

# Revisión de la normativa de ordenación territorial y urbanística: ¿una tercera ola normativa?

ÁNGEL MENÉNDEZ REXACH

# Distribución de competencias

## **Estado:**

- a) condiciones básicas de los derechos y deberes fundamentales;
- b) competencias sectoriales con incidencia territorial (carreteras y ferrocarriles, puertos y aeropuertos, defensa nacional, etc.)

## **Comunidades Autónomas:**

- a) legislación de ordenación del territorio y urbanismo;
- b) leyes sectoriales con incidencia territorial;
- c) actuaciones de interés regional

## **Municipios:**

- a) establecen, en su ámbito, el modelo territorial a través del planeamiento general, bajo el control de la Administración autonómica, y el de desarrollo;
- b) ejecutan los planes o controlan su ejecución (en los supuestos de gestión privada);
- c) controlan la actividad edificatoria y velan por el respeto a la legalidad (disciplina urbanística), con potestad sancionadora

# Evolución de la legislación estatal

---

Ley 8/1990 y Texto Refundido de 1992

Ley 6/1998

Ley 8/2007 y Texto Refundido de 2008

Ley 8/2013 (3R) y Texto Refundido de 2015

Anteproyecto de ley de reforma (programa normativo 2022)

¿Se ha  
conseguido la  
estabilidad?

Después de tantos vaivenes en la legislación estatal del suelo (1990-92, 1998, 2007-2015), hay que esperar que la regulación actual mantenga su vigencia durante un período prudencial.

Se mantienen los principios de la ley de 1956 (primacía del plan, diferenciación del estatuto de la propiedad en función de la situación del suelo, reparto de cargas y beneficios, participación de la comunidad en las plusvalías urbanísticas), pero el cambio de orientación hacia la rehabilitación urbana condiciona las políticas.

¿Crisis del planeamiento?

# Legislación autonómica

---

# 1ª etapa: Leyes ordenación del territorio

*Cataluña (Ley 23/1983)*

*Madrid (Ley 10/1984)*

*Navarra (Ley foral 12/1986)*

*Asturias (Ley 1/1987)*

*Canarias (Ley 1/1987: Planes Insulares de Ordenación)*

*Baleares (Ley 8/1987)*

*Comunidad Valenciana (Ley 6/1989)*

*Cantabria (Ley 7/1990)*

*País Vasco (Ley 4/1990)*

## 1ª etapa: Leyes urbanísticas

Ley 3/84, de 4 de enero, de Medidas de Adecuación del Ordenamiento Urbanístico de Cataluña,

Ley 11/85, de 22 de agosto, de Adaptación de la Ley del Suelo a Galicia,

Ley 5/87, de 7 de abril, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de Canarias

Ley foral 7/89, de 8 de junio, sobre medidas de intervención en materia de suelo y vivienda

Ley 9/89, de 17 de noviembre, de Valoración del Suelo del País Vasco (en parte declarada inconstitucional por STC 14/2007, de 18 de enero)

## 2ª etapa

*Cataluña*: Decreto Legislativo 1/1990, texto refundido de las disposiciones legales vigentes en esa Comunidad

Ley foral 10/1994, de Ordenación del Territorio y Urbanismo,

Ley de la *Comunidad Valenciana* 6/1994, reguladora de la actividad urbanística, LRAU (previamente, esta Comunidad había aprobado la importante Ley 4/92, sobre Suelo No Urbanizable)

Ley de *Madrid* 9/1995, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo

Leyes sólo de OT de *Murcia* (Ley 4/1992), *Aragón* (Ley 11/1992), *Andalucía* (Ley 1/1994), *Galicia* (Ley 10/1995) y *Castilla y León* (Ley 10/1998)



# 3ª etapa, leyes completas (tras la STC 61/1997)

---

*Andalucía:* Ley 7/2002, de ordenación urbanística

*Aragón:* Decreto Legislativo 1/2014, TR de la Ley de Urbanismo y Decreto Legislativo 2/2015 TR de la Ley de Ordenación del Territorio)

*Baleares:* Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo

*Asturias:* Decreto Legislativo 1/2004, TR de las disposiciones legales vigentes en OTU

*Cantabria:* Ley 2/2001, de ordenación territorial y régimen urbanístico del suelo

*Canarias:* Decreto Legislativo 1/2000: TRLOTENC

*Castilla-La Mancha:* Decreto Legislativo 1/2010, TRLOTAU

*Castilla y León:* Ley 10/1998, de OT y Ley 5/1999, de Urbanismo

*Cataluña:* Decreto Legislativo 1/2010, TR Ley de urbanismo

*Extremadura:* Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial.

*La Rioja:* Ley 5/2006, de ordenación del territorio y urbanismo: LOTUR

*Madrid:* Ley 9/2001, del suelo

*Murcia:* Ley 13/2015, de ordenación territorial y urbanística

*Navarra:* Decreto Legislativo foral 1/2017, TR Ley de OT y U

*País Vasco:* Ley 2/2006, del Suelo y Urbanismo

## 4ª etapa: leyes posteriores al TRLSRU

*Andalucía:* Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio

*Canarias:* Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y Espacios Naturales Protegidos

*Cantabria:* Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo

*Extremadura:* Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible de Extremadura (LOTUSEX).

*Galicia:* Ley 2/2016, del Suelo

*Islas Baleares:* Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo

*Murcia:* Ley 13/2015, de ordenación territorial y urbanística

*Navarra:* Decreto Legislativo foral 1/2017, TR Ley de OT y U

*Comunidad Valenciana:* Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, TR de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje

Situación  
actual: régimen  
del suelo

Se ha mantenido la trilogía urbano, urbanizable y no urbanizable (rústico)

Algunas leyes suprimen las categorías de SUC y SUNC (Baleares, Extremadura, Comunidad valenciana)

Lo relevante a partir de 2007 es el tipo de actuación más que la clasificación

## Planeamiento

Se ha mantenido la distinción entre instrumentos de planeamiento general y de desarrollo acuñada en la legislación estatal, pero se ha consolidado la distinción entre dos clases de determinaciones: de ordenación básica o estructural y de ordenación detallada o pormenorizada

Esta distinción sirve para flexibilizar el procedimiento de modificación: si afecta al primer tipo de determinaciones tiene que ser aprobada (o informada favorablemente) por la Comunidad Autónoma, mientras que, si sólo afecta a las del segundo tipo, puede ser aprobada definitivamente por el Municipio respectivo

Algunas leyes han previsto dos tipos de planes, uno para la ordenación básica y otro para la detallada (Baleares, Extremadura, C. valenciana)

## Necesidad de reconsiderar el plan

Su contenido es demasiado ambicioso y su elaboración extraordinariamente complicada. Seguramente por ello, resultan muy vulnerables en caso de impugnación.

Los planes generales deberían consistir en una estrategia territorial (con su justificación), un programa de actuaciones (no necesariamente un calendario), unos planos de ordenación y unas normas reguladoras de la urbanización, la edificación y las condiciones de los usos. No obstante, estas normas podrían estar incluidas, en su mayor parte, en ordenanzas municipales.

# La reforma proyectada

---

Posibilidad de subsanar los vicios formales, salvo los más graves (modificación art. 55 TR)

La nulidad por vicios de procedimiento solo podrá declararse por alguno de los siguientes:

- a) la omisión de la evaluación ambiental estratégica;
- b) el incumplimiento del trámite de información pública y participación que sea preceptivo conforme a la legislación territorial o urbanística aplicable;
- c) la omisión de informes preceptivos cuando la subsanación del defecto “sea especialmente compleja por la influencia relevante que tengan en el resultado global del plan. Se entenderá que tienen tal influencia (...) el hidrológico, el de costas y los de carreteras y demás infraestructuras básicas afectadas, de conformidad con lo que establezca para cada uno de ellos su legislación aplicable”;
- d) la falta o insuficiencia notoria de memoria justificativa de las decisiones de ordenación adoptadas

## Nulidad parcial

Adición de un nuevo párrafo al art. 55, acogiendo casi literalmente la doctrinal legal del TS sobre la nulidad parcial:

A) cuando pueda individualizarse respecto de un determinado ámbito territorial del Plan

B) cuando afecte a determinados preceptos o a concretas determinaciones que no tengan relevancia respecto del resto.

En tales casos subsistirán los actos dictados en aplicación de la parte no afectada por la declaración de nulidad, sean o no firmes, y aquellos actos y trámites cuyo contenido se habría mantenido igual de no haberse cometido la infracción



## Limitación de los efectos de la nulidad

La invalidez “sólo afectará a los instrumentos de planificación que lo hayan desarrollado y a los actos dictados en su aplicación, cuando adolezcan del vicio determinante de la causa de nulidad de aquél del que deriven”

“Se mantendrá la validez de los instrumentos y actos administrativos que hayan desarrollado, aplicado o ejecutado un instrumento de ordenación territorial y urbanística anulado por sentencia judicial firme cuando tengan cobertura suficiente en el instrumento de ordenación anterior que no hubiera sido anulado o en normativa que resulte de aplicación obligada

## Los precedentes de la legislación autonómica

Ante la gravedad del problema, varias Comunidades han intentado evitar en su legislación propia la nulidad en cascada, con preceptos de dudosa constitucionalidad. En concreto, Canarias (art. 9.3 de la Ley 4/2017), Andalucía (art. 7 de la Ley 7/2021) y Aragón (art. 82.bis añadido a la Ley de Urbanismo por la Ley 2/2022, de 19 de mayo, de aplicación y desarrollo de la Ley 1/2021, de 11 de febrero, de simplificación administrativa, con una redacción manifiestamente mejorable: “Invalidez de los instrumentos de planeamiento. En caso de invalidez de parte de un planeamiento urbanístico, las partes e instrumentos de gestión independientes a este quedarán subsistentes y desplegarán todos sus efectos en el caso de que las mismas no adolezcan de las mismas causas de invalidez”).

## Acción pública

Solo las personas físicas y las personas jurídicas sin ánimo de lucro

Versará únicamente sobre los aspectos materiales o sustantivos del plan, sin que puedan aducirse eventuales vicios formales o atinentes al procedimiento, salvo que se acredite de modo fehaciente la relevancia e influencia que dicho defecto formal tenga sobre aspectos sustantivos

## Plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales

Para facilitar y agilizar el procedimiento de emisión de los informes sectoriales que afectan a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, el MITMA pondrá a disposición de todas las Administraciones públicas una plataforma telemática que proporcione la información necesaria requerida por los órganos sectoriales estatales, a la vez que permita su seguimiento, emisión y gestión.



El plazo previsto para la puesta en marcha de esta plataforma será de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

## Prospectiva: cuestiones pendientes

Leyes autonómicas todavía no adaptadas a la legislación estatal (Madrid, La Rioja, Asturias)

Necesidad de incorporar la evaluación ambiental en el proceso de elaboración del plan, no como un informe

El problema de los informes sectoriales: las comisiones de concertación

El uso y abuso de los proyectos de interés regional

Diversificar las posibilidades de utilización del suelo rural