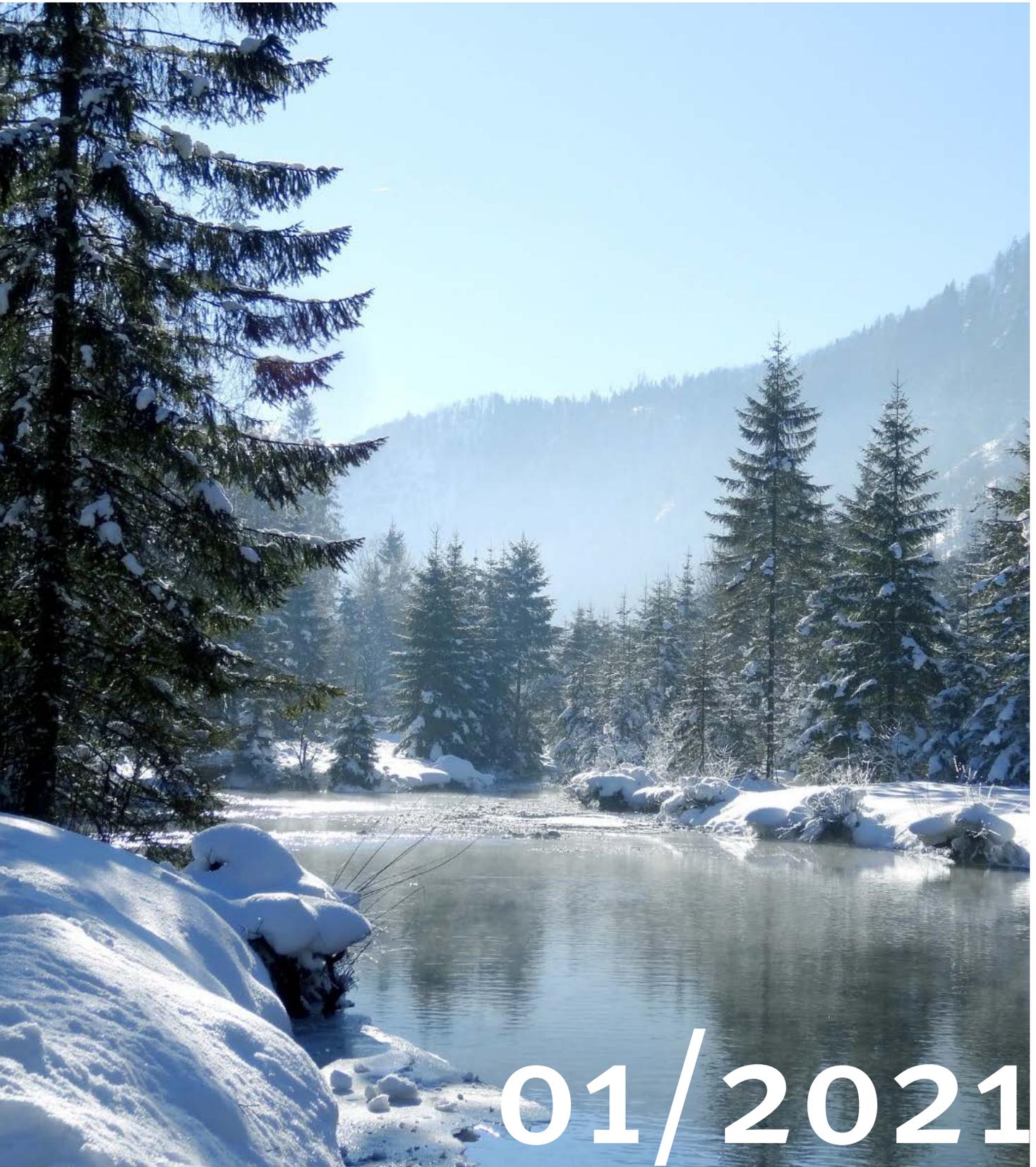


Pérez-Llorca

Newsletter
Urbanismo



01/2021

Copyright © 2021 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

Artículo doctrinal

4. El desistimiento de instrumentos de planificación urbanística

Marta Velasco Izquierdo y Lucía Taracena Figar

Novedades normativas

9. Modificación del PGM de Barcelona para la regulación del sistema de equipamiento de alojamiento dotacional

Clara Carazo Núñez

11. Aprobado inicialmente el nuevo Plan Territorial Insular de Menorca

Álvaro Fernández-Novel Rodríguez

Novedades jurisprudenciales

13. El Tribunal Supremo avala la modificación pormenorizada del PGOU de Bilbao en relación con el uso de alojamiento turístico

M^a Ángeles Alastuey Sánchez

17. Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública. Inscripción registral de un acto administrativo para la anulación del proyecto reparcelación inscrito

Ane Basterretxea

Proyectos urbanísticos en Madrid

19. Se impulsa el desarrollo urbanístico de los Berrocales

Beatriz Álvarez Mallo

21. APE o8.17 Clesa, una actuación de regeneración en el norte de Madrid

José del Saz-Orozco Monsalve

23. Nuevos hitos para la puesta en marcha del desarrollo urbanístico del Complejo Azca: Proyecto Renazca

Alberto Ibort Franch y Alberto Lamas Colombás

EL DESISTIMIENTO DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA

Marta Velasco y Lucía Taracena · Abogadas

Extracto del artículo doctrinal publicado el 15 de diciembre de 2020 en el Diario La Ley (nº 9754, Sección Tribuna, Wolters Kluwer).

El proceso para que los interesados desistan de una solicitud de un instrumento de planificación urbanística, de licencias o de autorizaciones está regulado en las leyes administrativas. Sin embargo, existe una laguna jurídica sobre la potestad de la Administración de desistir de expedientes iniciados de oficio. Es la jurisprudencia del Tribunal Supremo (“TS”) y de los diferentes Tribunales Superiores de Justicia (“TSJ”) la que lo ha admitido y perfilado, hasta determinar las particularidades cuando se trata del desistimiento de instrumentos urbanísticos.

1. El desistimiento de instrumentos de iniciativa particular

El artículo 84 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (“LPACAP”) determina el desistimiento como una forma de finalización de los procedimientos comunes.

Asimismo, el artículo 94 de dicha Ley regula el desistimiento de los interesados en procedimientos de iniciativa particular. Establece que deberá realizarse por cualquier medio que permita su constancia, y, de acuerdo con el TS, deberá ser una declaración “*precisa, clara y terminante, sin que sea lícito deducir de expresiones equívocas o de actos de dudosa significación*”¹.

Entre los efectos del desistimiento, el principal es el fin del procedimiento. Como excepción, estos se ven limitados cuando: (i) la solicitud se presenta por dos o más interesados, por tanto, los efectos del desistimiento solo afectarán a aquellos que lo hayan formulado; (ii) se personan terceros interesados en el procedimiento e instan su continuación; y (iii) surge una cuestión de interés general en el procedimiento, por lo que la Administración debe continuarlo².

Como novedad, la Ley 1/2020, de 8 de octubre, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, de Suelo de la Comunidad de Madrid contempla, en su Disposición Transitoria Única, la posibilidad de que los interesados que tengan expedientes administrativos de licencias en tramitación desistan de sus solicitudes para acogerse al procedimiento de declaración responsable.

¹ Entre otras, la Sentencia del TS, de 11 de julio de 1989.

² Artículo 94 de la LPACAP.

Adicionalmente, cabe el desistimiento “tácito” o “presunto”, denominado así por la doctrina³. En este supuesto, ante la solicitud de subsanación de defectos advertidos para la tramitación de un instrumento urbanístico de iniciativa particular, se puede optar por continuar con el mismo, previa subsanación de los defectos, o desistir de su tramitación (ex artículo 68 de la LPACAP).

2. La potestad de la Administración de desistir de una solicitud es una potestad admitida por la jurisprudencia

A diferencia de la extensa regulación del desistimiento de los procesos de iniciativa particular, el desistimiento por la Administración en los procesos de oficio se regula en el artículo 93 de la LPACAP, que únicamente menciona que podrá darse motivadamente y “*en los supuestos y con los requisitos previstos en las Leyes*”, sin remitir a ninguna ley ni ofrecer mayor precisión.

Por ello, en la práctica se plantean dudas sobre la interpretación de esta figura, y es la jurisprudencia la que ha admitido esta posibilidad y ha definido su aplicación práctica “*cuando la misma llegue al convencimiento de la falta de base de las actuaciones de que se trate*”⁴.

En cuanto a las formalidades del desistimiento, el TS establece que son exigibles a la Administración las mismas que las previstas en el artículo 94 de la LPACAP para el desistimiento de los interesados (entre otras, Sentencia, de 26 de abril de 2013 –RJ 2013/3794–, Fundamento de Derecho Sexto). Por ello, vemos como los preceptos generales previstos para el desistimiento de los administrados son extrapolables a la Administración.

3. La potestad de la Administración de desistir de la tramitación de instrumentos de planificación urbanística

En el ámbito urbanístico, la jurisprudencia también ha venido admitiendo el desistimiento de la Administración, en casos de elaboración o modificación de instrumentos de planificación urbanísticos. No obstante, se trata de un procedimiento especial, por lo que es importante atender a sus fases, y en cuál de ellas se produce el desistimiento.

Así lo señala el TS, en su Sentencia de 30 de septiembre de 2002 (RJ 2002/9459), en la que analiza la naturaleza de las fases del procedimiento de elaboración de los instrumentos. Entiende que la aprobación inicial supone decidir, con base en el plan y los informes, si el instrumento debe someterse a tramitación ulterior. Por otro lado, la aprobación provisional

³ Entre otros, el artículo doctrinal escrito por Susana Urbano Gómez, Comentarios sobre el desistimiento como forma de terminación anormal del procedimiento administrativo: especial consideración al desistimiento en el recurso de reposición.

⁴ Entre otras, la Sentencia de 11 de julio de 1990 –RJ 1990/6032–, de 23 de junio de 1987 –RJ 1987/6542– y de 28 de octubre de 1986 –RJ 1986/5355–.

abre la posibilidad a un nuevo estudio del plan tomando la información pública, los informes de los servicios correspondientes o las nuevas circunstancias que le hayan podido afectar.

En definitiva, el TS concluye que ambas fases son actos de trámite, y que *“la posibilidad de un cambio de criterio es inherente a la función planificadora, en cuanto la misma es dinámica y debe adaptarse a las exigencias cambiantes de la realidad”*.

En esta línea se pronuncia el TSJ de Madrid en su Sentencia del 5 de junio de 2018 (Rec. 1490/2016). La Administración desistió de un expediente de modificación del Plan General de Ordenación Urbana (“PGOU”) de Madrid en su trámite de aprobación inicial, tras la exposición pública, la formulación de alegaciones y la emisión de informes, previa aprobación provisional.

El Tribunal determina que el desistimiento del Ayuntamiento es legal, al ser sujeto activo de la tramitación, y basándose en el carácter especial del procedimiento de modificación de un instrumento de planeamiento, concluye que el Ayuntamiento no ha resuelto definitivamente sobre la modificación, y, en consecuencia, *“no se ha producido el abandono de algo ya resuelto, sino de la tramitación previa”*.

En cambio, destaca que, desde la aprobación provisional, momento en el que se adopta una decisión definitiva, la Administración no podría desistir, pues, desde entonces, gestiona intereses públicos, por lo que los interesados tienen derecho a instar la continuación del proceso.

Por otro lado, el TS destaca que la Administración debe notificar previamente su intención a los terceros interesados, ya que en el ejercicio de la potestad de planeamiento se gestionan intereses públicos cuya disponibilidad es restringida: *“El Ayuntamiento no es, pues, procedimentalmente libre desde el momento de la aprobación provisional del expediente y de su coetánea remisión a la Administración Foral, careciendo, por ello ---desde tal momento--- de la potestad de desistir en relación con la tramitación concluida. Esto es, carece de la potestad de renunciar a sus supuestos derechos que, en realidad, son intereses públicos”⁵*.

Por otro lado, la jurisprudencia también determina los motivos por los que la Administración puede desistir de un instrumento urbanístico. En el ejercicio de la potestad reglamentaria, en materia de planeamiento urbanístico, se considera que no sólo existe un margen de discrecionalidad, sino que también pueden aparecer razones fundadas que hagan replantearse la legalidad u oportunidad del instrumento urbanístico, en el curso de su elaboración.

En este sentido se pronuncia el TSJ de Extremadura en su Sentencia núm. 1820/2000, de 15 de diciembre (JUR\2001\70212). Con base en la naturaleza reglamentaria de los planes de ordenación urbanística, y pese a la especialidad de los mismos, determina que el

⁵ Sentencia de 15 de diciembre de 2009 (Rec. 4606/2005).

Ayuntamiento de Badajoz tiene la potestad de desistir de un Plan Especial, sin haberlo aprobado inicialmente, por puras razones de oportunidad, sin presentar ninguna justificación técnica, después de la emisión de un informe desfavorable publicado a raíz del trámite de información pública.

El TS avala el criterio del TSJ de Extremadura al reconocer la posibilidad de la Administración de apartarse o desistir de una iniciativa, como es la revisión del PGOU que se cuestiona en el supuesto de su Sentencia, de 26 de abril de 2013 (RJ 2013/3794).

4. La eventual generación de derechos por parte del administrado en el procedimiento de elaboración de instrumentos urbanísticos

De acuerdo con el criterio del TS, deben analizarse las siguientes circunstancias para determinar si el desistimiento de la Administración confiere algún derecho para el administrado que, a raíz del mismo, ha sufrido daños o perjuicios: (i) el órgano competente y el procedimiento seguido; (ii) el incumplimiento claro de una obligación por la Administración; y (iii) la existencia de daños o perjuicios directos, ocasionados por dicho incumplimiento.

Lo anterior se ve reflejado en el supuesto de la Sentencia del Alto Tribunal, de 2 de octubre de 2014 (RJ\2014\5063), en el que el interesado y la Agencia Extremeña de la Vivienda y una empresa pública celebraron un convenio urbanístico en el que la agencia asumía el compromiso de promover la tramitación de un Proyecto de Interés Regional (“**PIR**”).

Tras aprobar inicialmente el PIR, la emisión de dos informes desfavorables determinó la decisión de dejar sin efecto el procedimiento. De ahí surgió la duda de si el convenio podía comprometer el ejercicio de la potestad de planeamiento, y si procedía la reclamación del administrado por los daños y perjuicios ocasionados. El TS determinó que no existía incumplimiento por la Administración, que solamente se había obligado a “promover” la aprobación del PIR, pero nunca a obtener su aprobación definitiva. Además, tampoco se produjeron daños y perjuicios directos a los recurrentes, que no habían cesado su actividad.

5. Conclusión

A nuestro entender, existe una laguna jurídica sobre la potestad de la Administración de desistir en expedientes iniciados de oficio. Es la jurisprudencia la que ha regulado dicha posibilidad, y, en carácter general, la Administración tiene la potestad de desistir de instrumentos urbanísticos en supuestos de falta de legalidad u oportunidad. La propia jurisprudencia determina las particularidades y formalidades a seguir en casos de desistimiento de iniciados de oficio.

Como señala la jurisprudencia del TS y de los diferentes TSJ, el procedimiento de elaboración de estos instrumentos por la Administración es un procedimiento especial dado que gestiona intereses públicos. Por esta razón, se exige no sólo una atención especial al

momento en el que la Administración plantea el desistimiento (que se puede realizar hasta la aprobación provisional), sino una motivación adicional que justifique dicho desistimiento.

MODIFICACIÓN DEL PGM DE BARCELONA PARA LA REGULACIÓN DEL SISTEMA DE EQUIPAMIENTO DE ALOJAMIENTO DOTACIONAL

Clara Carazo Núñez · Abogada

El 17 de noviembre de 2020, la Comisión de Ecología, Urbanismo, Infraestructuras y Movilidad del Ayuntamiento de Barcelona aprobó inicialmente la Modificación del Plan General Metropolitano para la regulación del sistema de equipamientos de alojamiento dotacional (“MPGM” y “AD” respectivamente).

La MPGM se basa en el Decreto 17/2019 de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda que, entre otras cuestiones, define un nuevo concepto de AD que permite satisfacer las necesidades de vivienda en régimen compartido y lo incorpora al sistema de equipamientos comunitarios.

Precisamente, la MPGM pretende la incorporación de esta nueva tipología de equipamiento de AD a las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona (“PGM”) fijando los siguientes objetivos: (i) regular el tipo de equipamiento de AD en Barcelona; (ii) proteger las reservas de suelo de equipamiento para que se pueda destinar al uso de AD; (iii) permitir una distribución de AD equilibrada según la dotación de suelo de equipamiento existente; y (iv) priorizar la iniciativa pública para este tipo de equipamiento.

A estos efectos, la MPGM regula los equipamientos de AD en una nueva letra del artículo 212 de las Normas Urbanísticas del PGM como aquellos “*destinados a satisfacer las necesidades temporales de habitación de las personas por razón de dificultad de emancipación, de requerimientos de acogida, de asistencia sanitaria o social⁶, de estudio, de trabajo o de afectación por una actuación urbanística*”.

A su vez, la MPGM en tramitación establece dos tipos de AD. Por un lado, los alojamientos completos de uso privativo –tanto viviendas completas como otras tipologías de alojamiento– y, por otro lado, alojamientos residenciales colectivos con régimen de uso compartido de todos o parte de los elementos del alojamiento.

Entre otros, en el uso de AD se englobarán: (i) viviendas dotacionales para jóvenes, personas mayores, estudiantes y personas vulnerables; (ii) alojamientos relacionados con la asistencia sanitaria para acompañantes de personas dependientes, o personas en tratamientos de larga duración; (iii) residencias de estudiantes y colegios mayores; o (iv) alojamientos por razón de trabajo vinculado a un equipamiento cultural productivo.

⁶ Se excluyen los usos incluidos en el equipamiento sanitario y asistencial del PGM, es decir, los destinados a centros de internamiento.

Pérez-Llorca

Por último, la MPGM prevé la aprobación de una ordenanza municipal, que se tramitará paralelamente a la propia MPGM, que regule los precios de los AD públicos y privados, sus características y dimensiones.

APROBADO INICIALMENTE EL NUEVO PLAN TERRITORIAL INSULAR DE MENORCA

Álvaro Fernández-Novel Rodríguez · Abogado

El Pleno del Consejo Insular de Menorca ha acordado, en su sesión de 21 de diciembre de 2020, la aprobación inicial de la Revisión del Plan Territorial Insular de Menorca (“PTI”). Esta aprobación llega siete años después de la extinción del período de vigencia de su instrumento antecesor, el PTI de 2003, cuya vigencia abarcaba hasta el año 2013.

El PTI se trata de un instrumento de carácter supramunicipal que tiene por objeto establecer la ordenación territorial para toda la isla de Menorca, con especial incidencia en la gran cantidad de suelo rústico sujeto a protección existente en esta isla.

Para ello, el nuevo PTI parte del modelo territorial ya fijado por su antecesor pero adaptándolo a realidad actual y orientándolo hacia un desarrollo sostenible, la protección del patrimonio de la isla en su conjunto, la redefinición del modelo turístico y la flexibilización en el acceso a vivienda residencial.

En concreto, entre las novedades más relevantes del PTI pueden destacarse las siguientes:

- (i) Establece la obligatoriedad de reservar, según el caso, entre un 30% y un 35% de suelo urbanizable de los núcleos tradicionales (i.e. tramas urbanas de uso residencial predominante) a vivienda protegida.
- (ii) Se determinan zonas prioritarias para la implantación de proyectos de energías renovables en suelo rústico. Estas zonas se identifican en los planos del PTI como “Zonas de Aptitud”.
- (iii) En paralelo, el PTI también incluye una serie de medidas dirigidas a agilizar la tramitación de los proyectos de renovables que se implanten en estas zonas (e.g. se elimina la obligación de obtener una declaración de interés general en suelo rústico en estos casos).
- (iv) Se establecen limitaciones para la ampliación del suelo o de la edificabilidad para uso turístico en aquellas zonas de suelo urbano y urbanizable que actualmente presentan un alto grado de saturación (i.e. Zonas Turísticas). En estas zonas, no obstante, se continúa permitiendo el alquiler de viviendas para uso turístico bajo determinadas condiciones.
- (v) Se establece un nuevo régimen para las instalaciones y establecimientos destinados a la actividad en el medio rural, en línea con la normativa sectorial actualmente en vigor (i.e. Ley 8/2012, de 19 de julio del turismo de las Illes Balears). En concreto, estos

Pérez-Llorca

establecimientos incluyen, además de los hoteles rurales y los establecimientos de agroturismo, la nueva modalidad de las agroestancias.

(vi) Se mantienen las distintas categorías de suelo rústico común y protegido (e.g. áreas naturales de especial interés, áreas rurales de interés paisajístico), adaptando la delimitación de estas zonas para fomentar un desarrollo sostenible del territorio y proteger los valores medioambientales de la isla.

(vii) Se refuerza la protección de los valores agrarios del suelo rústico. Para ello, el PTI delimita las “Zonas de Alto Valor Agrario” (ZAVA), incluyendo en estas zonas aquellos territorios con un alto potencial productivo en los que el régimen de usos y actividades permitidas queda condicionado a la preservación de las explotaciones agrarias.

Tras su aprobación inicial, está previsto que el PTI se someta a exposición pública por un plazo de 45 días hábiles, durante el cual cualquier interesado podrá presentar alegaciones a su contenido.

Junto con la aprobación inicial del PTI, el Consejo Insular de Menorca ha acordado además la suspensión de licencias, autorizaciones y aprobaciones de planeamiento urbanístico que entren en contradicción con el texto normativo aprobado. Asimismo, el PTI establece un plazo de dos años para que, una vez se produzca su entrada en vigor, los ayuntamientos adapten sus planes urbanísticos al contenido de esta normativa

Todas estas medidas van dirigidas, por tanto, a configurar una ordenación territorial estable para la isla de Menorca, con la que se sientan las bases para el desarrollo y crecimiento de la isla en los próximos años.

EL TRIBUNAL SUPREMO AVALA LA MODIFICACIÓN PORMENORIZADA DEL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA DE BILBAO EN RELACIÓN CON EL USO DE ALOJAMIENTO TURÍSTICO

M^a Ángeles Alastuey Sánchez · Abogada

[Sentencia núm. 1550/2020, de 19 de noviembre de 2020, Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo, Sección Quinta \[Recurso de Casación núm. 5958/2019\].](#)

El pasado 19 de noviembre de 2020, el Tribunal Supremo, en su Sentencia núm. 1550/2020 (respectivamente, el “TS” y la “**Sentencia del TS**”), desestimó el recurso de casación formulado por la Comisión Nacional de los Mercados y de la Competencia (la “**CNMC**”) contra la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco⁷ (la “**Sentencia del TSJPV**”), dictada en el recurso contencioso-administrativo seguido a instancia de dicho organismo contra el Ayuntamiento de Bilbao (el “**Ayuntamiento**”).

El objeto de la controversia lo constituyó el Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento⁸, en virtud del cual se aprobó definitivamente la modificación pormenorizada del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao, en lo relativo a la regulación del uso de alojamiento turístico (la “**Modificación del PGOU de Bilbao**”), y especialmente en cuanto a las limitaciones impuestas para la implantación de las Viviendas de Uso Turístico (las “**VUT**”).

A este respecto, la CNMV impugnó la citada Modificación del PGOU de Bilbao puesto que consideraba que la misma imponía una regulación para el uso de alojamiento turístico (en concreto, para las VUT y para las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico), que obstaculizaba significativamente la competencia efectiva en el mercado, ocasionando con ello una barrera económica en la entrada y permanencia de los operadores y propietarios en la actividad de alojamiento turístico, limitando su capacidad de decisión para competir y ofrecer sus productos y servicios.

La CNMV entendía además que tal regulación no estaba amparada, a su juicio, en una razón de interés general, y no había quedado justificada la necesidad y proporcionalidad de la misma en el ejercicio de las potestades de régimen local y ordenación urbanística del Ayuntamiento. Sin embargo, conforme se explicará a continuación, tanto el TSJPV como el TS han avalado tal Modificación del PGOU de Bilbao.

Concretamente, los preceptos de la Modificación del PGOU de Bilbao objeto de impugnación por la CNMC fueron los siguientes: (i) el artículo 6.3.18 (“*Clases de Situaciones en el Uso de Equipamiento*”, en concreto, en lo que respecta a la Situación 7, “*Uso de Alojamiento Turístico*”);

⁷ Sentencia núm. 292/2019, de 11 de junio, dictada por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso Administrativo, en el Recurso Contencioso-administrativo 565/2018.

⁸ Adoptado en su sesión de 25 de enero de 2018, y publicado en el Boletín Oficial de Bizkaia (“BOB”), núm. 31, de 13 de febrero de 2018.

Pérez-Llorca

(ii) el artículo 6.3.19 ("*Uso principal, permitido, complementario y prohibido*"), artículo 6.3.24 ("*Condiciones particulares del Uso de Alojamiento Turístico*") y (iii) el artículo 6.3.37 ("*Uso en vivienda colectiva y Vivienda de Protección Pública, VPP*").

En virtud de los citados artículos, las VUT quedan incluidas dentro del uso de equipamiento (Uso 3), en concreto, como uso de alojamiento turístico (Situación 7), excluyéndose del mismo las habitaciones en viviendas particulares para uso turístico, que se mantienen como uso residencial (salvo que se supere el número de plazas máximas a ofertar en alquiler que se disponga reglamentariamente, en cuyo caso el alojamiento será considerado como un establecimiento hotelero). Asimismo, se establece para esta última modalidad un número máximo de tres (3) piezas/dormitorios para ofertar en alquiler, previa inscripción en el Registro de Empresas y Actividades Turísticas de Euskadi.

Del mismo modo, en los citados artículos se imponen una serie de condiciones a la implantación de las VUT, como uso complementario en viviendas colectivas cuando compartan acceso y núcleo de comunicación con las viviendas de uso residencial únicamente en una planta, que será la más baja de las destinadas a vivienda (art. 6.3.24.2), debiendo obtener el correspondiente informe urbanístico de conformidad.

A este respecto, cabe su implantación tanto en planta baja como en planta primera sin acceso independiente (respectivamente, art. 6.3.37.3.e) y art. 6.3.37.3.b), y en plantas altas si tienen acceso independiente y se sitúan por debajo de las plantas destinadas a uso de vivienda (art. 6.3.37.3.d). Asimismo, se permite en planta primera que cuente con acceso independiente o que la planta baja esté comunicada con la primera (art. 6.3.37.3.a), y en planta primera de los edificios anteriores a la entrada en vigor del PGOU en 1995, que no tenga acceso independiente o no esté comunicada con la planta baja (art. 6.3.37.3.c).

Por tanto, las limitaciones impuestas por la Modificación del PGOU de Bilbao, respecto a la regulación del uso de alojamiento turístico, objeto de impugnación por la CNMC, se resumen en las siguientes:

- (i) Restricciones en cuanto a la calificación de las VUT como equipamiento, y la consiguiente restricción en lo relativo a las plantas permitidas para su ubicación y los accesos a las mismas.
- (ii) Restricciones en cuanto a la exigencia de contar con informe urbanístico para poder operar.
- (iii) Limitación en cuanto al número de habitaciones en las viviendas particulares para uso turístico (máximo 3).

En relación con lo anterior, la CNMV entendía que las restricciones impuestas por la Modificación del PGOU de Bilbao vulneraban la libertad de empresa, que consagra el artículo 38 de la Constitución Española, e infringían asimismo el artículo 4.1 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de

Régimen Jurídico del Sector Público, los artículos 5 y 17.4 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado, y el artículo 3.11 de la Ley 7/2009, de 23 de noviembre sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio. Sin embargo, el Tribunal Supremo, con base en su propia jurisprudencia y en la establecida por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (la “TJUE”) rechaza todas las objeciones planteadas por la CNMC en su recurso de casación y concluye que ninguno de los citados preceptos invocados por dicho organismo han sido vulnerados.

En primer lugar, respecto a la calificación urbanística de las VUT como equipamiento, el TS concluye, de conformidad con la doctrina establecida por la Sentencia del TJUE de 22 de septiembre de 2020, que la intervención municipal para la regulación de las VUT mediante su potestad de planeamiento urbanístico estaba plenamente justificada, al existir una *“una razón imperiosa de interés general”*, cual es la protección del derecho a la vivienda, digna y adecuada, constitucionalmente reconocida, así como el control del entorno urbano para evitar su deterioro. A este respecto, el TS considera que el contenido de la Modificación del PGOU de Bilbao: *“(…) no va encaminado -en modo alguno- a la exclusión de la normativa europea y española sobre competencia, sino, más al contrario, a posibilitar la efectiva conciliación, de la citada y lícita actividad económica del alquiler vacacional, con la organización del régimen interno de la ciudad, posibilitando la convivencia residencial estable y habitual con una actividad caracterizada por su transitoriedad y falta de permanencia, al responder a circunstanciales necesidades alojativas. En ese marco, la calificación -desde una perspectiva urbanística- de las VUT como una actividad de equipamiento -impidiendo su consideración urbanística como estrictamente residencial- se nos presenta como razonable y, sobre todo, suficientemente motivado por el Ayuntamiento de Bilbao, que respeta, con su actuación -y con la justificación que ofrece de su norma reglamentaria- los ya más que conocidos criterios de proporcionalidad, claridad, objetividad, antelación, transparencia y accesibilidad, previstos en la Directiva de Servicios”*. (Fundamento Jurídico Noveno).

En segundo lugar, respecto a la exigencia para las VUT de contar con el informe urbanístico previo para poder operar, el TS avala tal exigencia, puesto que entiende que lo que se pretende con este requisito es la constancia y verificación de la viabilidad para la implantación de una VUT, en un lugar determinado del municipio y en las condiciones exigidas por el planeamiento urbanístico, estando tal previsión asimismo contenida en la propia normativa turística vasca⁹. Por tanto, el TS ampara el previo pronunciamiento del TSJPV respecto a la compatibilidad de la exigencia de una declaración responsable, desde una perspectiva autonómica y turística, y el informe de conformidad, desde una perspectiva municipal y urbanística (véase al respecto Fundamento Jurídico Décimo).

Finalmente, en cuanto a la objeción de la CNMC referente a la limitación del número de habitaciones en viviendas particulares para uso turístico a un máximo de tres (3), el TS entiende que tal restricción está justificada y no supone una barrera para el acceso al mercado de alquiler de habitaciones para uso turístico, puesto que si se superara dicho número de habitaciones determinaría su consideración de establecimiento hotelero, teniendo en cuenta que la legislación

⁹ Artículo 18.1 de la Ley 13/2016, de 28 de julio, de Turismo del País Vasco.

Pérez-Llorca

sectorial turística vasca también diferencia al proveedor particular, del profesional, por el número de plazas ofertadas (Fundamento Jurídico Undécimo).

Por tanto, en contra de todas las objeciones invocadas por la CNMC, tanto la Sentencia del TSJPV, como la Sentencia del TS (confirmatoria de la anterior) han declarado que la Modificación del PGOU de Bilbao resulta plenamente ajustada al ordenamiento jurídico.

DIRECCIÓN GENERAL DE SEGURIDAD JURÍDICA Y FE PÚBLICA. INSCRIPCIÓN REGISTRAL DE UN ACTO ADMINISTRATIVO PARA LA ANULACIÓN DEL PROYECTO REPARCELACIÓN INSCRITO

Ane Basterretxea · Abogada

Mediante [resolución de 17 de septiembre de 2020](#), la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública (“DGSJFP”), resolvió el recurso interpuesto contra la calificación del Registro de la Propiedad de Zaragoza número 3 (“Registro”) por la que se deniega la solicitud del Ayuntamiento de Utebo de (i) inscribir un acto administrativo para la anulación de un proyecto de reparcelación previamente inscrito por haberse producido una incorrecta transposición de la planimetría del Plan General de Ordenación Urbana a la realidad física, (ii) cancelar los asientos practicados por la inscripción de dicho proyecto de reparcelación, y (iii) restituir las fincas aportadas a su estado inicial.

El Registro denegó la inscripción solicitada por el Ayuntamiento de Utebo por entender que concurrían los siguientes defectos: (i) no constaba la firmeza del acto en vía administrativa, y (ii) el procedimiento seguido para la anulación del acto firme no había sido el correcto.

En este sentido la DGSJFP señala que en la medida en que la modificación de los asientos del Registro (como consecuencia de las potestades administrativas) está sujeta no solo a la legislación administrativa aplicable, sino a la legislación hipotecaria, el registrador goza de mayor libertad para calificar un documento administrativo que uno judicial. En virtud de la normativa hipotecaria, el alcance de la calificación registral de un acto administrativo que se presenta ante el registro de la propiedad para su inscripción comprende: (i) la competencia del órgano, (ii) la congruencia de la resolución con el tipo de expediente o procedimiento seguido, (iii) las formalidades extrínsecas del documento presentado, (iv) los trámites e incidencias esenciales del procedimiento, (v) la relación del procedimiento con el titular registral y (vi) los obstáculos que puedan surgir en el registro. De conformidad con lo anterior, compete al registrador verificar la congruencia del procedimiento en que se dicta el acto administrativo.

Desde el punto de vista administrativo, la DGSJFP hace especial hincapié en la diferencia entre la revisión de oficio de los actos administrativos y la declaración de lesividad:

- (i) La revisión de oficio es una vía excepcional y limitada, por virtud del principio de seguridad jurídica y el respeto de los derechos adquiridos, a los supuestos legalmente previstos, pues permite que la propia Administración decida sobre la nulidad de sus propios actos.
- (ii) La declaración de lesividad es un procedimiento administrativo especial en virtud del cual la Administración podrá declarar lesivo un acto administrativo favorable cuando éste adolezca de una causa no de nulidad sino de mera anulabilidad, como es el caso. La anulación del acto corresponderá al juez, mediante sentencia que recaiga dentro de un

Pérez-Llorca

proceso judicial, salvo que no existan derechos de terceros o todos los interesados estén conformes, en cuyo caso podrá convalidarse por la conformidad de todos los interesados sin necesidad de acudir a la impugnación judicial. Por ello, la resolución administrativa firme por haberse agotado la vía administrativa tiene eficacia rectificatoria permitiendo acceder al registro de la propiedad aquellos actos administrativos que deriven en una mutación jurídico-real inmobiliaria.

En definitiva, la DGSJFP concluye que será válida la modificación de las situaciones jurídico-reales de la Administración, incluso cuando éstas estén inscritas en virtud de título administrativo, si el acto deviene ineficaz o es alterado por nueva resolución de la Administración siempre que se cumplan los siguientes requisitos: (i) que el órgano administrativo sea competente; y (ii) que el expediente cumpla con las garantías legales cuya comprobación realizará el registrador mediante el acto de calificación.

SE IMPULSA EL DESARROLLO URBANÍSTICO DE LOS BERROCALES

Beatriz Álvarez Mallo · Abogada

El 17 de marzo de 2019 se aprobó definitivamente el texto del Convenio urbanístico para la gestión del Suelo Urbanizable Sectorizado Pormenorizado U.Z.P. 02.04 “Desarrollo del Este – Los Berrocales” entre el Ayuntamiento de Madrid y la Junta de Compensación U.Z.P. 02.04 “Desarrollo del Este – Los Berrocales” (la “**Junta de Compensación**”, el “**Convenio**” y el “**Ámbito**”).

En este sentido, como ya señalamos en nuestra Newsletter de febrero de 2019, entre los objetivos del Convenio se encuentran los siguientes:

- (i) Concretar los compromisos asumidos para la gestión y el desarrollo del Ámbito (e.g. fijación de criterios de equidistribución de beneficios y cargas entre todos los propietarios del Ámbito, establecer garantías que aseguren la viabilidad y continuidad de la actuación, concretar medidas para regular la financiación y ejecución de la actuación, etc.).
- (ii) Desarrollar el Ámbito mediante un plan de etapas (i.e. seis etapas –cuatro residenciales y dos industriales–) asegurando la ejecución e independencia funcional de la totalidad de las actuaciones, posibilitando la primera utilización y ocupación de las edificaciones cuya ejecución se hubiera autorizado.
- (iii) Crear una Comisión de Seguimiento para evaluar el desarrollo y cumplimiento del Convenio y analizar las incidencias que surjan.

Tal y como se estableció en el Convenio, una vez aprobado definitivamente el mismo se iniciaría la tramitación del proyecto de reparcelación del Ámbito, que ya ha sido aprobado por la asamblea general de la Junta de Compensación.

En consecuencia, recientemente se ha elevado el proyecto de reparcelación al Ayuntamiento de Madrid (el “**Ayuntamiento**”) para continuar con su tramitación (e.g. sometimiento al trámite de información pública, trámite de alegaciones, etc.) hasta que tenga lugar su aprobación definitiva por el Pleno del Ayuntamiento.

Asimismo, la Junta de Compensación ha adjudicado recientemente las obras de urbanización de la primera etapa del Ámbito a la empresa Fomento de Construcciones y Contratas (FCC), y se prevé el inicio de las mismas a principios de este año 2021, con un plazo de ejecución de 20 meses (i.e. con una previsión de poder edificar a partir del tercer trimestre de 2022).

De acuerdo con la información facilitada por el Ayuntamiento, la primera etapa, junto con la tercera (que serán las primeras etapas en ejecutarse) traerán consigo la construcción de aproximadamente 10.500 viviendas.

Pérez-Llorca

Por último, el Ámbito ha incorporado uno de los nuevos conceptos de desarrollo urbano de Madrid, las “*supermanzanas*”, consistentes en la agrupación de varias manzanas tradicionales con unas dimensiones entre 200 y 300 metros, integrando seis manzanas tradicionales en su interior (i.e. cuyas dimensiones oscilan entre 80 y 90 metros).

El objetivo del sistema de “supermanzanas” es reducir el tráfico en el interior de las manzanas, crear más calles peatonales o de acceso, incrementar las zonas verdes (i.e. arbolado, zonas ajardinadas), conectar las viviendas con los equipamientos y los grandes espacios libres, etc., mejorando así, entre otros, la calidad ambiental.

Por todo lo anterior, habrá que estar a la espera de que el Ayuntamiento apruebe definitivamente el proyecto de reparcelación, continuando así con el desarrollo del Ámbito, que constituye un gran proyecto urbanístico entre todos los que forman la Estrategia de Desarrollos del Sureste de Madrid.

APE 08.17 CLESA, UNA ACTUACIÓN DE REGENERACIÓN EN EL NORTE DE MADRID

José del Saz-Orozco Monsalve · Abogado

El pasado 16 de noviembre del 2020 el Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid aprobó definitivamente la Modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (la “**Modificación de Plan General**”) en el ámbito del entorno de la Avenida del Cardenal Herrera Oria 67 para la creación del Área de Planeamiento Específico 08.17 “Clesa” (el “**APE Clesa**”).

1. Objeto de la Modificación del Plan General

La Modificación de Plan General se configura como una actuación de dotación, por medio de la cual se protege el edificio industrial existente (nivel 3 de protección, grado parcial), se cede al Ayuntamiento para uso dotacional público y se reordena el resto de la parcela, actualmente sin actividad, para destinarla a uso de servicios terciarios manteniendo la edificabilidad de 2,4 m²/m² prevista para el uso industrial.

En particular, la Modificación del Plan General incluye las siguientes actuaciones:

- (i) Eliminación de los impactos negativos derivados de usos, actividades, construcciones e instalaciones fabriles ya en desuso.
- (ii) Creación de una nueva área de calidad urbanística y arquitectónica singular que permita cualificar el distrito de Fuencarral-El Pardo por su ubicación estratégica junto a varias arterias de comunicación.
- (iii) Cesión al Ayuntamiento del edificio original de la fábrica de Clesa para su protección y destino público dotacional por medio de una segregación de la finca propiedad de Metrovacesa para obtener tres nuevas parcelas: la de la fábrica Clesa, la que comprende el terreno calificado como Transporte Ferroviario, y una parcela lucrativa.
- (iv) Mantenimiento de la edificabilidad de 2,4 m²/m² en la parcela lucrativa para destinarla a uso de servicios terciarios. Entre dichos servicios, el de hospedaje puede alcanzar un máximo del 50% de la superficie edificable, estableciendo una ordenación de la edificación de bloque en altura que contempla la volumetría de los distintos cuerpos de edificación.
- (v) Reconvertir el entorno inmediato del Hospital Universitario Ramón y Cajal (“**HURyC**”) mediante la implantación de usos terciarios en la parcela lucrativa, incorporando zonas para uso docente; áreas de nuevas oficinas y archivos; espacios para el uso de acompañantes de pacientes; plazas e instalaciones hoteleras; aparcamiento, etc.

- (vi) Mejora de la accesibilidad a la estación férrea de Cercanías de Ramón y Cajal.
- (vii) Mejora de la conectividad peatonal entre ambos lados de la vía férrea, mediante la construcción de una pasarela elevada sobre las vías que conecte el HURyC con la parcela pública de uso dotacional cultural y el barrio de Fuencarral.

Con estas premisas, está previsto que se desarrolle un complejo terciario de usos mixtos que compatibilice la actividad de oficinas con otros espacios de uso hotelero, comercial y residencial, entre otros, para estudiantes, de manera que se produzcan sinergias entre los distintos usos.

Las obras de edificación, que suponen la cesión de la fábrica y la urbanización de los espacios libres que se cederán, comenzarán a lo largo de 2021.

2. Proyecto presentado al concurso “*Reinventing Cities*”

Teniendo en cuenta el carácter novedoso del desarrollo, el Ayuntamiento procedió a presentarlo en la segunda edición del concurso internacional “*Reinventing Cities*”, organizado por la red de ciudades C40 que impulsa la regeneración de áreas urbanas degradadas para reconvertirlas en nuevos centros de actividad respetando la esencia de su construcción.

Se trata por tanto de una clara apuesta de la empresa promotora y del Ayuntamiento por este desarrollo, que se configurará como uno de los proyectos icónicos del norte de Madrid durante los próximos años.

NUEVOS HITOS PARA LA PUESTA EN MARCHA DEL DESARROLLO URBANÍSTICO DEL COMPLEJO AZCA: PROYECTO RENAZCA

Alberto Ibor Franch y Alberto Lamas Colombás · Socio y Abogado

A lo largo de los años 2019 y 2020, se han acontecido importantes hitos para llevar a cabo la rehabilitación en una de las zonas con más potencial empresarial de Madrid, sito en el distrito de Tetuán, el complejo AZCA.

La delimitación del ámbito es la definida en el Plan General de Ordenación Urbana de Madrid (“**PGOUM**”) como Área de Planeamiento Incorporado o6.03 “AZCA” (el “**API AZCA**”).

Con fecha 9 de julio de 2019, el Ayuntamiento de Madrid (“**Ayuntamiento**”) firmó un convenio de colaboración público-privada con MERLIN Properties SOCIMI, S.A. (“**Merlin**”) para renovar y rehabilitar tanto el espacio público como el espacio privado de uso público, en el entorno del edificio Picasso y la plaza principal de AZCA, la plaza Ruiz Picasso.

Las acciones de dicho convenio estaban previstas para mejorar la movilidad y accesibilidad de la zona, potenciar el uso del área urbana, garantizar la limpieza y el mantenimiento de la urbanización y crear una zona estancial de arbolado y jardinería.

Posteriormente, el 19 de febrero de 2020, Merlin y GMP Property SOCIMI, S.A. (“**GMP**”) crearon una empresa que tenía como fin la rehabilitación del API AZCA denominada Renazca S.A. (“**Renazca**”), y a la que se han ido incorporando otros grandes propietarios de edificios en AZCA para añadir valor y compromiso al proyecto inicial, entre otras, Pontegadea Inmobiliaria S.L., Alba Patrimonio Inmobiliario S.A. y Monthisa Residencial S.A.

Con fecha 3 de septiembre de 2020, el Ayuntamiento firmó un protocolo público-privado de colaboración con la sociedad empresarial Renazca para seguir impulsando la regeneración, rehabilitación y revitalización de la supermanzana de AZCA, con la intención de reformar el complejo de 6 hectáreas de terreno limítrofe con el Paseo de la Castellana. De momento se desconoce el cálculo de inversión en estas mejoras urbanísticas, pero se estima que superen los 20 millones de euros.

Otra de las novedades más destacables es que Renazca ha dado a los vecinos de Tetuán un papel muy importante, ya que se les habilitó una página web para aportar sus ideas e iniciativas a través de un portal de participación donde tendrán una influencia directa a la hora de seleccionar e implementar el proyecto ganador. Actualmente, ya ha finalizado el plazo de participación ciudadana y han recibido alrededor de 425 ideas.

Renazca será el impulsor de lo que se denomina en inglés como Business Improvement District (“**BID**” o “**Distrito de Mejora de Negocio**”), una figura jurídica, utilizada en Reino Unido, EEUU en

Pérez-Llorca

el Meatpacking District de Nueva York o en Alemania, que no tiene un concepto similar en la regulación urbanística madrileña .

A través de este proyecto urbanístico se pretende que AZCA sirva de ejemplo en España para la proliferación del BID como herramienta de progreso y colaboración público-privada en todo el territorio nacional, alcanzando el objetivo de modernización de la zona y convirtiendo esta área de la ciudad en un lugar de referencia tanto nacional como internacional.

Coordinadores de la Newsletter

Alberto Ibor Franch
Socio
aibort@perezllorca.com
Tel: +34 91 426 30 47

Marta Velasco Izquierdo
Abogada
mvelasco@perezllorca.com
Tel: +34 91 426 30 51

Pérez-Llorca

Sede

Castellana 50
28046 † Madrid

Paseo de la Castellana, 259 A
28046 † Madrid

—
Diagonal 640, 8º A
08017 † Barcelona

—
110 Bishopsgate
EC2N4AY · London

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

