una constante (recogida por ejemplo en la ley balear de 2000, la gallega de 2011, o la cántabra de 2001 que optó por la denominación de Plan Regional de Ordenación para referirse al mismo instrumento)
- También es habitual la previsión de **Planes Territoriales Parciales**, que contemplan su desarrollo en espacios de ámbito comarcal o insular
- Se ha generalizado además el **propósito de encajar la acción sectorial en este ámbito territorial**, bien bajo la fórmula catalana de Planes Territoriales Sectoriales o la madrileña de los Programas.
- También es frecuente la regulación de planes o normas de ordenación del medio físico o natural tendentes a asegurar la protección específica del suelo no urbanizable.

Las leyes autonómicas más recientes han ido recogiendo la experiencia de las anteriores:

- Poniendo especial énfasis en la **concertación administrativa** de las actuaciones públicas sobre el territorio, que es ciertamente esencial en materia de ordenación territorial
- Y esforzándose por diferenciar el planeamiento supramunicipal según sea su valor: **vinculante** total o parcialmente, o simplemente **orientativo** o de mera recomendación. Con carácter general, la existencia de un plan de coordinación o territorial no constituye condición necesaria para la formulación del planeamiento municipal. Es decir, aunque los Planes Municipales deben redactarse teniendo en cuenta las determinaciones y directrices de los Planes Territoriales, cuando estos existan, pueden también formularse en ausencia de determinaciones de planeamiento supramunicipal. Por el contrario, la existencia del Plan Municipal será requisito imprescindible para la elaboración de los instrumentos de planeamiento de desarrollo.

No obstante lo anterior, el Estado mantiene una pluralidad de competencias con dimensión espacial que inciden sobre la ordenación del territorio condicionando la estrategia territorial de las CCAA. Estas competencias inciden desde el ámbito de la legislación sectorial y medioambiental, y se materializan en distintos instrumentos tales como los Planes Directores de Infraestructuras o las distintas figuras de protección medioambiental (ver más figuras e instrumentos en el cuadro adjunto).

En relación a los planes autonómicos y locales, el Estado también mantiene la competencia en la emisión de informes vinculantes en determinados procedimientos de aprobación, modificación o revisión de instrumentos de planificación territorial y urbanística que puedan afectar al ejercicio de sus competencias.

Principales figuras de planeamiento territorial y urbanístico, así como otras figuras de carácter medioambiental y sectorial, disciplinas que no se han desarrollado en este tema por considerarlas fuera del objeto del mismo:

CLASES DE PLANES	ÁMBITO Y COMPETENCIA	FIGURAS E INSTRUMENTOS
Planes Urbanísticos	Municipal (aunque aprob de PG y a veces PP corresponde a CCAA)	PGOU , NNSS, POM (planeamiento general) Planes de Sectorización Planes de desarrollo: PP, Planes Especiales, etc..
Planes de Ordenación Territorial	Autonómico (supramunicipal)	Directrices de Ordenación Territorial (ámbito regional) Planes Territoriales Comarcales o Provinciales (ámbito subregional, provincial o comarcal) Planes Sectoriales Territoriales (dependiendo de su objeto)
Planes medioambientales	Estatal o autonómico	Evaluación ambiental estratégica Declaración de Impacto ambiental Calificación Ambiental Estudio Ambiental
Planes sectoriales	Estatales o autonómicos	Carreteras, Costa, Hidrológicos, Infraestructuras, Espacios Naturales, Energía, Infraestructuras, etc...

#### 4. EL PLANEAMIENTO MUNICIPAL: FUNCIÓN, CONTENIDO Y FORMACIÓN.

##### 4.1. FUNCIÓN:

El Plan Municipal tiene como principal función la ordenación urbanística del término municipal. Este se constituye como pieza clave del sistema de ordenación urbanística, en la medida en que es un **plan originario**, es decir, que no requiere la formulación previa de ninguna otra figura de planeamiento y **necesario** en cuanto que constituye la llave de los instrumentos de planeamiento de desarrollo (García de Enterría y Parejo). Este carácter de pieza clave responde al proceso de formación histórica de la legislación urbanística en nuestro país, en el que la formulación de los planes a escala urbana jugó un papel fundamental al entender y ordenar la ciudad como un todo.

De acuerdo con el Reglamento de Planeamiento de 1978, que sirve de base (con modificaciones) de las distintas figuras autonómicas, la definición del Planeamiento Municipal se llevará a cabo mediante alguno de los siguientes instrumentos:

- Plan General de Ordenación
- Normas subsidiarias
- Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.

##### 4.2. CONTENIDO:

###### Contenido técnico del Plan General:

El contenido y su grado de concreción varía según las clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable con carácter general). De acuerdo con el TRLS de 1976 y su Reglamento de Planeamiento de 1978, deberá:

- Clasificar todo el suelo del municipio para la definición del régimen jurídico correspondiente (\*) → [ver agenda urbanística](#)
- Establecer la estructura general del territorio (y en particular sistemas generales de comunicación, espacios libres y de equipamiento comunitario)



- **en el suelo urbano**, completar su ordenación mediante la regulación detallada del uso de los terrenos y de la edificación; señalar la renovación o reforma interior que resultare procedente; definir aquellas partes de la estructura general del plan correspondiente a esta clase de terrenos y proponer los programas y medidas concretas de actuación para su ejecución.
- **en el suelo urbanizable**, definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio; establecer según sus categorías, una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, referidos a un conjunto de actuaciones públicas y privadas. Así como fijar el aprovechamiento medio o tipo para los distintos sectores o áreas de reparto en que se divida el suelo urbanizable.
- **en el suelo no urbanizable**, preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer, en su caso, medidas de protección del territorio y del paisaje.

#### Contenido documental:

Al margen de las variaciones de cada legislación autonómica en materia urbanística, el **planeamiento general** debe incluir, como ya establecía el art.12.3 TRLS76:

- Memoria justificativa de la ordenación
- Planos de información y ordenación urbanística
- Normas urbanísticas (son las que mejor representan el carácter normativo de los planes, hasta el punto de que su contenido se estructura en artículos)
- Programa de actuación
- Estudio económico financiero

Sobre este último documento, la jurisprudencia ha señalado que, dado el acotado nivel al que llega el planeamiento general, no es exigible una previsión específica para cada una de las operaciones que derivan del plan en sí, por lo que se considera suficiente el indicar las fuentes de financiación que quedarán afectas a la ejecución del plan.

#### Especial referencia al Informe de Evaluación Ambiental:

A este contenido tradicionalmente mantenido, hay que añadir la necesidad de someter a evaluación ambiental todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, derivada de la directiva 2001/42/CE que fue traspuesta con retraso a nuestro ordenamiento por la Ley 9/2006. El art. 22 del vigente TRLSyRU2015 reitera esa obligación y exige, incluir en la documentación de los planes, un informe o memoria de sostenibilidad económica en el que se considerará el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas.

No obstante, la Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre, del Tribunal Constitucional anula algunos artículos de la LRRR que hoy son reproducidos por el TRLSyRU, entre ellos el apartado 5 del art.22 que hacía referencia al contenido de este informe. El TC señala que el Estado no dispone de legitimación competencial suficiente, al ser un aspecto propio de la técnica urbanística. En todo caso, actualmente un gran número de CCAA ya había aprobado su propia normativa de acuerdo con la regulación básica que introdujo el Estado, y por ello se puede acudir a la legislación autonómica.

El contenido del planeamiento de desarrollo varía sustancialmente en función de la figura urbanística de que se trate, y para ello hay que acudir igualmente a cada legislación autonómica. El art. 13 TRLS76 establece que los Planes Parciales comprenderán los planos de información, incluido el catastral, y los estudios justificativos de sus determinaciones, así como los planos de proyecto, determinación de los servicios y ordenanzas reguladoras necesarias para su ejecución, y, en su caso, los que se fijen reglamentariamente. Los niveles correspondientes a las reservas de suelo y las relaciones entre éstas, se fijan también reglamentariamente.

#### 4.3. FORMACIÓN:

##### Redacción y aprobación:

En lo relativo a la formación de los planes, debemos hacer referencia a la participación ciudadana en la elaboración del planeamiento, que se lleva a cabo a través del periodo de información pública, ya contemplados desde la propia LS56.

Las leyes posteriores han ido ratificando este planteamiento, hasta el vigente TRLS2015 que además incluye, entre los derechos de todo ciudadano (en realidad, vecino del municipio) el de “participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio y ejecución urbanística y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas, y a obtener de la Administración una respuesta motivada” (art. 5.e)

La tramitación de los instrumentos de planeamiento municipal (incluso los de carácter más auxiliar), se acomoda, con carácter general, a un esquema general que reproduce el que la primera LS56 y que ha sido conservado por la legislación urbanística autonómica vigente. Este esquema es el siguiente:

1. **Aprobación inicial** por la Administración Urbanística Actuante (normalmente por el Pleno del Ayuntamiento).
2. **Información pública** sobre el proyecto inicialmente aprobado (1 mes) en el que los ciudadanos pueden presentar alegaciones que será seguida o simultánea a la audiencia a las Corporaciones Locales. Este trámite está expresamente recogido en el art. 25.1 TRLSRU.
3. **Aprobación provisional** normalmente por la propia Administración Actuante según el resultado de los trámites anteriores y teniendo en cuenta el contenido de los informes vinculantes que resulten necesarios, emitidos por otras AAPP.
4. **Aprobación definitiva** por la autoridad urbanística de tutela. Habitualmente corresponde a la autoridad autonómica la aprobación de planeamiento general, y a la autoridad municipal (Pleno del Ayuntamiento) la planeamiento de desarrollo.
5. **Publicación:** Como toda norma jurídica, los planes urbanísticos deben ser publicados en el BO que corresponda.

##### Especial referencia a la publicidad de los planes:

Una vez aprobado el plan, ha de ser publicado para tener eficacia normativa. La Ley de Régimen Local (art.70.2) se refiere sólo la publicación en el BOP de los planes aprobados definitivamente por el propio ente local.

El **art.25 del TRLSRU** exige la publicación en el Boletín Oficial correspondiente de los acuerdos de aprobación definitiva, remitiéndose, en lo que respecta a las normas urbanísticas a lo “dispuesto en la legislación aplicable”. Esta sería la Ley de Régimen Local y la propia legislación urbanística autonómica, que no siempre exigen la publicación de las normas.

Como ya se ha indicado anteriormente, los planes urbanísticos son normas jurídicas, y como tales, deben ser publicadas por imperativo constitucional (art.9.3 de la CE-78). En este sentido, por Sentencia del Supremo de 9 de diciembre 2008 se considera ya necesaria la publicación no sólo de las ordenanzas y el articulado de las normas urbanísticas, sino también de las “fichas” de los distintos sectores porque “contienen determinaciones con indudable valor normativo”.

##### La revisión y modificación del planeamiento:

La vigencia indefinida de los Planes puede verse afectada de dos formas distintas: la revisión y la modificación.

- a) **La revisión del planeamiento:** Se produce cuando se adoptan nuevos criterios respecto de la estructura general y orgánica del territorio, la clasificación del suelo, motivada por la elección de un modelo territorial distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas, de carácter demográfico o económico, que inciden sustancialmente en la ordenación, o por el agotamiento de su capacidad.

**De acuerdo con la DT 4ª del TRLSRU esta revisión será precisa en aquellos casos en los que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística de las CCAA haya establecido que se trata de actuaciones de urbanización**

**de gran envergadura e impacto.** Si llegado el 1 de julio de 2008 dicha legislación no hubiera precisado cuáles son dichas actuaciones, la revisión será precisa para todas aquellas que por sí mismas o en unión de las aprobadas en los últimos dos años conlleven:

- un incremento de la población superior al 20 % del total
- un incremento de la superficie de suelo urbanizado superior al 20 % del total del Municipio o ámbito territorial

**Por tanto, es necesaria la revisión del Plan cuando se altera sustancialmente el modelo territorial**, debiendo seguirse en tales casos los mismos trámites legalmente establecidos para su elaboración. Normalmente la legislación urbanística no establece plazos determinados para proceder a la misma (principio de vigencia indefinida de los Planes).

- b) **La modificación del planeamiento.** Se trata de una alteración **meramente parcial del mismo o que afecta a elementos no sustanciales del Plan**. Tampoco existe plazo para realizarlas, pero suelen limitarse cuando es necesario abordar una revisión global o una adaptación legislativa.

## 5. EL PLANEAMIENTO GENERAL Y DE DESARROLLO

Nos basaremos, para el desarrollo de este epígrafe en el TRLS76 (arts.6 al 25) y su Reglamento de Planeamiento del 78, que siguen vigentes supletoriamente, ya que la normativa autonómica recoge sus propias figuras, muchas de ellas herencia de aquellas, y otras más innovadoras.

### Figuras de planeamiento general:

El art. 3 del Reglamento del Planeamiento de 1978 señala que la definición del Planeamiento Municipal se llevará a cabo mediante alguno de los siguientes instrumentos:

- Plan General Municipal de Ordenación Urbana (PGOU)
- Normas Subsidiarias de Planeamiento (NNSS)
- Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano, complementado, en su caso, con las correspondientes Ordenanzas de Edificación y Uso del Suelo. (PDSU)

Los Planes y las Normas son instrumentos de ordenación urbanística por cuanto establecen “el modelo de utilización del suelo” para todo el término municipal, a la vez que constituyen instrumentos de definición del contenido de la propiedad del suelo a través de la clasificación del suelo. La diferencia fundamental entre los Planes y las Normas, radica en la mayor simplicidad de las Normas, que no suelen contener la programación del proceso de urbanización. Por otro lado, los Proyectos de Delimitación de suelo Urbano, se circunscriben únicamente a la fijación del perímetro urbano sin establecer previsiones de crecimiento ni de reforma urbana.

### Figuras de planeamiento de desarrollo:

De acuerdo con el TRLS76:

- Los Planes Generales Municipales de Ordenación **se desarrollarán**, según la clase de suelo sobre la que se actúe y en atención a la finalidad perseguida en cada caso, **a través de:**
  - **Programas de Actuación Urbanística\*** (PAUs) (cuando se trate de Suelo Urbanizable No Programado)
  - **Planes Parciales** (cuando se trate de Suelo Urbanizable Programado)
  - **Estudios de Detalle** (para suelo urbano y suelo urbanizable)
  - **Planes Especiales** (para cualquier tipo de suelo). En el suelo urbano suelen tener por objeto actuaciones de mejora o de conservación)
- Las Normas Subsidiarias **se desarrollarán** mediante:
  - **Planes Parciales** (cuando las normas puedan contener suelo urbanizable)

- **Estudios de Detalle**
- **Planes Especiales.**

(\*) Una figura similar a los PAUs son los Planes de Sectorización que existen en algunas CCAA. Por su carácter intermedio son consideradas por algunas de ellas como planeamiento general.

#### **Programas de Actuación Urbanística:**

El instrumento para sectorizar o delimitar suelo durante la vigencia de un planeamiento general sigue siendo una figura equivalente a los PAUs del TRLS76, con distintas denominaciones y matices en cada legislación autonómica en su contenido, tramitación, aprobación y efectos. También cambia su consideración como planeamiento general o de desarrollo.

Con carácter general, son instrumentos de planeamiento que contienen las determinaciones pormenorizadas para el desarrollo de esos suelos, que, al adquirir la condición de sectorizados o delimitados, ya pueden pasar a ser desarrollados mediante el planeamiento de desarrollo que proceda (generalmente Plan Parcial), concretamente (siguiendo el esquema del TRLS de 1976 y de su reglamento de Planeamiento de 1978):

- Desarrollo de los sistemas de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio
- Definición de los usos globales y sus niveles de intensidad (dentro de las limitaciones impuestas por el Plan General), con expresión del aprovechamiento medio de cada uno de los sectores establecidos.
- Trazado de redes servicios generales fundamentales
- División del territorio en sectores para el desarrollo en etapas.

#### **Planes Parciales:**

Las funciones del planeamiento de desarrollo varían en función de la figura urbanística de que se trate, y para ello hay que acudir a cada legislación autonómica, si bien, y **con carácter general podemos destacar las funciones de los Planes Parciales, comunes en toda legislación urbanística, necesarios para establecer la regulación pormenorizada y fijar las determinaciones de desarrollo de cada sector.**

Siguiendo el TRLS de 1976 y de su reglamento de Planeamiento de 1978, los Planes Parciales contendrán las siguientes determinaciones:

- Asignación de usos pormenorizados y tipos edificatorios.
- Señalamiento de reservas de terreno para zonas verdes y equipamientos, así como su dimensionamiento.
- Trazado y características del sistema viario local y su enlace con el sistema general de comunicaciones.
- Características y trazado infraestructuras urbanas.
- Evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización.
- División del sector en Unidades de Ejecución, y en su caso, la definición del sistema de actuación por el que corresponda ejecutar cada unidad.

#### **Estudios de Detalle:**

Siguiendo el TRLS de 1976 y de su reglamento de Planeamiento de 1978, los Estudios de Detalle podrán formularse cuando fuere preciso para completar o, en su caso, adaptar determinaciones establecidas en los Planes:

Su contenido tendrá por finalidad prever o reajustar, según los casos, el señalamiento de alineaciones y rasantes y/o la ordenación de los volúmenes de acuerdo con las especificaciones del Plan. Estos mantendrán las determinaciones fundamentales del Plan, sin alterar el aprovechamiento que corresponde a los terrenos comprendidos en el Estudio.

### Planes Especiales:

Seguendo el TRLS de 1976 y de su reglamento de Planeamiento de 1978, señala que los Planes Especiales podrán desarrollar las previsiones contenidas en los Planes para la ordenación de recintos y conjuntos artísticos, protección del paisaje y de las vías de comunicación, conservación del medio rural en determinados lugares, reforma interior, saneamiento de poblaciones y cualesquiera otras finalidades análogas, sin que en ningún caso puedan sustituir a los Planes Generales Municipales como instrumentos de ordenación integral del territorio. También pueden redactarse para la ejecución directa de obras correspondientes a la infraestructura del territorio o a los elementos determinantes del desarrollo urbano previstos.

### Consideraciones finales:

Como ya hemos visto, en materia de planeamiento municipal hay atender a la regulación urbanística de cada CCAA que es la que, por una parte fija la línea divisoria entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo y, por otra, establece los casos en los que la aprobación definitiva es municipal o autonómica. Siendo la LRBRL legislación básica, y por tanto común a toda España, esta no conduce exactamente a los mismos resultados en todas las CCAA.

En todo caso puede formularse esta regla general: en todos los instrumentos de planeamiento, la última palabra a nivel municipal le corresponde al Pleno. Pero en lo demás hay diferencias:

- Las soluciones autonómicas suelen coincidir con respecto a los planes municipales, a pesar de las distintas denominaciones (Plan de Ordenación Municipal, Plan General, Plan General de Ordenación Urbanística...)
- También suelen coincidir en lo relativo a planeamiento de desarrollo: Planes Parciales, y sobre todo, Estudios de Detalle).
- Pero en los planes que ocupan una posición intermedia (como los de Sectorización o Delimitación) hay notables diferencias.
- En algunas CCAA han desaparecido instrumentos como las NNSS o los PSDU
- A veces, el mismo instrumento está considerado como general en una CCAA y como de desarrollo en otra (ejemplo, Planes de Sectorización son planeamiento de desarrollo en Galicia o Navarra y planeamiento general en Madrid o Andalucía).

Serán estas leyes las que contengan las disposiciones en materia de planeamiento municipal y, como se ha indicado anteriormente, **las variantes existentes entre las leyes autonómicas son más terminológicas que conceptuales.**

## 6. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO.

### 6.1. CONSIDERACIONES PREVIAS

#### Perspectiva dinámica de la ejecución del planeamiento:

Los epígrafes anteriores describen el planeamiento, o los planes, desde una perspectiva **estática**. Pero cada Plan tiene una vocación de cumplirse, y precisamente adquiere sentido y carácter normativo a partir de esa posibilidad de ejecución. En este epígrafe describiremos la ejecución del planeamiento, entendida como la componente **dinámica** del mismo, es decir, como la pluralidad de acciones encargadas de llevar a cabo lo planificado, acciones que van desde la urbanización a la edificación.

#### Proceso urbanizador como responsabilidad de la administración.

Pero el **proceso urbanizador** (que es a lo que la legislación urbanística se refiere cuando trata de la ejecución del planeamiento) se considera como una **función pública**, una responsabilidad de la Administración. Mientras que la **edificación**, como etapa final del proceso planificador, es básicamente una **actividad privada**, en la que la función de la Administración se limita a controlar (licencias, disciplina urbanística).

La Ley de 2007 y posterior TRLS-2008 recoge este planteamiento radical, al declarar en su exposición de motivos que "la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados".

Todo ello “sin perjuicio de las peculiaridades o excepciones que la legislación urbanística autonómica contemple al respecto”.

Y queda consagrado en el art. 4.2a) del TRLSRU al establecer que: “la legislación sobre la ordenación territorial y urbanística garantizará: la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico en sus fases de ocupación, urbanización, construcción o edificación y utilización del suelo por cualesquiera sujetos, públicos y privados”

Bajo la distribución de competencias resultado de las STC del 97 es cada legislación autonómica la que contiene las disposiciones normativas en materia de ejecución de planeamiento.

El protagonismo público en la ejecución de los planes se localiza en unos u otros entes en función de la clase de plan de que se trate (en órganos autonómicos los planes supramunicipales, y en entidades locales los municipales). Este protagonismo puede desarrollarse a través de fórmulas organizativas muy diferentes que van desde la concesión hasta la creación de entes instrumentales (consorcios, gerencias, etc...) o incluso bajo la forma jurídica de sociedades anónimas.

Bajo estas consideraciones previas, (servicio público y aspecto dinámico), podemos ya afirmar que ejecución del planeamiento comporta:

- El establecimiento de la iniciativa de la actuación (pública o privada)
- La delimitación de los ámbitos de gestión
- La elección del Sistema de Actuación (de los que trataremos en el siguiente epígrafe)
- La reparcelación (en caso de ser necesaria)
- La ejecución de las obras de urbanización (y la de edificación si fuera el caso)

## 6.2. EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO:

La ejecución o gestión del planeamiento consiste en llevar a la práctica las determinaciones de ordenación urbanística, transformando la realidad, tanto desde el punto de vista jurídico (sistemas de actuación) como desde el punto de vista físico (proyectos de urbanización)

La ejecución del planeamiento garantizará:

- Entregar a la Administración competente el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.
- Entregar a la Administración competente, y con destino a patrimonio público de suelo, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, este porcentaje no podrá ser inferior al 5% ni superior al 15%.
- En su caso, costear y ejecutar las obras de urbanización previstas en la actuación correspondiente así como las infraestructuras de conexión con las redes generales de servicios.
- En su caso, entregar a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras que deban formar parte del dominio público.
- La justa distribución de cargas y beneficios (en caso de que opere más de un agente) y para lo cual se establecen (en función de la nomenclatura que establezca cada legislación) Unidades de Actuación, también denominadas Unidades de Ejecución.

Para ello se requiere la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento en cada caso. Siguiendo el esquema del TRLS-76 corresponderá:

- la aprobación del PGOU en suelo urbano, siempre que contenga la ordenación detallada de la actuación, ya que en caso contrario deberá aprobarse el correspondiente Plan Especial o Estudio de Detalle.
- la aprobación del Plan Parcial (PP) en los Polígonos (o Sectores) de Suelo urbanizable Programado (o Sectorizado)

- la aprobación de Programas de Actuación Urbanística (PAU) y del posterior PP en Suelos urbanizables No Programados (o No Sectorizados).

### 6.3. INICIATIVA Y PARTICIPACIÓN EN LOS PLANES:

De acuerdo con el artículo 8 TRLSRU, la iniciativa para proponer la ordenación de las **actuaciones de transformación urbanística y las edificatorias** podrá partir de las AAPP, las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas y, en las condiciones dispuestas por la ley aplicable, los propietarios.

Cuando se trate de **actuaciones sobre el medio urbano**, la iniciativa en la ordenación de las actuaciones podrá partir, además, de las comunidades y agrupaciones de comunidades de propietarios, las cooperativas de vivienda constituidas al efecto, los propietarios de construcciones, edificaciones y fincas urbanas, los titulares de derechos reales o de aprovechamiento, y las empresas, entidades o sociedades que intervengan en nombre de cualesquiera de los sujetos anteriores. Todos ellos serán considerados propietarios a los efectos de ejercer dicha iniciativa.

Además, los particulares, sean o no propietarios, deberán contribuir, en los términos establecidos en las leyes, a la acción urbanística de los entes públicos, a los que corresponderá, en todo caso, la dirección del proceso, tanto en los supuestos de iniciativa pública, como privada.

**En cuanto a la participación**, de acuerdo con el artículo 9 TRLSRU:

En los supuestos de ejecución de las actuaciones a que se refiere este capítulo mediante procedimientos de iniciativa pública, podrán participar, tanto los propietarios, como los particulares que no ostenten dicha propiedad. Dicha legislación garantizará que el ejercicio de la libre empresa se sujete a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia.

Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las AAPP y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto, en la que las AAPP ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento.

En la ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano, además de las AAPP competentes y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, podrán participar otros interesados distintos de los propietarios.

### 6.4. ACTUACIONES SISTEMÁTICAS Y ASISTEMÁTICAS Y UNIDADES DE EJECUCIÓN

La ejecución del planeamiento se realiza de **forma sistemática** por **Unidades de Ejecución (UE)** en las que se realizan los deberes de cesión, equidistribución y urbanización, y en las que se puede actuar a través de uno de los sistemas de actuación. En suelo urbano y cuando no se actúe a través de estas UE, se trata de **Actuaciones Asistemáticas** en el que el ajuste de aprovechamiento se le concede de forma individual para la actuación.

- **Actuaciones sistemáticas o integradas**, se desarrollan a través de los sistemas de Actuación y son la forma normal de ejecutar el planeamiento. Requiere la previa delimitación de Unidades de Ejecución para proceder al reparto de cargas y beneficios entre los propietarios de suelo incluidos en su ámbito y a la cesión de los aprovechamientos que establezca la legislación urbanística.
- **Actuaciones asistemáticas o aisladas**, se utilizan en actuaciones sobre **suelo urbano** o para la ejecución de obras públicas ordinarias, puesta de servicio de infraestructuras o servicios públicos de las AAPP previamente contenidos en los Planes Especiales. En este caso no se actúa a través de Unidades de Ejecución sino a nivel de parcela y el ajuste de aprovechamientos se produce habitualmente con la concesión de las solicitudes de licencia de edificación.

**La Unidad de Ejecución** es el ámbito físico de gestión dentro del cual se produce el reparto de cargas y beneficios del planeamiento. La denominación según la legislación autonómica puede ser otra (polígonos, ámbitos de actuación, sectores...). **La delimitación de Unidades de Ejecución** se establece en la ordenación pormenorizada del suelo:

- En Suelo Urbano no Consolidado las UE previstas por el plan (un nuevo vial, una zona verde, etc.) pueden conllevar o no parcelación física o únicamente económica.



- En ámbitos sujetos a planeamiento de desarrollo (PERI en SU o PP en SUBLE), el planeamiento general únicamente establece sus ámbitos físicos, la calificación global, parámetros para su desarrollo, y algunas determinaciones estructurantes del territorio, pero no su ordenación pormenorizada. En este caso, los ámbitos de gestión o UE se determinan cuando se redacta el correspondiente plan de desarrollo.

## 7. SISTEMAS DE ACTUACIÓN.

Para legitimar la actividad de ejecución de los distintos planes, es necesario que estos contengan las determinaciones para el desarrollo de las actuaciones planificadas (ya sea con el propio Plan General en Suelo Urbano, o a través de un Plan Parcial en suelo urbanizable).

### LOS TRES SISTEMAS “CLÁSICOS”:

El TRLS76 estableció 3 sistemas de actuación de los planes:

#### Expropiación:

Es el sistema de actuación en el que el protagonismo privado es nulo ya que, al expropiar los terrenos, es la propia Administración la que asume la titularidad, ejecuta la urbanización de acuerdo con el Plan y los devuelve al mercado percibiendo la plusvalía inherente al aumento de valor experimentado a consecuencia de la urbanización.

El sistema de expropiación se aplicará por polígonos o unidades de ejecución completas y comprenderá todos los bienes y derechos incluidos en los mismos.

Para la obtención de los terrenos suele aplicarse la **tasación conjunta**. En relación a la misma, el TRLS de 1976 indica lo siguiente:

- El proyecto de expropiación será expuesto al público para que los interesados, a quienes deberán ser notificadas las correspondientes hojas de aprecio, puedan formular observaciones y reclamaciones.
- La resolución será notificada individualmente a los titulares de bienes y derechos afectados. Si los interesados manifiestan su disconformidad con la valoración, (...) se dará traslado del expediente al Jurado Provincial de Expropiación Forzosa para la fijación del justiprecio conforme a los criterios de valoración establecidos. En otro caso, el silencio del interesado se considerará como aceptación de la valoración, entendiéndose determinado definitivamente el justiprecio.
- La resolución implicará la declaración de urgencia de la ocupación de los bienes o derechos afectados y el pago o depósito del importe de la valoración.

La obras de urbanización en este sistema, pueden ser ejecutadas directamente por la Administración a través de sus propios órganos, o bien realizada a través de un concesionario.

#### Compensación:

En este sistema ocurre justamente lo contrario. Son los propietarios incluidos en una unidad de ejecución, agrupados, los que asumen el proceso de ejecución.

En el sistema de compensación, los propietarios aportan los terrenos de cesión obligatoria, realizan a su costa la urbanización en los términos y condiciones que se determinen y se constituyen en Junta de Compensación, salvo que todos los terrenos pertenezcan a un solo titular. La gestión se realiza aplicando el principio de equitativa distribución de cargas y beneficios.

Las Bases de actuación y los Estatutos de la Junta de Compensación serán aprobados por la Administración actuante. A tal efecto, los propietarios que representen al menos el 50% de la superficie total de la unidad de ejecución, presentarán a la Administración actuante los correspondientes proyectos de Bases y Estatutos, dándose audiencia a los demás propietarios.

El resto de propietarios podrán incorporarse con igualdad de derechos y obligaciones a la Junta de Compensación, de no incorporarse voluntariamente, sus fincas serán expropiadas en favor de la Junta de Compensación, que tendrá la

condición jurídica de beneficiaria. Podrán también incorporarse a la Junta, las Empresas urbanizadoras que hayan de participar con los propietarios en la gestión de la unidad de ejecución.

La Junta de Compensación realizará el reparto de cargas y beneficios entre los propietarios en proporción a los terrenos aportados.

#### **Cooperación:**

Es un sistema intermedio entre los dos citados, en el que la Administración ejerce los poderes de dirección y control del proceso de ejecución, asegurando con ello la efectividad del cumplimiento de los deberes de cesión y de costear la urbanización.

En el sistema de cooperación, los propietarios aportan el suelo de cesión obligatoria y la Administración ejecuta las obras de urbanización con cargo a los mismos. La aplicación del sistema de cooperación exige la reparcelación de los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución, salvo que ésta sea innecesaria por resultar suficientemente equitativa la distribución de los beneficios y cargas.

Podrán constituirse asociaciones administrativas de propietarios, bien a iniciativa de éstos o por acuerdo del Ayuntamiento, con la finalidad de colaborar en la ejecución de las obras de urbanización.

Las cargas de la urbanización se distribuirán entre los propietarios en proporción al valor de las fincas que les sean adjudicadas en la reparcelación. La Administración actuante podrá exigir a los propietarios afectados el pago de cantidades a cuenta de los gastos de urbanización y podrá asimismo, cuando la circunstancias lo aconsejen, convenir con los propietarios afectados un aplazamiento en el pago de los gastos de urbanización.

#### **NUEVOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN AUTONÓMICOS:**

Los 3 sistemas de actuación anteriores, tras el deslinde competencial, fueron incorporados por las legislaciones autonómicas con algunas variaciones de detalle. Además, estas han introducido otras figuras:

#### **Agente Urbanizador:**

Es de todas la figura más innovadora, que tiene por objeto canalizar la actuación privada en la ejecución del planeamiento. Esta figura fue introducida por la Ley valenciana de 1994 como una forma de llevar a cabo la ejecución del planeamiento y que posteriormente se extendió a otras CCAA. Se rompe con ello el sistema tradicional mantenido desde la Ley del Suelo de 1956, que si bien concebía el urbanismo como una función pública, atribuía su ejecución de forma mayoritaria a los propietarios, que contribuían con su inacción, al encarecimiento del suelo urbanizado ante su escasez.

El agente urbanizador puede ser definido como la persona, elegida por un sistema de libre competencia, encargada de promover la ejecución del planeamiento, realizando las actuaciones e inversiones necesarias para ello, y que asume los gastos de urbanización, sin perjuicio de su repercusión posterior a los propietarios.

La **iniciativa** de transformación del terreno parte de la Administración actuante o de los propietarios del suelo, que será la que tenga que elegir este sistema de actuación, una vez elegido el sistema, la mayoría de las leyes urbanísticas autonómicas exigen sacar a concurso la adjudicación de la unidad de ejecución y elegir en dicho concurso al agente.

La legitimación del agente urbanizador para intervenir en el desarrollo de una actuación urbanística se encuentra en el TRLSRU 2015 en el que se reconoce el derecho de **participación** de los particulares (no así de su iniciativa), sean o no propietarios de los terrenos, en ejercicio de la libre empresa, para la actividad de ejecución de la urbanización cuando ésta no deba o no vaya a realizarse por la propia Administración competente.

La intervención de un agente externo a los propietarios del suelo con o sin el acuerdo con éstos, supone una quiebra del principio monopolista de que el desarrollo de las actuaciones urbanísticas dependía de la voluntad del propietario mayoritario, ante la escasa iniciativa municipal.

Con distintos nombres (concesión de obra urbanizadora, sistema de concurrencia, sistema de ejecución empresarial) se regula, por las CCAA, el sistema del agente urbanizador, que consiste en seleccionar un urbanizador mediante concurso. El urbanizador, en los términos previstos en la convocatoria, quedará obligado, a la urbanización, a la reparcelación para la distribución de beneficios y cargas entre los propietarios, y, en ocasiones, a la edificación. El

urbanizador es retribuido, a costa de los propietarios, mediante terrenos edificables o en metálico (mediante las cuotas de urbanización).

**Ejecución forzosa:**

En este caso, la Administración ocupa los terrenos a favor de una Comisión Gestora que será la encargada de asumir las obras y la equidistribución de cargas y beneficios. Se aplica este sistema cuando sea solicitado por los propietarios que tengan al menos un 25% de la superficie total, o por la Administración, por inoperancia de los propietarios, ya sea por incumplimiento de los plazos para la presentación del proyecto de estatutos, de la constitución de la Junta de Compensación o de la presentación del Proyecto de Reparcelación.

Esta Comisión Gestora, estará compuesta por representantes de la Administración y de los propietarios a partes iguales. Solo actuará como subsidiario de la compensación, teniendo la misma naturaleza Jurídica que las Juntas de Compensación.

**Concierto:**

Es un sistema de actuación privado, derivado del sistema de compensación, en el que se procede a una compensación abreviada, bien porque existe un único propietario, o bien porque existe unanimidad entre todos los propietarios.

**Convenio:**

En este caso la gestión se realiza de acuerdo con las estipulaciones contenidas en un convenio que se rige de acuerdo a los principios de transparencia, publicidad y concurrencia y que deberá ser publicado en el BO correspondiente.

Actualmente estos sistemas de ejecución y sus variantes conceptuales y terminológicas, son los que se regulan en las distintas legislaciones autonómicas y cuyas principales características, de forma resumida, se simplifican en el siguiente cuadro:

EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO: SISTEMAS DE ACUTACIÓN	TIPO DE SUELO	TIPO DE ACTUACIÓN
<b>COMPENSACIÓN</b> CONCIERTO REPARCELACIÓN (mal llamado porque no es un sistema de actuación)	PRIVADO	PRIVADA
<b>COOPERACIÓN</b> AGENTE URBANIZADOR REPARCELACIÓN EJECUCIÓN FORZOSA	PRIVADO	PÚBLICA
<b>EXPROPIACIÓN</b>	PÚBLICO	PÚBLICA
EXPROPIACIÓN CON GESTIÓN INDIRECTA: CONCESIONARIO (la Admón.expropia pero no ejecuta, ej: SEPES)	PÚBLICO	PRIVADO

**CONVENIO: Depende de sus estipulaciones cual será el sistema de actuación empleado para la ejecución del planeamiento**

## ADENDA URBANÍSTICA para saber un poco más:

### CLASIFICACIÓN DE LOS SUELOS:

(En la versión anterior, esta información se encontraba en el epígrafe 4)

(\*) La **clasificación** del suelo es precisamente el objetivo primario de los planes generales, estableciendo distintas consideraciones según cada clase de suelo. Nos atenemos aquí a lo que ya regulaba en TRLS76 en su art. 12 y que se ha mantenido, con pocas variaciones, en las legislaciones autonómicas vigentes:

#### **Suelo urbano (SU):**

El suelo clasificado como **Suelo Urbano**, en el tejido urbano ya consolidado, la regulación que incorpora el planeamiento general es agotadora en la medida que llega a:

- fijación detallada del uso pormenorizado de los terrenos y de la edificación
- determinación precisa de operaciones de renovación o reforma interior a realizar
- señalamiento de los programas y medidas **concretas** de actuación a adoptar para su ejecución

Se puede afirmar en cierto modo que el planeamiento general, en suelo urbano consolidado, se comporta como un verdadero y auténtico Plan Parcial o de Detalle.

A pesar de estar formado por un tejido urbano consolidado, EN SU CONJUNTO, ya el TRLS76 contemplaba (art.78b), la existencia, en esta clase de suelo, de ámbitos con algún desarrollo pendiente, son los **Suelos Urbanos No Consolidados** (como actualmente los denominan la mayor parte de legislaciones autonómicas), “como aquellos en los que en ejecución del Plan lleguen a disponer de los mismos elementos de urbanización a que se refiere el párrafo anterior” esto es, al suelo urbano consolidado.

Para estos suelos, el propio TRLS76 ya recogía (art.11 y 12) la necesidad de que los planes generales señalasen, sobre ellos, la renovación o reforma interior que resultare procedente, delimitando su perímetro a tal fin. Y reconoce también la necesidad de un instrumento de planeamiento (PERIs) para el desarrollo de estos suelos (art.23); instrumento equiparable a los Planes Parciales de polígonos de nueva urbanización en suelo urbanizable (art.197).

#### **Suelo urbanizable (SUBLE):**

En el suelo clasificado como **Suelo Urbanizable**, en cambio, el planeamiento general se limita a:

- definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio
- establecer una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad
- fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo mediante actuaciones públicas o privadas

El afán de flexibilizar el contenido de los planes generales para poder hacer frente a imprevistos llevó al legislador en la reforma de 1975<sup>1</sup> a distinguir, dentro del suelo urbanizable, dos subtipos distintos, según si el propio plan incorporase o no un concreto programa para su desarrollo, distinguiendo entre **suelo urbanizable programado y no programado**.

Esta subdivisión fue suprimida por el RDL 5/96 y de ella prescindió también la L6/98 en su espíritu liberalizador de ampliar la oferta potencial del suelo y por esa vía favorecer la disminución del precio. La legislación autonómica que se ha ido elaborando posteriormente ha vuelto a recuperar esa subdivisión (con matices) aunque ha sustituido esta terminología por otras, principalmente:

- Suelo sectorizado o no sectorizado (i.e. LS Madrid...)
- Suelo delimitado o no delimitado o diferido (i.e. LS Cy León...)

#### **Suelo No Urbanizable (SNU):**

En el **Suelo No Urbanizable** el planeamiento general establecerá las medidas y condiciones que sean precisas para la conservación y protección de todos y cada uno de sus elementos naturales, bien sea suelo, flora, fauna o paisaje, a fin de evitar su degradación, y de las edificaciones y parajes que por sus características especiales lo aconsejen, con el ámbito de aplicación que en cada caso sea necesario.

<sup>1</sup> Ver evolución de la legislación urbanística en el tema 1.

## LA REPARCELACIÓN

La técnica de la reparcelación es una institución jurídico-urbanística que permite la aplicación del principio de equidistribución de cargas y beneficios. Esta técnica ya instituida en la ley del 56 fue perfeccionándose a través de las sucesivas leyes:

En la LS del 56, las propiedades que integran el suelo de un ámbito de actuación concreta pasan a considerarse como cuotas porcentuales. Los titulares deben asumir la parte de cargas (cesiones de suelos dotacionales y costes de urbanización) y recibir la parte de beneficios que les correspondían en el desarrollo de la actuación en proporción a su cuota, mediante la entrega de una parcela edificable localizada sobre su propiedad originaria (principio de superposición) o lo más próxima a ésta (principio de proximidad).

Para mejorar un reparto de cargas y beneficios más justo, se diseñan y perfeccionan instrumentos anteriores. El TR de 1976 introduce la técnica del **Aprovechamiento Medio**, entendida ésta, como la media aritmética de todos los aprovechamientos permitidos por el Plan, de tal forma que cada propietario recibe un aprovechamiento proporcional a la superficie de su propiedad. Es decir, independientemente de los usos y de las cantidades de uso o edificabilidad (aprovechamiento urbanístico económico) que el Plan atribuya a cada una de las parcelas de suelo que se integran en un determinado ámbito espacial (**Sectores** o **Áreas de Reparto**), el propietario tendrá derecho a la media de los diversos aprovechamientos atribuidos (aprovechamiento Medio).

La reforma del TR 1992 sustituyó el concepto de Sectores por **Áreas de Reparto** y el "Aprovechamiento Medio del Suelo Urbanizable" por el "**Aprovechamiento Tipo**". Con objeto de conseguir un adecuado reparto de cargas y beneficios, se delimitan unas zonas tanto de suelo urbano como de suelo urbanizable, denominadas **Áreas de Reparto (AR)** en las que se obtendrá el Aprovechamiento Tipo (el resultado de disminuir el porcentaje de cesiones referido a su parcela será el que corresponda al propietario). En estas AR se realizan las transferencias y ajustes de aprovechamiento oportunos.

**El proyecto de reparcelación** será objeto de regulación por cada una de las CCAA y se configura, en lo esencial, de acuerdo a lo señalado, con modificaciones más terminológicas que conceptuales. Este se formulará por común acuerdo entre los propietarios o por parte de la Administración, según se trate de una reparcelación voluntaria o forzosa.



## **BLOQUE IV. TEMA 9.**

POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA VIVIENDA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.  
LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE VIVIENDA.  
POLÍTICAS ESTATALES.  
LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA.  
ACTUACIONES PROTEGIDAS.

### **1. POLÍTICAS PÚBLICAS EN RELACIÓN CON LA VIVIENDA: DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS.**

(NOTA: el reparto competencial se ha desarrollado también en el tema 1, entonces desde la perspectiva del urbanismo, medio ambiente y territorio, y en este tema, le toca el turno a la competencia en materia de vivienda).

#### **1.1. COMPETENCIAS ESTATALES**

El **Art. 149.1.1ª de la CE** establece que el Estado tiene competencia exclusiva, entre otras, sobre la **“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”**.

Por su parte, el **Art. 47** establece que **“todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación”**.

Por tanto, pese a que las CCAA ostentan las competencias en materia de vivienda, la Constitución confiere al Estado la competencia para regular las bases que garanticen una política de vivienda equitativa a nivel nacional, por parte de las CCAA, en relación a estos derechos y obligaciones.

El Estado **ejerce sus competencias** reservadas en materia de Vivienda a través de la **Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo**, dependiente de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, Transporte y Vivienda del **Ministerio de Fomento** (OJO, todas las referencias que se hacen al Ministerio de Fomento deben ser entendidas al actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

En concreto, el Real Decreto 953/2018 de 27 de julio establece en su **artículo 9.3**, que corresponde a la Secretaría General de Vivienda ejercer las siguientes funciones<sup>1</sup>:

- a) La **elaboración y propuesta de la normativa sectorial en materia de vivienda**, incluidos los aspectos económicos-financieros.
- b) Las **relaciones con las entidades financieras para la obtención de financiación de las actuaciones protegidas en materia de vivienda** y suelo, así como la elaboración de estudios, informes y estadísticas en relación con el subsector de la vivienda.
- c) La **gestión económica y financiera de las ayudas de los planes y políticas de vivienda**, en el ámbito de competencias del Departamento, **y la gestión y recaudación de los ingresos por subvenciones y cuotas de préstamos de los antiguos planes de vivienda**. Asimismo le corresponde la **recaudación de liquidaciones de ayudas de subsidiación** y ayudas estatales directas a la entrada, derivadas de descalificación o autorización de venta anticipada de viviendas.
- d) La **gestión de convenios con las comunidades autónomas** y otros entes territoriales para la **ejecución de los planes y políticas de vivienda**, así como de convenios específicos con las Administraciones públicas para la **rehabilitación de barrios vulnerables o precisados de rehabilitación**.
- e) La **gestión de convenios con entidades financieras para la aplicación de las ayudas de los distintos planes y políticas de vivienda** del Departamento.

Por lo tanto, en la práctica, las competencias estatales se pueden agrupar de la siguiente manera:

<sup>1</sup> Contenido extraído del portal del Ministerio. Aunque estas funciones están actualmente reguladas en el Real Decreto 953/2018 de 27 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Fomento, cuyo contenido no es el literal.



- a) **Competencias normativas:** el Estado aprueba por Real Decreto los sucesivos Planes Estatales de Vivienda, en los que se regula el sistema de ayudas en materia de vivienda. Estos planes suelen tener una duración cuatrienal.

De esta manera, el Estado puede enfocar la acción de las Comunidades Autónomas, dirigiendo estas ayudas hacia la adquisición o hacia el alquiler de viviendas de protección pública.

- b) **Competencias de gestión y económicas:** el Estado se reserva la competencia de establecer convenios de colaboración con las entidades financieras, así como con las distintas Comunidades Autónomas, con el doble objetivo de generar los recursos económicos necesarios y, en el segundo caso, garantizar un marco de desarrollo autonómico coherente.

## 1.2. COMPETENCIAS AUTONÓMICAS

Por su parte, el Art. 148.1 de la CE establece que las Comunidades Autónomas **podrán asumir** competencias, entre otras, en **materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda**.

En la actualidad, todas las comunidades autónomas, así como las ciudades autónomas, han recogido y desarrollado las competencias en materia de vivienda, por lo que se puede afirmar que dicha competencia es fundamentalmente autonómica.

El desarrollo y aplicación práctica en esta materia se ha realizado conforme a cada uno de los correspondientes Estatutos de Autonomía, pero con algunos elementos comunes:

- En general, la mayoría de Comunidades han desarrollado las leyes sectoriales que regulan las medidas específicas para fomentar el acceso a la vivienda con protección pública en su ámbito.
- Por otro lado, las Comunidades Autónomas han desarrollado reglamentariamente, mediante decreto, el correspondiente plan autonómico de vivienda. Estos planes son el vehículo a través del cual se canalizan las ayudas previstas en el Plan Estatal de Vivienda.

## 1.3. COMPETENCIAS LOCALES

Por último las **entidades locales** son las destinatarias directas de estas políticas y los agentes que **deben materializarlas** en el marco de la autonomía local consagrada en el art 140 de la CE.

## 2. LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS EN MATERIA DE VIVIENDA.

En el marco competencial señalado anteriormente es obligada la colaboración administrativa. Mucho más teniendo en cuenta el régimen de financiación de las CCAA que requiere la colaboración financiera con el Estado para llevar a cabo las políticas objeto de su competencia.

Esta **cooperación interadministrativa** se refleja en los correspondientes **Planes de Vivienda**.

Actualmente, el Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo, por el que se regula el **Plan Estatal de Vivienda 2018-2021** establece en su **art. 5** que el **Ministerio de Fomento** y las **Comunidades Autónomas** y Ciudades de Ceuta y Melilla **suscribirán convenios de colaboración para la ejecución del Plan**.

Estos convenios, que se ajustarán a la Ley 38/2003 General de Subvenciones y a la Ley 40/2015 de Régimen Jurídico del Sector Público, **contendrán** al menos:

- a) La **previsión de recursos financieros a aportar**, en cada anualidad, por el Ministerio de **Fomento**.
- b) La **previsión de recursos financieros a aportar**, en su caso y en cada anualidad, por las **Comunidades Autónomas** y Ciudades de Ceuta y Melilla.
- c) Los **compromisos** en materia de **gestión** del Plan que asume **cada Administración** para su ejecución.

- d) Los mecanismos de **seguimiento, control y evaluación de las actuaciones**, y de comunicación e información entre ambas Administraciones, incluyendo la eventual implantación de sistemas informáticos de uso compartido.
- e) La creación de la correspondiente **Comisión Bilateral de Seguimiento**, que estará presidida por el titular de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento.

De acuerdo con el **art.74.3**, la Comisión Bilateral de Seguimiento estará constituida por el Director General de Arquitectura Vivienda y Suelo del Ministerio de Fomento (que la presidirá) y por el titular del Órgano competente en la materia de la correspondiente Comunidad Autónoma o Ciudad de Ceuta y Melilla.

Sus funciones son:

- Velar por el adecuado cumplimiento de lo convenido.
  - Acordar reajustes en las actuaciones inicialmente previstas en y entre los distintos programas.
  - Acordar otros ajustes que resultasen necesarios, por las modificaciones que pudieran producirse en la financiación del Plan, siempre que:
    - Se respete el marco general establecido en el convenio de colaboración;
    - no supongan un incremento de las dotaciones presupuestarias a aportar por el Ministerio de Fomento en cada año; y
    - no se prolonguen más allá del ejercicio 2021.
- f) La **promoción, publicidad e información de las actuaciones del Plan** y la documentación facilitada a sus beneficiarios, realizada por cualquiera de las Administraciones Públicas, deberá incluir en todo caso la imagen institucional del Gobierno de España-Ministerio de Fomento. Las resoluciones de concesión de las ayudas deberán expresar igualmente que éstas están financiadas con cargo a fondos del Estado.

### 3. POLÍTICAS ESTATALES.

El Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda 2012 – 2024 (PITVI) del Ministerio de Fomento, establece las políticas estatales en distintas materias. En lo referente a la política de vivienda, se inspira en tres principios básicos:

- La cohesión social y territorial.
- La competitividad económica.
- La sostenibilidad.

Estos tres principios básicos se alinean coherentemente y son acordes con las líneas estratégicas de carácter global marcadas por este ministerio en su plan estratégico para los próximos cuatro años.

Estas líneas estratégicas se sintetizan en las siguientes:

- La orientación de la política de infraestructuras, transporte y vivienda al servicio del crecimiento económico y la generación de empleo, lo que afecta a prácticamente todas las actuaciones relacionadas con la vivienda y, de forma destacada, a la orientación dada al nuevo Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas, la rehabilitación edificatoria y la regeneración y renovación urbanas, 2013-2016 (actual Plan Estatal de Vivienda 2018-2021)
- La garantía de la cohesión territorial y el equilibrio entre comunidades autónomas, lo que afecta a los criterios que se aplican a las actuaciones inversoras y a las ayudas.
- La eficiencia en la gestión pública que pasa por la simplificación y la mejora de la coordinación interadministrativa.

- La calidad de los servicios públicos prestados por el ministerio y sus entidades dependientes.

A partir de estos principios y líneas estratégicas, los ejes principales en los que se estructura la política son: la rehabilitación; el acceso a la vivienda en alquiler; la calidad y la sostenibilidad de la edificación y del suelo en general; la rehabilitación del patrimonio arquitectónico; la puesta en valor del stock de viviendas usadas vacías y la movilización del stock de vivienda nueva; y la reconversión y reactivación del sector de la construcción.

A estos ejes de carácter sustantivo se añaden otros dos procedimentales, como son: el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación con otras administraciones y con los agentes sociales; y la introducción de un modelo de gestión más eficiente y transparente.

El impulso a la rehabilitación y el fomento del alquiler constituyen, muy especialmente, la máxima prioridad, porque mediante dicho impulso se facilita a la ciudadanía el acceso a una vivienda digna y adecuada, reorientando y ajustando las ayudas en materia de vivienda al fomento de la regeneración urbana, la rehabilitación y el alquiler, con especial atención a los sectores más vulnerables, fomentando el empleo y facilitando la movilidad laboral. Todo ello con el propósito de:

- Mejorar las condiciones de los tejidos urbanos ya existentes y la seguridad, habitabilidad y sostenibilidad de las viviendas y edificaciones.
- Contribuir a resolver el problema de la infravivienda vertical en las ciudades.
- Promover la regeneración urbana integrada de barrios completos.
- Fomentar el alquiler con una orientación de cambio cultural que favorezca la movilidad y el empleo, facilitando el acceso a la vivienda a los ciudadanos en general y en especial a los sectores más vulnerables, a tenor de sus rentas disponibles.
- Atender las nuevas necesidades residenciales surgidas como consecuencia de los cambios económicos, sociales y demográficos ya sean de largo alcance, u otros más coyunturales, como pueda ser las necesidades derivadas por el rápido crecimiento del volumen de desahucios.
- Afrontar el problema de las viviendas vacías.

## 4. LOS PLANES ESTATALES DE VIVIENDA.

### 4.1. ANTECEDENTES

Para saber más al respecto, se recomienda la lectura de la exposición de motivos del RD 106/2018 de 9 de marzo, por el que se regula el Plan Estatal de Vivienda 2018-2021.

La actuación estatal en esta materia se ha traducido en la **implantación de 10 planes de vivienda, desde 1981** hasta la actualidad. La duración de estos planes ha sido habitualmente **cuatrienal**, normalmente coincidiendo con cada legislatura, si bien hay excepciones a esta regla<sup>2</sup>.

**Tradicionalmente** estos planes tenían algunos **elementos comunes**, entre los que se pueden destacar:

- Fomento de la producción de un **volumen creciente de viviendas**;
- apuesta por **ocupación de nuevos** suelos y por el **crecimiento de las ciudades**; y
- fundamentalmente, se prioriza la **propiedad** como forma esencial de acceso a la vivienda.

En paralelo, el **mercado del alquiler de vivienda en España era, en 2011, muy débil** en comparación con el de los países de nuestro entorno.

El **RD 233/2013**, de 5 de abril, por el que se regulaba el **Plan Estatal de fomento del alquiler de viviendas**, la rehabilitación edificatoria, y la regeneración y renovación urbana, **2013-2016 trató de equilibrar ambas formas de acceso a la vivienda**.

<sup>2</sup> Los planes aprobados han estado vigentes en los periodos 1981-1983, 1984-1987, 1988-1992, 1992-1995, 1996-1999, 1998-2001, 2002-2005, 2005-2008, 2009-2012 y 2013-2016 (prorrogado hasta 2017)

El mencionado plan supuso un cambio de modelo ya que se centró en las ayudas al alquiler y la rehabilitación, sin fomentar con ayudas públicas la adquisición de viviendas ni la construcción de nuevas viviendas, salvo que se tratara de viviendas públicas en alquiler.

#### 4.2. PLAN VIGENTE 2018-2021

En la actualidad está vigente el mencionado Real Decreto 106/2018, de 9 de marzo por el que se aprueba el Plan Estatal De Vivienda 2018-2021.

EL Art. 1 establece el **objeto del Plan**:

- 1) **Mantenimiento** de las ayudas de **subsidiación de préstamos** convenidos concedidas al amparo de **planes estatales anteriores**;
- 2) concesión de **nuevas subvenciones** para la **rehabilitación de edificios** y la **regeneración y renovación** de zonas **urbanas y rurales**;
- 3) facilitar el **acceso a la vivienda** en régimen de **alquiler** a **sectores** de población con **dificultades económicas**;
- 4) **ayudar** a quienes sean objeto de **desahucio** de su vivienda habitual;
- 5) Fomentar la **promoción o rehabilitación de edificios de viviendas destinadas al alquiler o a personas mayores** en la modalidad de viviendas tuteladas; y
- 6) concesión de nuevas **subvenciones** para ayudar a los **jóvenes en su acceso a la vivienda**, ya sea en alquiler o mediante adquisición.

Los **programas** contenidos en este Plan son:

1. **subsidiación de préstamos** convenidos. **Heredado del Plan anterior.**
2. **Ayuda al alquiler** de vivienda. **Heredado del Plan anterior.**
3. **Ayuda** a las personas en situación de **desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual.**
4. Fomento del parque de **vivienda en alquiler.** **Heredado del Plan anterior.**
5. Fomento de mejora de la **eficiencia energética y sostenibilidad** en viviendas.
6. Fomento de la conservación, de la **mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad** en viviendas.
7. Fomento de la **regeneración y renovación urbana y rural.** **Heredado del Plan anterior.**
8. Ayuda a los **jóvenes.**
9. Fomento de viviendas para **personas mayores y personas con discapacidad.**
10. Programa de **ayudas** para contribuir a minimizar el impacto económico y social del **COVID-19** en los **alquileres** de vivienda habitual

#### 5. ACTUACIONES PROTEGIDAS.

Las actuaciones que lleva a cabo el Ministerio de Fomento en materia de vivienda, a través de la Dirección General de Arquitectura, Vivienda y Suelo, son las contenidas en el Plan Estatal:

##### **1). Programa de subsidiación de préstamos convenidos.** Art. 9.

**Objeto:** atender el pago de las ayudas de subsidiación de préstamos convenidos regulados en anteriores Planes Estatales de Vivienda que sigan vigentes de acuerdo con la normativa de aplicación.

A estos efectos, se entiende por **subsidiación** el abono a la entidad de crédito prestamista, con cargo a los presupuestos del Ministerio de Fomento, de un porcentaje de las cuotas de amortización de capital e intereses (o sólo de intereses, en el período de carencia, cuando proceda) del préstamo cualificado.

## **2). Programa de ayuda al alquiler de vivienda.** Arts. 10 a 18.

**Objeto:** facilitar el disfrute de una vivienda en régimen de alquiler a sectores de población con escasos medios económicos, mediante el otorgamiento de ayudas directas a los inquilinos.

**Beneficiarios:** Inquilinos que cumplan, entre otros, con los siguientes requisitos:

- a) Que la vivienda arrendada, constituya la residencia habitual y permanente del arrendatario
- b) Que tengan, en conjunto, unos ingresos iguales o inferiores a 3 veces el Indicador Público de Renta de Efectos Múltiples (IPREM).
- c) Que la vivienda objeto del contrato de arrendamiento lo sea por una renta igual o inferior a 600 euros mensuales, sin perjuicio de la excepcionalidad prevista en el artículo siguiente.

**Ayudas:** Con carácter general: hasta un 40% de la renta mensual, que podrá aumentar hasta un 50% para mayores de 65 años.

## **3). Programa de ayuda a las víctimas de violencia de género, personas en situación de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.** Arts. 19 a 23.

**Objeto:** Proporcionar una solución habitacional inmediata a las personas víctimas de violencia de género, a las personas objeto de desahucio o lanzamiento de su vivienda habitual, a las personas sin hogar y a otras personas especialmente vulnerables.

**Beneficiarios:** Personas víctimas de violencia de género, las personas objeto de desahucio de su vivienda habitual, las personas sin hogar y otras personas especialmente vulnerables.

**Requisitos:** Debe ser su vivienda habitual y permanente. No disponer de una vivienda en propiedad o en régimen de usufructo, en donde puedan habitar tras la acreditación de la condición de víctima de violencia de género, o el desahucio de su vivienda habitual o la consideración de especialmente vulnerable y cuya habitabilidad sea compatible con dichas situaciones. Informe de los servicios sociales autonómicos o locales correspondientes.

**Ayudas:** hasta 600€/mes y hasta el 100% de la renta de la solución habitacional.

## **4). Programa de fomento del parque de vivienda en alquiler.** Arts. 24 a 32.

**Objeto:** fomento del parque de vivienda en alquiler ya sea de titularidad pública o privada.

**Beneficiarios:**

- a) **Personas físicas mayores de edad.**
- b) Las Administraciones públicas, los organismos públicos y demás **entidades de derecho público y privado**, así como las empresas públicas y privadas y sociedades mercantiles **participadas mayoritariamente por las Administraciones públicas.**
- c) Las **fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, ONGs y las asociaciones declaradas de utilidad pública.**

**Ayudas:** en función de los ingresos de los inquilinos establece dos límites cuantitativos y porcentuales, estos últimos hasta el 40 o 50% de la inversión. Y cuando se trate de adquisición de vivienda hasta el 60% del coste de adquisición.

**5). Programa de fomento de la mejora de la eficiencia energética y sostenibilidad en viviendas.** Arts. 33 a 39.

**Objeto:** financiación de obras de mejora de la eficiencia energética y la sostenibilidad, con especial atención a la envolvente edificatoria, tanto en edificios de tipología residencial colectiva, incluyendo sus viviendas, como en las viviendas unifamiliares.

**Beneficiarios:**

- a) **Propietarios de viviendas unifamiliares y de edificios** existentes de tipología residencial de vivienda colectiva así como de sus viviendas, también, las Administraciones Públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas, íntegra o mayoritariamente, por las Administraciones propietarias de los inmuebles.
- b) Las **comunidades de propietarios**, o las agrupaciones de comunidades de propietarios
- c) Los **propietarios** de edificios que, **de forma agrupada, no hubiesen otorgado el título constitutivo de propiedad horizontal.**
- d) Las **sociedades cooperativas**
- e) Las **empresas constructoras, arrendatarias o concesionarias de los edificios**, así como cooperativas, que acrediten dicha condición
- f) Las **empresas de servicios energéticos,**

**Ayudas:** con carácter general del 40% de la inversión.

**6). Programa de fomento de la conservación, de la mejora de la seguridad de utilización y de la accesibilidad en viviendas.** Arts. 40 a 46.

**Objeto:** financiación de la **ejecución de obras para la conservación y mejora de la accesibilidad** en:

- **Viviendas unifamiliares** aisladas o agrupadas en fila ya sean urbanas o rurales.
- Edificios de viviendas de tipología **residencial colectiva**, interviniendo tanto en sus elementos comunes como en el interior de cada vivienda.
- **Viviendas ubicadas en edificios de tipología residencial colectiva.**

**Beneficiarios:**

- a) Los **propietarios de viviendas unifamiliares aisladas o agrupadas en fila** y de edificios existentes de tipología residencial de **vivienda colectiva** así como de sus viviendas. También, las Administraciones Públicas y los organismos y demás entidades de derecho público, así como las empresas públicas y sociedades mercantiles participadas, íntegra o mayoritariamente, por las Administraciones Públicas propietarias de los inmuebles.
- b) Las **comunidades de propietarios**, o las agrupaciones de comunidades de propietarios,
- c) Las **sociedades cooperativas**
- d) Los **propietarios** que, **de forma agrupada sean propietarios de edificios**
- e) Las empresas **constructoras, arrendatarias o concesionarias de los edificios, así como cooperativas**, que acrediten dicha condición

**Ayudas:** con carácter general del 40% de la inversión, si bien pueden llegar al 75% en atención a ingresos inferiores a 3IPREM, discapacidad o sean mayores de 65 años.

**7). Programa de fomento de la regeneración y renovación urbana y rural.** Arts. 47 a 54

**Objeto:** financiación de la realización conjunta de obras de **rehabilitación en edificios y viviendas**, incluidas las viviendas **unifamiliares, de urbanización o reurbanización** de espacios públicos y, en su caso, de edificación de edificios o viviendas en sustitución de edificios o viviendas demolidos, dentro de ámbitos de actuación denominados área de regeneración y renovación urbana o rural previamente delimitados.

Se incluyen los supuestos de **infravivienda y chabolismo**, si bien en este caso la edificación de edificios y viviendas no será en sustitución de otros u otras demolidas sino en función de lo necesario para solventar el problema de inexistencia de vivienda digna y adecuada en el ámbito de que se trate.

**Beneficiarios:** Agente ejecutor de las actuaciones.

**Ayudas:** con carácter general del 40% de la inversión, si bien pueden llegar al 75% en atención a ingresos inferiores a 3IPREM, discapacidad o sean mayores de 65 años.

#### **8). Programa de ayuda a los jóvenes.** Arts. 55 a 63.

**Objeto:** Facilitar el disfrute de una vivienda digna y adecuada a los jóvenes de menos de 35 años, ya sea en régimen de alquiler o mediante una ayuda directa a la adquisición de viviendas localizadas en municipios de menos de 5.000 habitantes.

**Beneficiarios:** Jóvenes de hasta 35 años que deben cumplir, entre otros, los siguientes requisitos:

- a) Disponer de, al menos, una fuente regular de ingresos que le reporte unos ingresos anuales iguales o inferiores a **3 veces el IPREM**.
- b) Que la vivienda arrendada o a arrendar, o a adquirir, constituya o vaya a constituir la **residencia habitual** y permanente del arrendatario o nuevo propietario.

**Ayudas:** Ayuda al alquiler: hasta 50% del alquiler mensual. Ayuda a la adquisición: hasta 10.800 euros con un límite del 20% del precio de adquisición (inferior a 100.000 euros).

#### **9). Programa de viviendas para personas mayores y personas con discapacidad.** Arts. 68 a 73.

**Objeto:** fomento de la construcción de viviendas para **personas mayores y/o con discapacidad** que **incorporen instalaciones y servicios comunes** para ser explotadas en régimen de **alquiler o cesión de uso**.

**Beneficiarios:**

- a) Las **Administraciones públicas**, los organismos públicos y demás entidades de derecho público y privado, así como las empresas públicas y privadas y sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las Administraciones públicas.
- b) Las **fundaciones, empresas de economía social y sus asociaciones, cooperativas de autoconstrucción, ONGs y las asociaciones declaradas de utilidad pública**

**Ayudas:** Hasta 400€ m<sup>2</sup> útil/vivienda con un límite del 40% de la inversión.

#### **10). Programa de ayudas para contribuir a minimizar el impacto económico y social del COVID-19 en los alquileres de vivienda habitual**

**Objeto:** Concesión de ayudas al alquiler, mediante adjudicación directa, a las personas arrendatarias de vivienda habitual que, como consecuencia del impacto económico y social del COVID-19 tengan problemas transitorios para atender al pago parcial o total del alquiler.

**Beneficiarios:** Las personas físicas que, en su condición de arrendatarios de vivienda habitual, acrediten estar en situación de vulnerabilidad económica y social sobrevenida a consecuencia del COVID-19.

Requisitos de los arrendamientos : Vivienda habitual y permanente, acreditar estar en situación de vulnerabilidad económica y social sobrevenida a consecuencia del COVID-19, que será determinada por las Comunidades Autónomas y las ciudades de Ceuta y Melilla.

**Ayudas:** Hasta un importe máximo de 900 euros/mes y del 100% de la renta arrendaticia, y hasta un plazo de 6 meses, pudiendo incluirse como primera mensualidad la correspondiente al mes de abril de 2020.