

Pérez-Llorca

Newsletter
Urbanismo



07/2020

Copyright © 2020 Pérez-Llorca.
Todos los derechos reservados.
Esta comunicación es una selección
de doctrina y normativa que se ha
considerado relevante sobre los temas
de referencia durante el período
especificado. La información de esta
página no constituye asesoramiento
jurídico en ningún campo de nuestra
actuación profesional.

Índice

Novedades legislativas

4 Madrid. Novedades urbanísticas en el contexto de la crisis del COVID-19: Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid y Plan de choque de licencias del Ayuntamiento de Madrid

M^a Ángeles Alastuey Sánchez y Beatriz Álvarez Mallo

7 Andalucía. Aprobación del Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía

José del Saz-Orozco Monsalve

10 Cataluña. La Generalidad aprueba nuevas medidas en materia de urbanismo, fianzas y medio ambiente a raíz de la situación originada por la COVID-19

Novedades jurisprudenciales

12 El Tribunal Supremo resuelve la laguna legal respecto al plazo de prescripción para la reclamación de daños derivados del incumplimiento de convenios urbanísticos

M^a Ángeles Alastuey Sánchez

14 El Tribunal Supremo modula su doctrina sobre la nulidad radical de los planes urbanísticos en aquellos supuestos que permitan la individualización de los efectos de la Sentencia

Marta Velasco Izquierdo

16 El Tribunal Supremo confirma la nulidad de la aprobación del Plan Parcial 'Valdevaqueros' (Tarifa)

Álvaro Fernández-Novel Rodríguez

Proyectos urbanísticos

18 Novedades en los desarrollos urbanísticos de la Comunidad de Madrid

Clara Carazo Núñez

MADRID. NOVEDADES URBANÍSTICAS EN EL CONTEXTO DE LA CRISIS DEL COVID-19

M^a Ángeles Alastuey Sánchez y Beatriz Álvarez Mallo · Abogadas

Entre las iniciativas que han puesto en marcha en el contexto de esta crisis sanitaria y económica desatada por la COVID-19, la Comunidad de Madrid y el Ayuntamiento de la capital han encontrado en el Urbanismo, una herramienta eficaz para reactivar la economía, con el fin de que el tejido empresarial y productivo vuelva a repuntar.

A tal efecto, desde el gobierno autonómico se ha acordado la tramitación urgente del Anteproyecto de Ley para la reforma de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (el **“Anteproyecto de Reforma de la LSCM”**). Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid ha diseñado el llamado **“Plan de Choque de Licencias y Reactivación de la Ciudad”**. Ambas iniciativas están encaminadas a reducir los plazos y los trámites en las actuaciones urbanísticas, con el fin de reflotar la competitividad y productividad de la región y de la ciudad de Madrid.

En relación con el Anteproyecto de Reforma de la LSCM, la nueva norma autonómica pretende revisar los procedimientos de intervención administrativa en los actos de edificación, priorizando la declaración responsable urbanística (la **“DRU”**). Dicho título habilitante resulta más ágil y directo que la licencia urbanística, que implica una revisión y autorización administrativa previa, lo que conlleva unos plazos de espera muy dilatados, que, en definitiva, generan un gran perjuicio para el desarrollo de todo tipo de proyectos y actividades.

A este respecto, el artículo 152 del Anteproyecto de reforma de la LSCM limita las actuaciones sometidas a licencia urbanísticas únicamente a las cinco que regula el citado precepto (e.g. movimientos de tierras y excavaciones, actos de edificación que precisen de proyecto técnico, talas de árboles, ubicación de casas prefabricadas y las obras y usos provisionales), en las que así viene determinado por la normativa básica estatal, frente a las 21 actuaciones que actualmente define el vigente artículo 151 de la LSCM.

Entre los ejemplos destacables, actuaciones como (i) las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación; (ii) la primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones en general; (iii) el cerramiento de fincas, muros y vallados; y (iv) la colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública, actuaciones actualmente sujetas al régimen de licencia urbanística en virtud del artículo 151 de la vigente LSCM, pasan sin ningún matiz ni excepción, al régimen de declaración responsable en materia de urbanismo, que regula el nuevo artículo 155.

A tal efecto, el nuevo texto normativo instaura la DRU en aquellas actuaciones que, por su alcance y naturaleza, no tienen un impacto que sea susceptible de control a través de la licencia, sino que la verificación por la Administración de lo declarado por el interesado se produce con posterioridad. Entre otras actuaciones que con la reforma propuesta quedan bajo el régimen de la DR destacan: (i) la primera ocupación de las edificaciones de nueva planta, o (ii) aquellas obras de ampliación, modificación, reforma o rehabilitación sobre los edificios existentes que no produzcan una variación esencial de la composición general exterior, o el conjunto del sistema estructural, y que no requieran la redacción de un proyecto de obras de conformidad con lo dispuesto por la legislación estatal de ordenación de la edificación.

A este respecto, el Anteproyecto de Reforma de la LSCM regula el contenido de las DRU (e.g. identificación de la actuación, manifestación expresa del cumplimiento de los requisitos exigidos por la normativa vigente, justificante de liquidación de tributos, etc.), así como el régimen y efectos de las mismas. Destacan las peculiaridades del régimen de las DR de primera ocupación, y las relativas a la demolición de construcciones y edificaciones que no dispongan de protección ambiental/histórico-artística. En estos casos, con carácter previo a la presentación de la DRU (i.e. 1 mes), el interesado debe manifestar su intención de llevar a cabo la actuación (manifestación previa a DRU). Transcurrido dicho plazo de un (1) mes sin que la Administración manifieste su disconformidad, el interesado queda habilitado para el ejercicio de la actuación, sin perjuicio de las posteriores facultades de comprobación, control e inspección por parte del Ayuntamiento.

Asimismo, entre otras novedades, también se modifica el vigente artículo 158 incluyendo los plazos y caducidad de las DRU, estableciéndose que los actos amparados en una DRU deberán ejecutarse dentro de los plazos de inicio de seis meses y de finalización de un año desde su presentación completa.

En definitiva, se trata de adaptar los mecanismos de control urbanístico a las necesidades de la sociedad, que requiere de procedimientos más ágiles, basados en la responsabilidad de los ciudadanos y técnicos, sin perjuicio del correspondiente control de la Administración *ex post*. De esta forma, la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid se actualiza y permite responder a las directrices europeas marcadas por la llamada Directiva Bolkenstein, que consagró el principio de simplificación administrativa en el año 2006. Asimismo, se pretende armonizar la regulación de las declaraciones responsables en la región, dada la existencia de numerosas Ordenanzas municipales con regulación diversa.

Por su parte, el Ayuntamiento de Madrid ha configurado el citado “Plan de Choque de Licencias y Reactivación de la Ciudad”, integrado por ocho medidas orientadas a minimizar las trabas burocráticas en los trámites urbanísticos, con el fin de conseguir reducir los plazos para iniciar una obra y/o actividad: (i) equipo de inspectores de guardia, ya en marcha, que realizan las visitas de inspección de las construcciones finalizadas para conceder licencias de primera ocupación; (ii) agilización de los informes de patrimonio, (iii) eliminación de la mesa de ascensores; (iv) licencias por fases; (v) licencias provisionales; (vi) plan de choque para desatascar expedientes; (vii) creación de unidad técnica de licencias con metodología BIM (“*Building Information Modeling*”), y (viii) la creación de un asistente virtual, a disposición de los ciudadanos, que les ayude con la tramitación de expedientes de forma telemática.

Pérez-Llorca

De las medidas apuntadas, la apuesta de mayor impacto para la agilización de expedientes urbanísticos de este Plan de Choque, reside principalmente en Plan de Refuerzo para paliar la falta de personal, que permitirá terminar la tramitación en plazo de los expedientes, y evitar que queden relegados en un cajón, a falta de una simple firma o notificación. Asimismo, la introducción de la metodología BIM, pretende acortar los tiempos de concesión de licencias al mínimo puesto que, gracias a la digitalización y las nuevas tecnologías, permite una corroboración casi automática del cumplimiento de los parámetros urbanísticos de aplicación a una parcela por parte de los proyectos técnicos presentados.

Otra de las medidas de mayor calado es la agilización de los informes de protección del patrimonio, que tiene una vital trascendencia para las obras y/o actividades en edificios del Centro Histórico, en inmuebles catalogados como Monumentos, que se ubiquen en entorno de Monumentos, o en la Cerca o Arrabal de Felipe II. A este respecto, se promueven tres actuaciones concretas: (i) reordenar la Comisión para la Protección de Patrimonio Histórico, Artístico y Natural de la Ciudad de Madrid (CPPHAN), aumentando la periodicidad de sus reuniones, y permitiendo la participación en la misma de técnicos de las Entidades Colaboradoras Urbanísticas; (ii) aprobar criterios generales para que la Comisión Local de Patrimonio Histórico (CLPH) de la Comunidad de Madrid pueda autorizar de forma automática las cuestiones más sencillas (i.e las que afectan al interior de edificios sin catalogación pero que sí están en entornos protegidos); (iii) simplificar la gestión de las Consultas Urbanísticas, que deben pasar por las citadas comisiones de protección del patrimonio municipal y autonómica, cuyo término medio de respuesta está entre los 6 meses y 1 año.

En definitiva, ante una coyuntura económica que se avecina adversa, se hacen necesarias todo tipo de reformas e iniciativas que generen, ante todo, normas eficaces e instituciones eficientes, que prioricen la simplificación de trámites y la reducción de los plazos en la resolución de expedientes urbanísticos, para evitar así que los dilatados tiempos de espera y las cargas administrativas innecesarias penalicen y torpedeen la supervivencia de las empresas promotoras, y en general, la actividad productiva y el crecimiento económico.

ANDALUCÍA. APROBACIÓN DEL DECRETO-LEY 2/2020, DE 9 DE MARZO, DE MEJORA Y SIMPLIFICACIÓN DE LA REGULACIÓN PARA EL FOMENTO DE LA ACTIVIDAD PRODUCTIVA DE ANDALUCÍA

José del Saz-Orozco Monsalve · Abogado

El 12 de marzo de 2020 se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía (BOJA) el Decreto-ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (el “Decreto-ley 2/2020”), una norma con marcado carácter transversal que modifica hasta veintiséis leyes y reglamentos de la Comunidad Autónoma de Andalucía y que marca como uno de sus principales objetivos simplificar y agilizar las tramitaciones en el ámbito urbanístico y de ordenación del territorio.

Si bien las normas afectadas por el Decreto-ley 2/2020 abarcan materias tan diversas como la calidad agroalimentaria, la pesca o la defensa de la competencia, a continuación, se resumen algunas de las principales novedades relativas al urbanismo, la ordenación del territorio y la protección del patrimonio.

I. Novedades en el ámbito urbanístico

- (i) **Actos sujetos a declaración responsable o comunicación:** el Decreto-ley 2/2020 introduce un nuevo artículo 169 bis en la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (la “LOUA”) que regula los actos sujetos a declaración responsable o comunicación previa.

En este sentido, estarán sujetas a declaración responsable: (a) las obras de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no requieran proyecto técnico; (b) las obras en suelo urbano consolidado o en edificaciones existentes que sean conformes con la ordenación urbanística, que no alteren los parámetros de ocupación y altura ni conlleven incrementos en la edificabilidad o el número de viviendas; (c) con carácter general, la primera ocupación y utilización de nuevas edificaciones; y (d) los cambios de uso en las edificaciones señaladas en el apartado (b).

Por su parte, estarán sujetas al régimen de comunicación: (a) los cambios de titularidad de licencias y declaraciones responsables; (b) el inicio de las obras; y (c) la solicitud de prórroga de inicio o finalización de las obras.

- (ii) **Tramitación de instrumentos de planeamiento:** el Decreto-ley 2/2020 modifican los apartados 1.2 y 1.4 del artículo 32 de LOUA. Esta modificación persigue el propósito de mejorar la coordinación entre los distintos informes sectoriales de las Comisiones Provinciales de Coordinación Urbanística que deben emitirse en el seno de los procedimientos de tramitación de instrumentos de planeamiento.

Pérez-Llorca

- (iii) **Actuaciones de Interés Público:** el Decreto-ley 2/2020 modifica también el artículo 42 de la LOUA, introduciendo una excepción a la regla general que determinaba que las Actuaciones de Interés Público requieren la aprobación de un Plan Especial o de un Proyecto de Actuación.

Así, la nueva regulación determina que no será necesario la aprobación de estos instrumentos cuando se trate de la implantación de infraestructuras hidráulicas y energéticas y el aprovechamiento de los recursos minerales cuya autorización corresponda a la Comunidad Autónoma.

Debe tenerse en cuenta que posteriormente, por medio del Decreto-ley 12/2020, de 11 de mayo, se incluyó también dentro de los supuestos excepcionados la implantación de infraestructuras de telecomunicaciones.

De acuerdo con la nueva redacción de la LOUA, en todos estos casos la aprobación de un Plan Especial o de un Proyecto de Actuación queda sustituido por un mero informe de compatibilidad urbanística.

II. Novedades en el ámbito de ordenación del territorio

- (i) **Campos de Golf de Interés Turístico:** se deroga el artículo 40 de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (la “LOTA”), relativo a la declaración de interés turístico de los proyectos de campos de golf.

Este artículo 40 regulaba la declaración de los proyectos de campos de golf de interés turístico, lo que suponía una excepción al régimen general del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y a la legislación urbanística, ya que bastaba con el Acuerdo del Consejo de Gobierno para la instalación de un campo de golf declarado de interés turístico (aunque fuese contrario al planeamiento municipal), con la consiguiente obligación para los Ayuntamientos afectados de innovar su Plan de Ordenación Urbana.

- (i) **Tramitación de instrumentos de planeamiento:** en este sentido, el Decreto modifica la Disposición Adicional 2ª de la LOTA en materia de informes de incidencia territorial de los instrumentos de planeamiento urbanístico.

Así, se hace preceptiva la necesidad de obtener informe de incidencia territorial, de carácter vinculante, para la aprobación, revisión y modificación de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

III. Novedades en el ámbito de la protección del patrimonio

- (i) **Autorización en materia de Patrimonio Histórico:** el Decreto-ley 2/2020 modifica el apartado 3 del artículo 33 de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía, introduciendo un inciso que determina que no será necesaria autorización ni comunicación a la Consejería competente en materia de patrimonio histórico para la

Pérez-Llorca

realización de obras que impliquen una intervención mínima (entendiendo por tales las obras interiores que no afecten al subsuelo, a la estructura y configuración arquitectónica ni a elementos decorativos del patrimonio histórico), en los inmuebles que: (a) se encuentren en el entorno de un Bien de Interés Cultural (BIC); o (b) se encuentren en Conjuntos Históricos, Sitios Históricos, Zonas Arqueológicas, Lugares de Interés Etnológico, Lugares de Interés Industrial o Zonas Patrimoniales, que no estén inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico Andaluz como Monumentos y Jardines Históricos.

En cualquier caso, debe tenerse en cuenta que el pasado 6 de mayo de 2020 el Tribunal Constitucional admitió a trámite un Recurso de Inconstitucionalidad contra ciertos preceptos del Decreto-ley 2/2020, entre los que se incluye la modificación del artículo de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre, del Patrimonio Histórico de Andalucía –cuya vigencia ha quedado suspendida hasta que se resuelva el recurso–.

Por ello, deberá realizarse un seguimiento de este recurso para conocer si el Tribunal Constitucional valida la constitucionalidad de esta norma o si, por el contrario, termina declarando la inconstitucionalidad de alguno de los artículos impugnados en dicho Recurso de Inconstitucionalidad.

CATALUÑA. LA GENERALIDAD APRUEBA NUEVAS MEDIDAS EN MATERIA DE URBANISMO, FIANZAS Y MEDIO AMBIENTE A RAÍZ DE LA SITUACIÓN ORIGINADA POR LA COVID-19

Abogado

En el contexto de la crisis sanitaria, económica y social causada por la COVID-19, la Generalidad de Cataluña ha aprobado el [Decreto-Ley 18/2020, de 12 de mayo](#), de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental (el “Decreto-Ley 18/2020”), publicado en el Diario Oficial de dicha Comunidad Autónoma, con fecha 12 de mayo de 2020. Dicho Decreto tiene como objetivo incidir sobre tres ámbitos de actuación, según se expone a continuación:

I. Suspensión de la eficacia de la ampliación de plazos para la resolución definitiva de determinadas figuras de planeamiento urbanístico para el año 2020

La Disposición Adicional Décima del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña (el “**Texto Refundido de la Ley de Urbanismo**”), establece que los plazos para la tramitación y la resolución definitiva de las figuras de planeamiento urbanístico y de gestión urbanística establecidos por dicha norma se amplían en un mes en caso de que coincidan total o parcialmente con el mes de agosto.

No obstante, a la luz de la evolución de la crisis sanitaria, y en aras de recuperar lo más pronto posible la actividad administrativa normal en relación con las materias mencionadas, el Decreto-Ley 18/2020 pretende agilizar lo máximo posible la tramitación de las figuras urbanísticas de planeamiento y de gestión. Por ello, en su artículo 1 se suspende la eficacia de la Disposición Adicional Décima del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo durante el año 2020, con respecto a la resolución definitiva de los órganos urbanísticos de la Administración de la Generalidad de carácter colegiado.

II. Disposición de la fianza en arrendamientos urbanos para uso diferente de vivienda y modificación del cómputo de dicha reserva en el Instituto Catalán del Suelo

- (i) Por otro lado, y en aras de reducir los costes de PYMES y autónomos en materia de arrendamiento de fincas urbanas para uso diferente del de vivienda, el artículo 2 del Decreto-Ley 18/2020 establece la aplicación de la medida a la que hace referencia el artículo 2.2 del Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo.

En virtud de dicha medida, las partes pueden disponer libremente de la fianza obligatoria en metálico regulada en el artículo 36 de la Ley 29/1994, de 24 de noviembre, de arrendamientos urbanos, que pueden utilizar para pagar total o parcialmente algunas de las mensualidades de la renta arrendaticia¹.

¹Supuesto en el que la parte arrendataria debe reponer la fianza en el plazo de un año desde que se formalizó el acuerdo.

- (ii) Asimismo, el citado artículo 2 del Decreto-Ley 18/2020 permite modificar el porcentaje de reserva que el Instituto Catalán del Suelo (depositario de las fianzas obligatoria de los contratos de alquiler de fincas urbanas²) debe destinar a determinadas actuaciones en materia de política pública de suelo y de vivienda (i.e. hasta un importe del 90% de las fianzas depositadas; manteniendo el 10% restante como reserva para garantizar el pago de las cancelaciones y devoluciones que se produzcan).

Ante la eventual disminución de esta reserva debido a la actual situación económica, el artículo 2 del Decreto-Ley 18/2020 permite modificar el cómputo de esta reserva a fin de diferenciar qué importe del total proviene de las fianzas depositadas para la formalización de contratos de arrendamiento para uso de vivienda y qué importe de las fianzas proviene de contratos de arrendamientos para usos distintos al de vivienda. De este modo, se podrá aplicar a cada parte de la reserva custodiada por el Instituto Catalán del Suelo la solicitud de la devolución de la fianza que corresponda (en función del tipo de contrato de arrendamiento en virtud del cual se haya depositado).

III. Flexibilización del retorno de las fianzas impuestas a actividades extractivas y ampliación de recursos con los que cuenta el Fondo del Patrimonio Natural

- (i) A su vez, el artículo 3 del Decreto-Ley 18/2020 flexibiliza el retorno de las fianzas impuestas a las actividades extractivas³. Así, aunque en principio la devolución tiene lugar una vez finalizado el plazo de garantía (que es, como máximo, de cinco años), una vez se han aceptado el proyecto de las obras de restauración, el titular de la actividad puede ahora solicitar la devolución del 75% del importe de una serie de conceptos que se detallan en el Decreto-Ley 18/2020.
- (ii) Por último, y en relación con el Fondo del Patrimonio Natural (el “Fondo”) creado por la Disposición Adicional 10^a de la Ley 4/2017, de 28 de marzo, de Presupuestos de la Generalidad para el año 2017, el artículo 4 del Decreto-Ley 18/2020 prevé que parte de los recursos del Fondo se puedan destinar a la dotación de los medios personales y materiales necesarios para su gestión.

² En virtud de lo dispuesto en el art. 3.1 de la Ley 13/1996, de 29 de julio, del registro y el depósito de fianzas de los contratos de alquiler de fincas urbanas.

³ Dichas fianzas se establecen en aplicación del art. 8 de la Ley 12/1981, de 24 de diciembre, por la que se establecen normas adicionales de protección de los espacios de especial interés natural afectados por actividades extractivas.

EL TRIBUNAL SUPREMO RESUELVE LA LAGUNA LEGAL RESPECTO AL PLAZO DE PRESCRIPCIÓN PARA LA RECLAMACIÓN DE DAÑOS DERIVADOS DEL INCUMPLIMIENTO DE CONVENIOS URBANÍSTICOS

M^a Ángeles Alastuey Sánchez · Abogada

La Sala de lo Contencioso del Tribunal Supremo, en su Sentencia nº 102/2019, de 29 de enero de 2020 (la “[Sentencia del TS 29/01/2020](#)”) ha confirmado que el plazo de prescripción para la acción de reclamación de daños derivados por el incumplimiento de los convenios urbanísticos es el que regula el artículo 1964.2 del Código Civil (el “CC”), como plazo general de prescripción para las obligaciones personales (actualmente de cinco años)⁴, frente al plazo de cuatro años previsto por la el artículo 25.1.a) de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria (la “LGP”), para el reconocimiento o liquidación de obligaciones por la Hacienda Pública.

La Sentencia del TS 29/01/2020 declara la inexistencia de norma de Derecho Administrativo que fije el plazo de prescripción para el resarcimiento indemnizatorio por el incumplimiento de los convenios urbanísticos, y la necesidad de proceder a la aplicación del Derecho privado para resolver dicha laguna legal, a través del artículo 1964.2 del CC, que regula las acciones personales que no tengan plazo especial.

De conformidad con el citado pronunciamiento, la Sentencia del TS 29/01/2020 anula y casa la Sentencia desestimatoria 1417/2017, de 13 de julio, dictada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Málaga (respectivamente, el “TSJ” y la “**Sentencia de Instancia**”), en el Recurso de Apelación 333/2015, tramitado por las entidades IM-JARDINES SAN FRANCISCO, S.L.U, INMOBILIARIA MARBELLA, S.L.U. y LA PATERA, S.L, contra la desestimación presunta de la reclamación de cantidad por incumplimiento de los convenios urbanísticos suscritos con el Ayuntamiento de Marbella (el “Ayuntamiento”) y enriquecimiento injusto de dicha Corporación Local.

Si bien dicha Sentencia de Instancia también advierte la laguna legal en la regulación administrativa en relación con el plazo de prescripción para la acción de resarcimiento por los daños derivados del incumplimiento de convenios urbanísticos, en lugar de aplicar el Derecho Privado (i.e. el CC), considera que ha de regir el plazo de cuatro años que prevé el artículo 25.1.a) de la LGP, puesto que lo que se reclama por las recurrentes es una obligación dineraria.

Por ello, la Sentencia de Instancia concluye que la reclamación formulada por las citadas entidades ante el Ayuntamiento de Marbella en el año 2010 resulta extemporánea, al haber prescrito el plazo de cuatro años del citado artículo 25.1.a) de la LGP, lo que conduce a la desestimación del recurso interpuesto. Todo ello, teniendo en cuenta que tales mercantiles presentaron la reclamación trascurridos más de siete años desde que pudieron ejercer la acción

⁴ Desde la reforma operada por Ley 42/2015, de 5 de octubre, de Modificación de la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil, siendo el plazo anterior a dicha reforma de 15 años.

de resarcimiento frente al Ayuntamiento (i.e. desde que la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga denegó la aprobación definitiva de la Revisión del PGOU de Marbella, que incorporaba los convenios urbanísticos suscritos por las entidades recurrentes con el Ayuntamiento).

Por su parte, la Sentencia del TS 29/01/2020, en contra del pronunciamiento de la Sentencia de Instancia, toma como punto de partida para su pronunciamiento respecto al plazo de prescripción en las acciones de reclamación de daños derivados del incumplimiento de los convenios urbanísticos, la naturaleza jurídica de los mismos. A este respecto, en el ámbito legislativo y jurisprudencial se ha reconocido a los convenios urbanísticos como una figura de carácter contractual, en la que una de las partes intervinientes es una Administración Pública –o entidad de ella dependiente- y que se suscribe con la finalidad de intervenir, o llegar a acuerdos, en relación con el planeamiento urbanístico, o con la gestión del mismo.

A tal efecto, y considerando la citada naturaleza jurídica de los convenios urbanísticos, la Sentencia del TS 29/01/2020 concluye frente a la Sentencia de Instancia que el plazo de prescripción establecido en el citado artículo 25.1.a) LGP *“no colma, no llena, no integra el vacío normativo dejado por la legislación contractual pública que antes hemos reseñado, que se refiere a la exigencia de las obligaciones o prestaciones derivadas del contrato o convenio suscrito con la Administración, es decir, al cumplimiento del contrato en los términos que son propios de su naturaleza y alcance (artículo 1258 CC). En otro caso, se estaría exonerando a la Administración del cumplimiento del convenio en sus propios términos, desconociendo las prestaciones de distinta naturaleza que conforman su contenido obligacional, a las que ha de referirse y acomodarse el plazo de prescripción, transformándolo y reduciéndolo a una obligación económica o deuda a cargo de la hacienda Pública que es lo que contempla el artículo 25.1.a) LGP. Todo ello implica la inexistencia de norma de derecho administrativo que fije el plazo de prescripción que nos ocupa y la necesidad de proceder a la aplicación de la norma de derecho privado, que no es otra que el artículo 1964.2 CC”*.

Establecida la anterior doctrina jurisprudencial, la Sentencia del TS 29/01/2020 concluye que la reclamación presentada por las recurrentes en el año 2010 ante el Ayuntamiento no había prescrito, al amparo del plazo previsto por el citado artículo 1964.2 del CC (el cual era en el momento de la reclamación de las recurrentes, de 15 años, siendo actualmente de cinco). Por todo ello, el TS anula la Sentencia de Instancia y devuelve las actuaciones al TSJ para que resuelva el fondo del asunto en el referido Recurso de Apelación. Todo ello, teniendo en cuenta que el TS desconoce si existe posibilidad de la restitución *in natura* (sin que pueda deducirla en el marco de la casación), y, en su caso, el importe de la cantidad que viniera a sustituir tal restitución. A tal efecto, la Sentencia del TS 29/01/2020 determina que si no fuese posible la restitución *in natura*, procede entrar en el planteamiento de la compensación económica, *“debiendo insistirse en la aplicación del enriquecimiento injusto para llegar a esta conclusión, ordenando que se reintegre el valor económico del bien aportado”*.

EL TRIBUNAL SUPREMO MODULA SU DOCTRINA SOBRE LA NULIDAD RADICAL DE LOS PLANES URBANÍSTICOS EN AQUELLOS SUPUESTOS QUE PERMITAN LA INDIVIDUALIZACIÓN DE LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA

Marta Velasco Izquierdo · Abogada

[Sentencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, núm. 318/2020, de 4 de marzo de 2020 \(Rec. Nº 2560/2017\)](#)

El origen de la presente controversia judicial se inicia a raíz de la Sentencia núm. 16/17, de 23 de enero de 2017, del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña (el “TSJC”), por la que se declaraba la nulidad de pleno derecho de la Modificación Puntual del Plan General Metropolitano de Sant Vicenç dels Horts del ámbito discontinuo en los sectores de Vall de les Teixoneres, c/ Santander entre la c/ Sant Doménec y la c/ Aurora y la carretera de Torrelles, 2-8 (la “MPGM”).

En realidad, la actuación recurrida era el Proyecto de Reparcelación de dicho ámbito, aprobado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento, el 31 de julio de 2007. A través de dicho recurso en vía administrativa, el recurrente impugnó de forma indirecta la MPGM, siendo declarada nula de pleno derecho por el TSJC, en sede de apelación.

El Ayuntamiento de Sant Vicenç dels Horts interpuso recurso de casación frente a dicha Sentencia ante al Tribunal Supremo (el “Tribunal Supremo” o el “Alto Tribunal”), que lo admitió a trámite, al concluir que la cuestión que presentaba interés casacional era determinar el alcance de la nulidad de los instrumentos de planeamiento cuando (i) fuera consecuencia de la impugnación indirecta de los mismos, así como, cuando (ii) la declaración de nulidad afectase realmente a una concreta determinación de dicho plan o instrumento.

Así, el Tribunal Supremo entiende que la anulación *in totum* de planes generales podría entrar en conflicto con el principio de seguridad jurídica –*ex.* artículo 9.3 de la Constitución Española–, que exige que la anulación se circunscriba a las concretas determinaciones vinculadas con el acto de aplicación que sean consideradas contrarias a la legalidad.

A estos efectos, la jurisprudencia establecida en los últimos años por la Sala Tercera del Tribunal Supremo determinaba que cualquier vicio que afectase a los planes urbanísticos tenía como consecuencia inevitable la nulidad radical del instrumento en su totalidad con efectos *ex tunc* (una nulidad que, recordemos, es imposible de subsanar, convalidar o acotar), dada su consideración como disposiciones generales de carácter reglamentario.

En conexión con lo anterior, la Sentencia, de 3 de marzo de 2020, del Tribunal Supremo (la “Sentencia”) plantea la necesidad de replantear dicha cuestión a fin de ratificar su posición tradicional o, en su caso, modular el criterio consolidado respecto de supuestos, como el aquí enjuiciado, en el que se cuestionaban aspectos o determinaciones muy concretas del plan.

Pérez-Llorca

Sin embargo, la Sala nos recuerda que esta modulación de la doctrina del Alto Tribunal surgió en 1995⁵ y fue, posteriormente, continuada, entre otras, en el caso de la nulidad de la Revisión del Plan General de Madrid de 1997⁶ en la que se reclasificaba suelo (clasificado como no urbanizable de especial protección, a suelo urbanizable) careciendo de memoria y sin el preceptivo trámite de información pública.

El Alto Tribunal, sin perjuicio de confirmar la nulidad de la MPMG y el Proyecto de Reparcelación del ámbito en cuestión, apuesta por la línea de la anulabilidad de los planes urbanísticos, en supuestos como el del presente caso, en el que los vicios se concreten en una actuación urbanística.

En ese sentido, el Tribunal Supremo distingue entre (i) infracciones o vicios sustanciales –que determinan la nulidad del Plan en su conjunto– con carácter *ex tunc*; y (ii) aquellas que únicamente tienen como consecuencia la anulación de contenido específico del instrumento urbanístico analizado (quedando así, a salvo de la nulidad, aquel contenido que sí cumpla con la legalidad vigente). Así, la Sentencia declara que *“para concluir en la nulidad, la infracción ha de ser determinante de un vicio tal que produzca esa nulidad”*.

En palabras del Alto Tribunal: *“Nada impide, atendida la vigente normativa y la jurisprudencia de esta Sala, concretar la nulidad de pleno derecho del artículo 62.2 de la Ley 30/92, (hoy artículo 47.2 de la Ley 39/2015), en relación a un procedimiento de actuación urbanística, a las precisas determinaciones afectadas del vicio de nulidad de pleno derecho, y quedando a salvo aquellas determinaciones concretas del planeamiento que carezcan de las características de infracción relevante de nulidad, y sea posible su existencia escindida de las determinaciones nulas de pleno derecho”*.

Por último, la doctrina establecida en la presente Sentencia ha sido posteriormente ratificada en la reciente [Sentencia núm. 569/20, de 27 de mayo de 2020](#) del Tribunal Supremo. En concreto, con respecto a la nulidad de los planes de urbanismo por vicios o defectos en la elaboración del planeamiento, el Alto Tribunal ha confirmado que, sin perjuicio de que la regla general sea la nulidad de la totalidad del plan en cuestión, cuando puedan individualizarse los vicios invalidantes o el sector afectado, podrá limitarse la declaración de nulidad a esa zona o zonas concretas del plan urbanístico.

⁵ Sentencias de 5 de noviembre de 1998; 13 de noviembre de 2000 y 23 de mayo de 2017 (rec. 853/2017), entre otras.

⁶ Sentencia, de 3 de julio de 2007, de la Sala Tercera del Tribunal Supremo (recurso 3865/2003).

EL TRIBUNAL SUPREMO CONFIRMA LA NULIDAD DE LA APROBACIÓN DEL PLAN PARCIAL “VALDEVAQUEROS” (TARIFA)

Álvaro Fernández-Novel Rodríguez · Abogado

Sentencia núm. 1170/2020 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, de 18 de mayo de 2020 [[R. Casación Núm. 4599/2018](#)].

El Tribunal Supremo se pronuncia en su Sentencia núm. 1170/2020, de 18 de mayo de 2020 (la “**Sentencia**”) sobre la validez del Plan Parcial de Ordenación del Sector SL-I Valdevaqueros (el “**Plan Parcial**” y el “**Sector**”), el cual fue aprobado por el Pleno del Ayuntamiento de Tarifa (Cádiz) mediante Acuerdo de 29 de mayo de 2012, y publicado en el Boletín Oficial de la Provincia de Cádiz en fecha 14 de julio de 2014.

En la Sentencia, el Alto Tribunal desestima el recurso de casación presentado por la Junta de Compensación del Sector SL-I Valdevaqueros del Plan General de Ordenación Urbana de Tarifa contra la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía (Sevilla), de 26 de abril de 2018, que estimó el recurso presentado en primera instancia por la asociación Ecologistas en Acción de Cádiz frente al acuerdo de aprobación y la publicación del Plan Parcial, y declaró la nulidad del mismo.

En su razonamiento, el Tribunal Supremo analiza si constituyen causas de nulidad del Plan Parcial (i) la omisión del procedimiento de evaluación ambiental; (ii) la contravención de un informe sectorial desfavorable, emitido por la Dirección General de Carreteras; y (iii) la constitución de garantía hipotecaria a los efectos de dar cumplimiento a los compromisos inherentes al desarrollo del Plan Parcial.

Por lo que respecta a la evaluación ambiental, el Tribunal Supremo confirma el criterio de la Sala de instancia, por el cual concluye, atendidas las circunstancias del caso y la normativa estatal y autonómica aplicable⁷, que el Plan Parcial debió ser sometido al procedimiento de evaluación ambiental.

En este sentido, la Sentencia hace hincapié en la gran importancia de los valores ambientales y naturales presentes tanto dentro el ámbito del Sector como en sus inmediaciones, al tratarse de un entorno en el que se localizan diversas zonas protegidas (e.g. terrenos incluidos en la Reserva de la Biosfera, parques naturales, espacios Red Natura 2000 o vías pecuarias).

Todo ello lleva al Tribunal Supremo a considerar en este caso que la ejecución del Plan Parcial puede tener efectos significativos en el medio ambiente, lo que implicaba la obligación de someter dicho plan al procedimiento de evaluación ambiental⁸, sin que los informes emitidos por

⁷ En concreto, la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental.

⁸ De conformidad con el artículo 3 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Pérez-Llorca

la Consejería de Medio Ambiente durante la tramitación del Plan Parcial tengan entidad suficiente como para sustituir dicho procedimiento.

La segunda cuestión –informe de la Dirección General de Carreteras– también lleva al Alto Tribunal a confirmar la nulidad del Plan Parcial, sobre la base de la falta de cumplimiento por dicho instrumento de planeamiento de las previsiones exigidas por dicho informe sectorial.

A este respecto, la Sentencia recuerda que el citado informe fue emitido en sentido desfavorable y con carácter vinculante, lo que obligaba a que sus determinaciones fuesen respetadas en el documento del Plan Parcial, sin la posibilidad de subsanar dichas deficiencias en un instrumento urbanístico posterior (i.e. proyecto de urbanización), tal y como adujo la parte recurrente.

Por último, la Sentencia se pronuncia sobre la validez de la garantía hipotecaria aportada por el promotor para la ejecución del Plan Parcial, considerando a este respecto que si bien la normativa no prohíbe este tipo de garantías para la ejecución de las obras de urbanización, la aportación de garantías hipotecarias requiere un control que debe llevar a cabo la Administración, y que no se produjo en el caso de la aprobación del Plan Parcial.

Todos estos razonamientos han conducido al Tribunal Supremo a confirmar la nulidad de la aprobación del Plan Parcial ya declarada por el Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, lo que supone una decisión firme y que pone fin a la vigencia de este instrumento de planeamiento, cuyo objetivo era la construcción de una ‘macroubanización’ de 740.000 metros cuadrados, con 350 viviendas y 1.400 plazas hoteleras junto a la playa y la duna de Valdevaqueros de Tarifa, según el recurso presentado por Ecologistas en Acción.

NOVEDADES EN LOS DESARROLLOS URBANÍSTICOS DE LA COMUNIDAD DE MADRID

Clara Carazo Núñez · Abogada

Durante este primer semestre del año 2020, han tenido lugar varias novedades relevantes en los desarrollos urbanísticos de la Comunidad de Madrid, entre las que conviene destacar las referentes al Sector UZ 2.4-03 “Área Pozuelo Oeste” (“ARPO”) y el Proyecto de Montegancedo, ambos en el municipio de Pozuelo de Alarcón.

En relación con ARPO, han transcurrido más de 10 años desde que se aprobase el planeamiento de detalle del Sector –el Plan Parcial fue aprobado definitivamente el 23 de enero de 2008– que permitía iniciar el desarrollo urbanístico de esta zona de Pozuelo de Alarcón. No obstante, su tramitación ha sufrido importantes retrasos a lo largo de los años pese a su relevancia en la región.

En anteriores ediciones de esta Newsletter⁹ ya se apuntaba la importancia del desarrollo de este Sector debido a su gran extensión de terreno con 656.000 metros cuadrados de techo edificable, que lo convierte en un área clave para el desarrollo urbanístico de la Comunidad de Madrid. Asimismo, se resumían los principales avances en su desarrollo consistentes en los periodos de información pública del documento de modificación del Proyecto de Reparcelación y del perímetro de la actuación de “ARPO”, según dicha modificación del Proyecto de Reparcelación.

Finalmente, a principios de este año, la Junta de Gobierno Local de Pozuelo de Alarcón aprobó definitivamente el Proyecto de Reparcelación del Sector, lo que ha supuesto la regularización urbanística de una superficie de más de 2 millones de metros cuadrados de suelo. A estos efectos, las previsiones del Proyecto de Reparcelación aprobado suponen la construcción de 5.500 viviendas, de las que 2.900 estarán destinadas al régimen de vivienda de protección pública.

Estos avances permitirán, previsiblemente, el inicio de las actuaciones urbanizadoras del ámbito a lo largo del año 2020 y el consecuente desbloqueo del suelo de promoción de obra nueva en el municipio madrileño.

Asimismo, el pasado mes de mayo, el consistorio aprobó inicialmente el Proyecto de Reparcelación del Proyecto de Montegancedo, que se diseña como un barrio sostenible, abierto a la naturaleza y pretende constituirse como un referente para los nuevos desarrollos residenciales.

Así, la relevancia del desarrollo se debe a que se proyecta sobre una superficie de 688.470,75 m², de los cuales aproximadamente la mitad se destinará a zonas verdes, incluyendo el Parque Forestal Periférico de Montegancedo, con una superficie de 20 hectáreas.

⁹ Edición de mayo de 2019 “Últimos avances en los desarrollos urbanísticos de la Comunidad de Madrid”.

Pérez-Llorca

El Proyecto de Montegancedo prevé la construcción de 1.050 viviendas, cediendo el 30% de suelo residencial del ámbito de manera gratuita al Ayuntamiento, así como varias parcelas de uso dotacional que se destinarán a equipamiento universitario.

Coordinadores de la Newsletter

Vicente Estebanz Parra
Socio
vestebanz@perezllorca.com
T: +34 91 436 04 34

María Ángeles Alastuey
Abogada
malastuey@perezllorca.com
T: +34 91 423 66 92

Pérez-Llorca

Sede

Castellana 50
28046 † Madrid

Paseo de la Castellana, 259 A
28046 † Madrid

—
Diagonal 640, 8º A
08017 † Barcelona

—
110 Bigshopgate
EC2N4AY · London

—
375 Park Avenue, 38th floor
10152 † New York

