

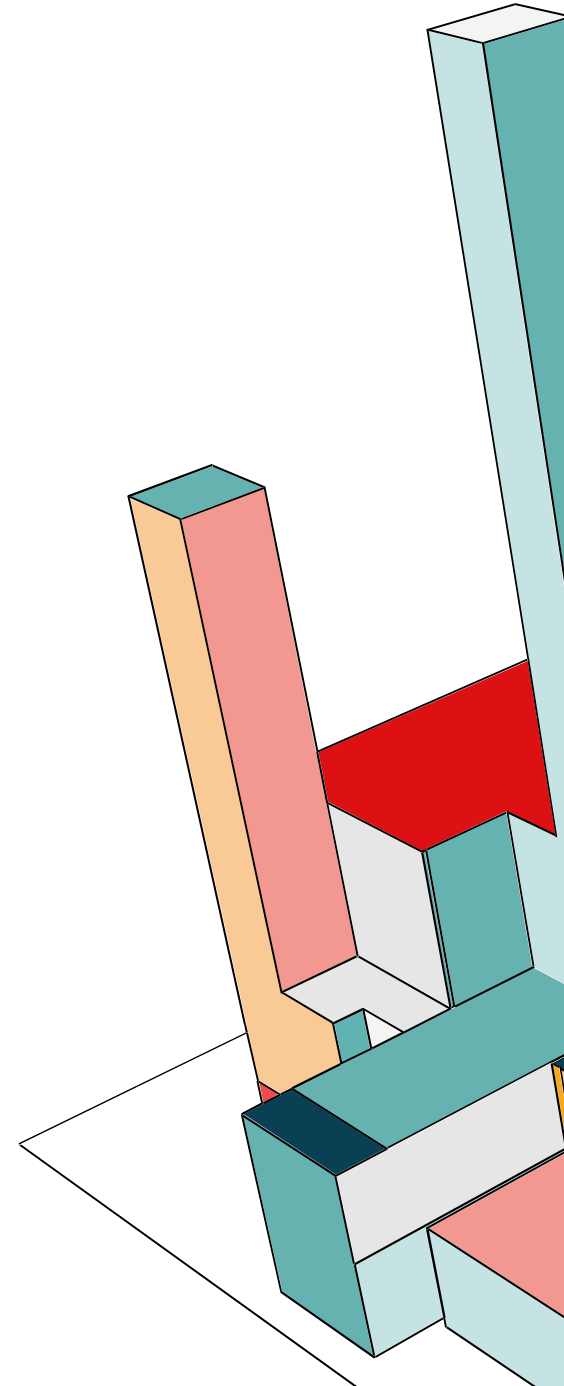


**LAS LEGISLACIONES  
URBANÍSTICAS DE LAS  
COMUNIDADES AUTÓNOMAS.**

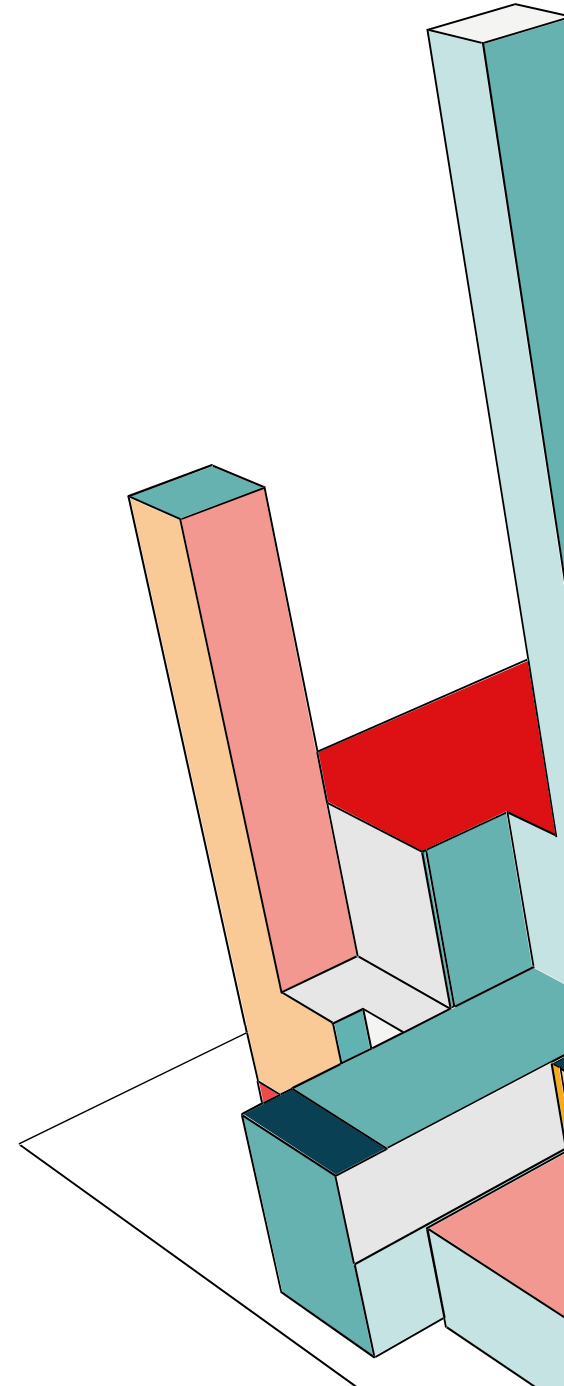
**MARTA LORA-TAMAYO**

## Puntos clave:

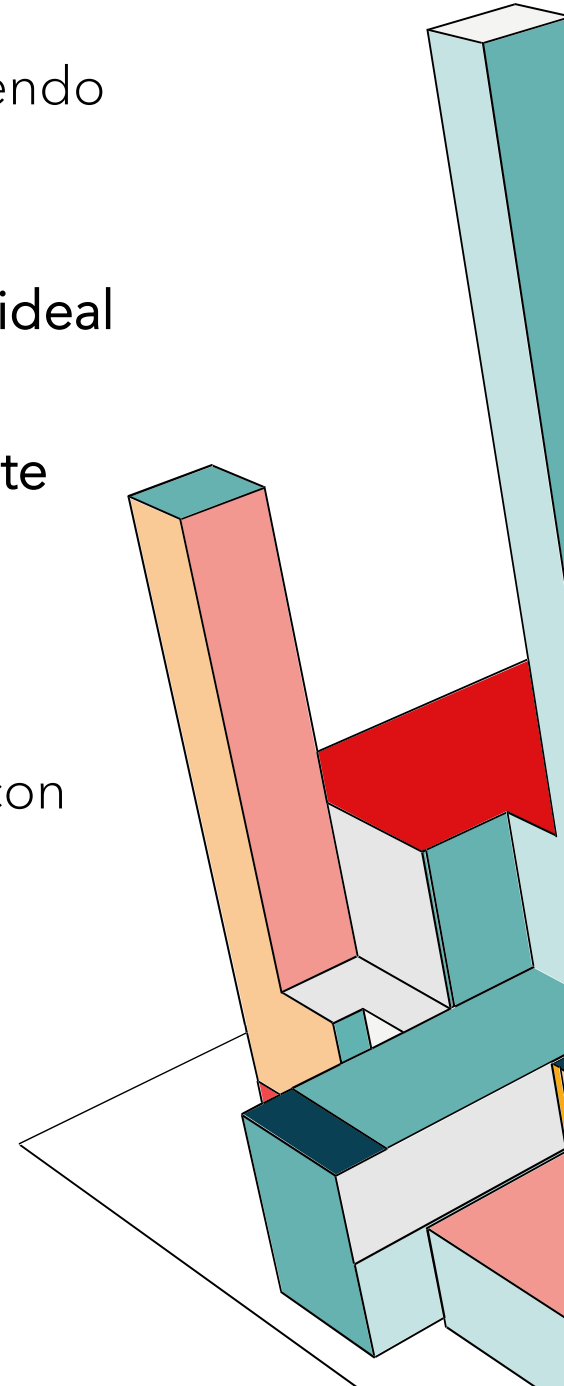
- **Contexto y propósito:** Estado del arte de las legislaciones autonómicas. Nuevas “familias” y tendencias.
- **Objetivo :** Sintetizar los **elementos vertebradores** de las legislaciones autonómicas: función social de la propiedad, clases y situaciones de suelo, planeamiento y ejecución urbanística.
- Bajo el prisma: desarrollo urbano sostenible, **lealtad institucional** tan invocado como desatendido en la práctica.



- **Características:**
- Solapamiento normativo.
- Inseguridad jurídica-permanente enjuiciamiento constitucional unidireccional.(STC, y STS)
- Falta de coordinación y/o entendimiento.
- Hibridación de modelos y resistencia al cambio.



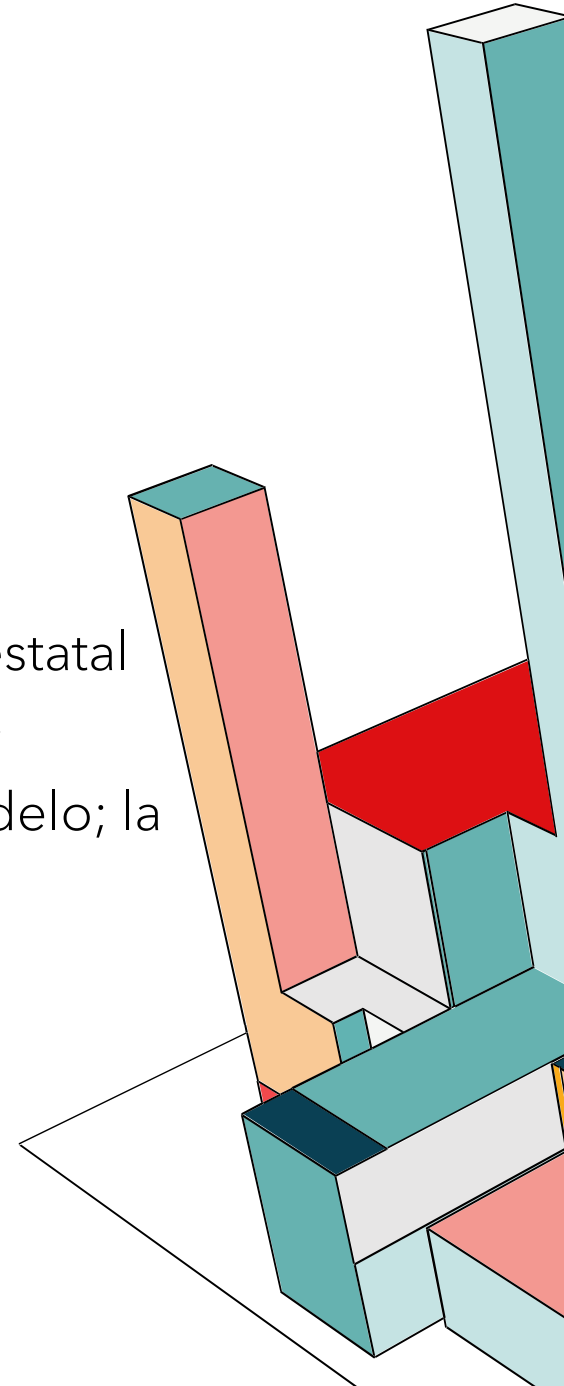
- La legislación básica estatal ha quedado en una posición ambigua: sigue siendo imprescindible como marco mínimo, pero **maniatada jurídicamente** en su capacidad para proponer modelos o estructuras cerradas.
- Esta tensión ha derivado en un escenario donde **la armonización es más un ideal que una realidad**.
- Las consecuencias se reflejan en un **ordenamiento jurídico permanentemente inestable**, sometido a revisiones constitucionales y a la **ausencia de políticas legislativas consensuadas**.
- Una visión nacional del urbanismo sigue siendo una asignatura pendiente, con efectos reales en la seguridad jurídica, la planificación y la sostenibilidad.



# ELEMENTOS VERTEBRADORES

## De la clasificación a las situaciones del suelo

- Transformación conceptual y resistencias autonómicas  
**Puntos clave:**
- *Fin* de la clasificación estatal: La LS07 eliminó la tradicional clasificación estatal del suelo, adoptando el modelo de 'situaciones' para efectos valorativos.
- Reacción autonómica: Pocas CCAA adoptaron plenamente el nuevo modelo; la mayoría lo reinterpretaron o mantuvieron la clasificación clásica: *clases situacionales*
- Impacto jurídico: El cambio conllevaba deberes más exigentes para las actuaciones según la situación del suelo, ignorados en gran parte por las CCAA. (STS entienden el modelo)

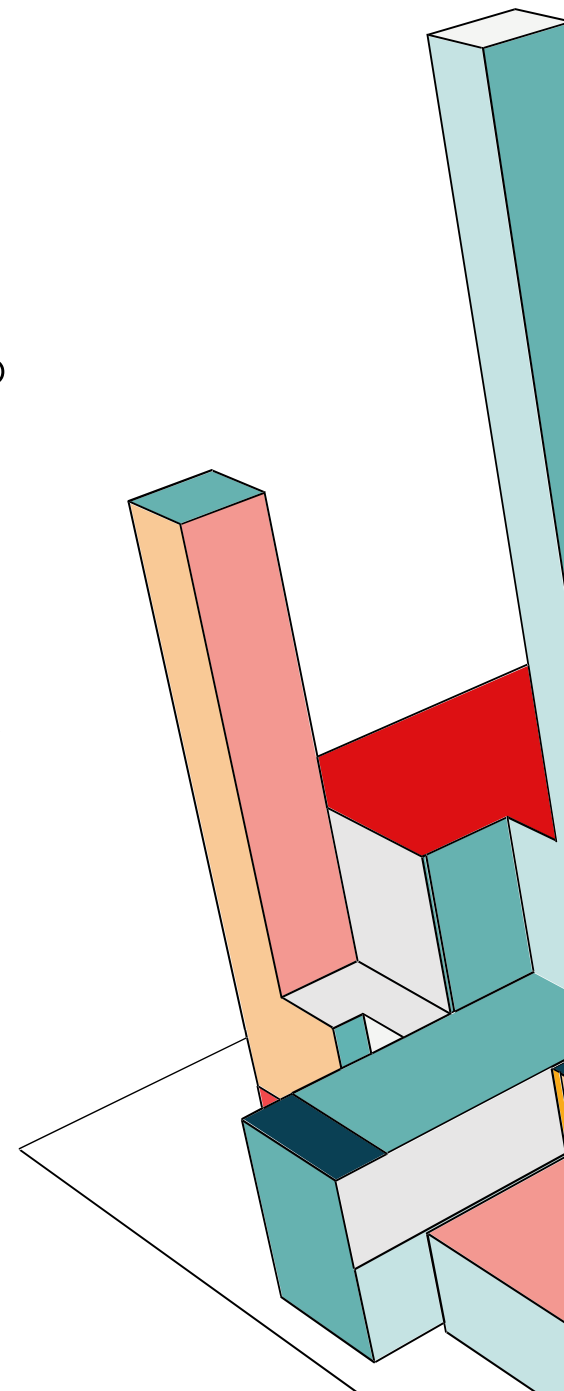


- **Familias legislativas en las Comunidades Autónomas**

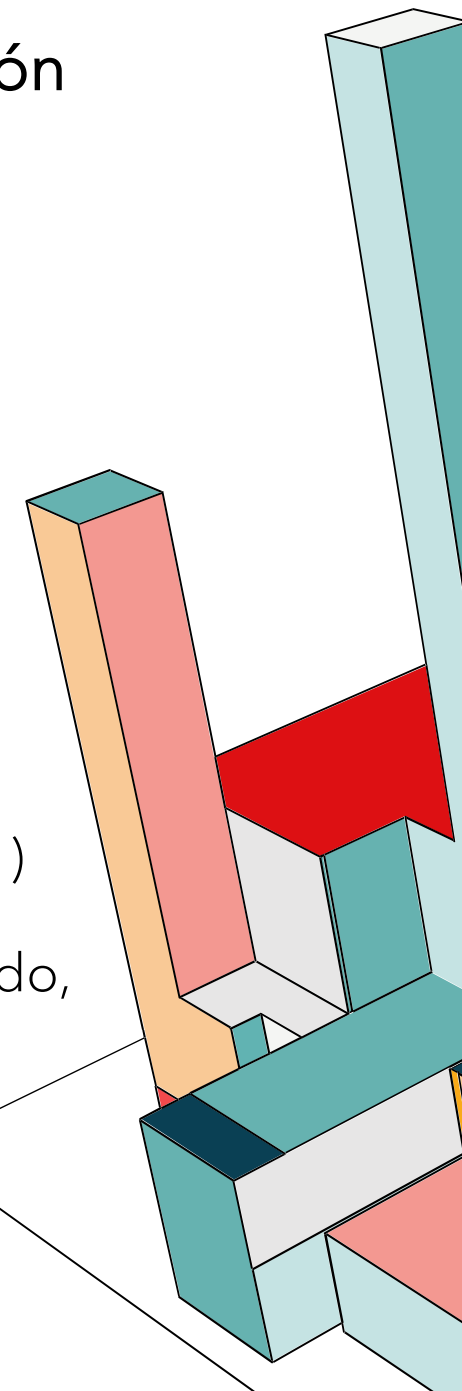
**Subtítulo:** Agrupaciones según modelo de clasificación o situación del suelo

**Puntos clave:**

- **Grupo A:** Situaciones de suelo como base: Algunas CCAA han adoptado el modelo estatal de 'situaciones de suelo' aunque ninguna lo hace íntegramente. Interpretaciones pragmáticas lo traducen a clases tradicionales.
- **Grupo B:** Modelos híbridos o equivalentes: CCAA que mantienen clasificación clásica con ajustes a las situaciones estatales: Castilla y León, Aragón, Canarias, Extremadura, Andalucía.
- **Grupo C:** Régimen clásico sin adaptación: Madrid, Asturias, Cataluña, La Rioja, País Vasco, Murcia, Galicia, Baleares, Cantabria, Castilla-La Mancha mantienen clasificación tripartita tradicional.

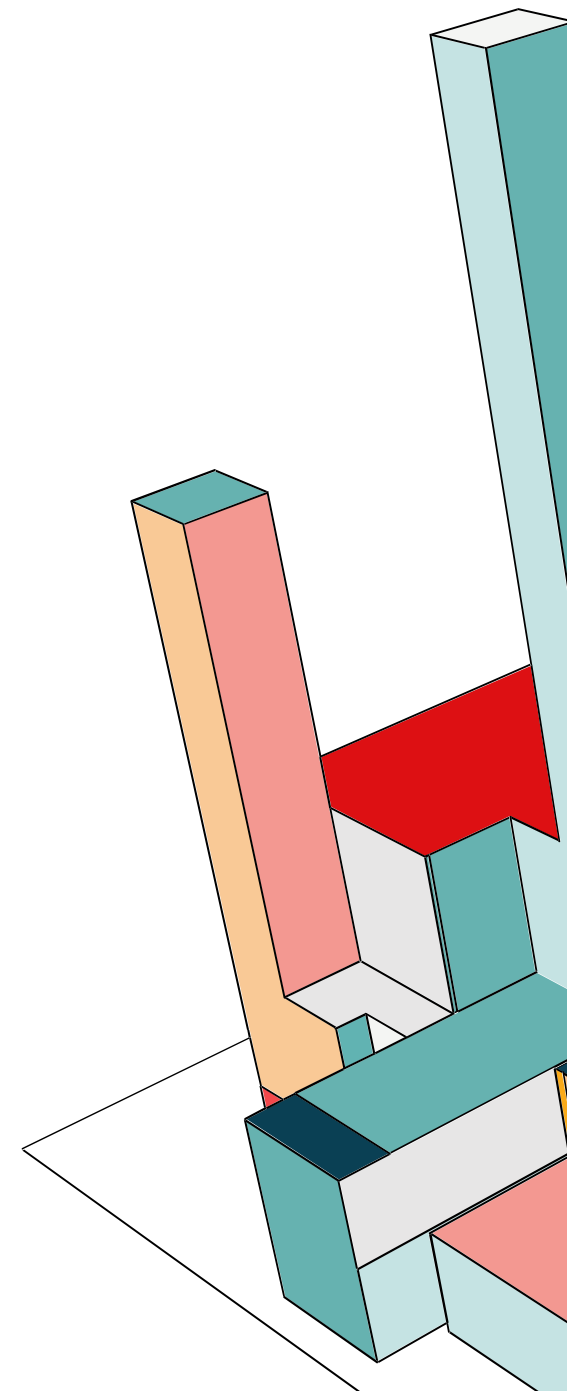


- Legislaciones autonómicas que han sustituido el régimen de clasificación de suelo por el de situaciones de suelo. Ninguna legislación autonómica toma en su integridad el régimen de situaciones suprimiendo la clasificación de suelo tradicional.
- Legislaciones que mantienen el régimen de clasificación de suelo adaptado, o con régimen de equivalencias a las situaciones estatales (suelo rural y suelo urbanizado).
  - **Castilla y León** (Ley 5/1999): rústico (categorizado en rústico y urbanizable) y urbano.
  - **Aragón** (TRLU 1/2014): es un híbrido, se remite a la legislación básica estatal en cuanto a las situaciones de suelo pero a renglón seguido mantiene un sistema tripartito clásico (suelo urbanizable delimitado y no delimitado, suelo no urbanizable, especial y genérico, suelo urbano consolidado y no consolidado).
  - **Canarias** (Ley 4/2017): clasificación rústico, urbanizable y urbano, aunque hay un régimen de equivalencias expresas a las situaciones básicas de suelo (arts. 30, 31)
  - **Extremadura** (Ley 11/2018): clasificación tripartita suelo urbano (incluye el urbanizable que en ejecución haya sido urbanizado, urbanizable, rústico protegido, restringido, con asentamiento).
  - **Andalucía** (Ley 7/2021): suelo rústico (especialmente protegido, de riesgo antrópico, sostenibilidad, común), y suelo urbano (malla urbana, en ejecución de planeamiento, núcleo rural) cabe desconsolidación (art 14.4).



## Legislaciones que mantienen el régimen tripartito de clases de suelo sin adaptar al de las situaciones de la legislación básica estatal.

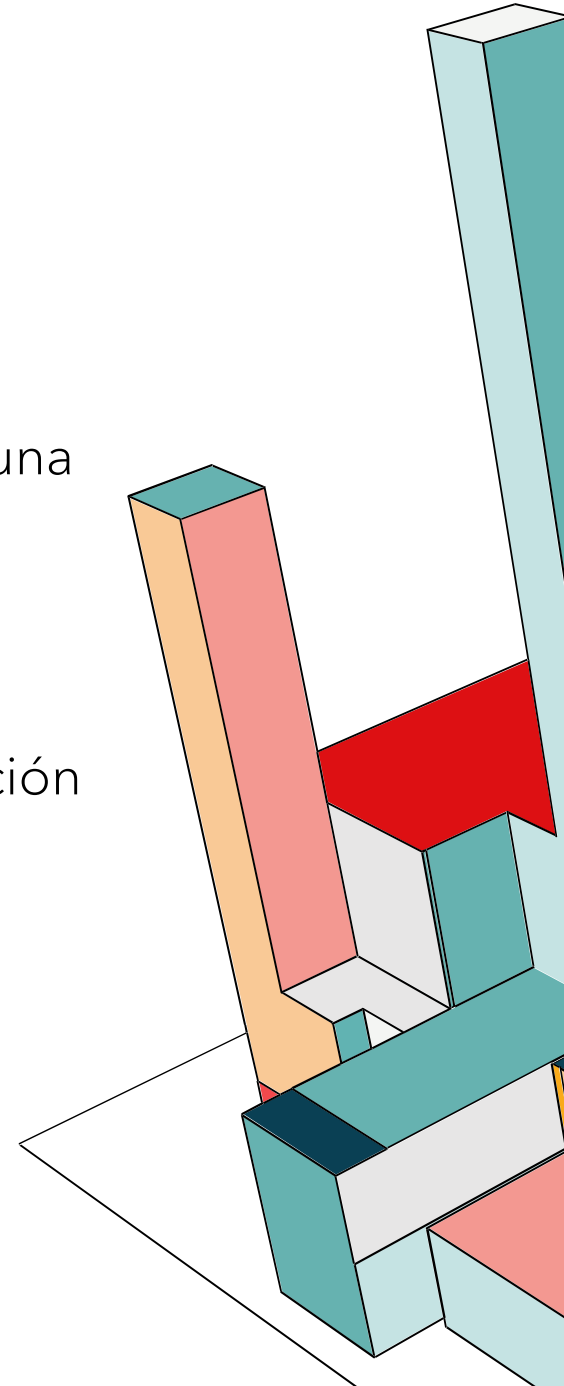
- **C.A. Madrid (2001-)**: no urbanizable, urbanizable (con ordenación pormenorizada, sin ordenación pormenorizada) y urbano (consolidado y no consolidado).
- **P. Asturias (2004-2023)**: urbanizable, no urbanizable, urbano (consolidado y no consolidado).
- **Cataluña (2010-2023)** no urbanizable (delimitado y no delimitado), urbanizable, urbano (consolidado y no consolidado) cabe “desconsolidación”.
- **La Rioja (2006)**: urbano (consolidado y no consolidado), urbanizable (delimitado y no delimitado), no urbanizable (especial y genérico).
- **País Vasco (2006)**: suelo no urbanizable (común y especialmente protegido), suelo urbanizable (sectorizado y no sectorizado-carácter residual, introducción criterios sostenibilidad), suelo urbano (consolidado y no consolidado) cabe la pérdida de la condición de solar (art 12.4).
- **R. Murcia (Ley 13/2015)**: suelo urbano (consolidado, no consolidado, núcleo rural especial. Huerta con asentamiento o con frente a camino público), urbanizable (especial, sectorizado, sin sectorizar) no urbanizable (de protección específica, inadecuado para su transformación, o protegido por el planeamiento).
- **Galicia (2016)**: suelo urbano (consolidado y no consolidado) suelo de núcleo rural (tradicional y común) suelo urbanizable, suelo rústico (de protección ordinaria y de especial protección)
- **I. Baleares (2017)**: aunque mantiene un régimen clásico tripartito de clasificación (urbanizable, rústico (protegido y común), urbano e incluso no hace referencia a la legislación básica estatal (art 27) Su régimen jurídico es novedoso y como veremos en cuanto a la ejecución si se ha adaptado a la legislación básica estatal, limita la posibilidad de clasificar suelo urbanizable a que los desarrollos propuestos deban ser realizados en suelos urbanos no desarrollados aunque sean discontinuos. Se permite la desclasificación de suelo urbano degradado para vuelta a su estado natural.
- **Cantabria (Ley 5/2022 LOTUC)**: suelo urbanizable, suelo urbano, suelo rústico. No hace referencia alguna a las situaciones de suelo.
- **Castilla-La Mancha (LOTAU 1/2023)**: suelo rustico, urbanizable urbano.



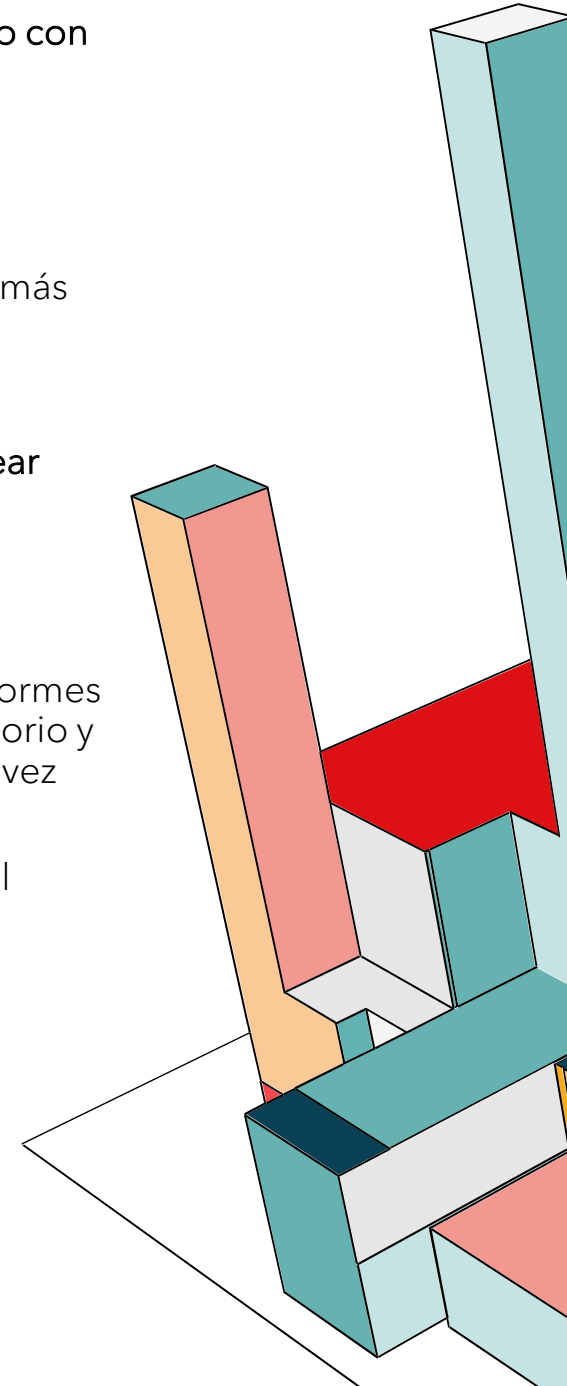
# ELEMENTOS VERTEBRADORES

## Planeamiento

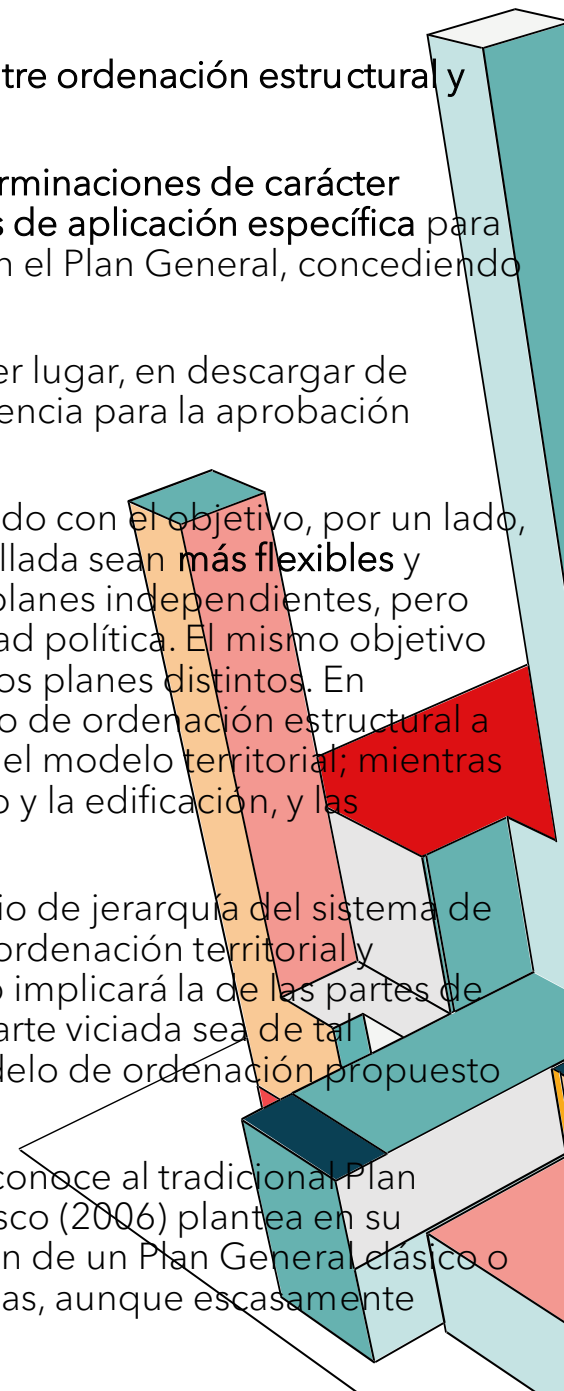
- Modelo clásico jerarquizado: El sistema tradicional español se basaba en una secuencia rígida de planes desde el ámbito estatal al local.
- Tensiones competenciales: CCAA han reconfigurado el planeamiento, integrando ordenación territorial y control sobre municipios menores.
- Nuevas tendencias: Sistemas duales (estructural/pormenorizado), integración ambiental y territorial, simplificación del contenido del plan.
- Así, encontramos legislaciones como la **balear o la canaria** que integran urbanismo y sostenibilidad en un solo cuerpo legal. Otras, como **Galicia o Cantabria**, avanzan hacia una planificación más estratégica.



- **CCAA que mantienen el modelo clásico, es decir un sistema de concatenación de planes, con carácter normativo con algunas singularidades.**
- En este primer grupo encontraríamos las legislaciones de Castilla y León, Castilla-la Mancha, la Rioja, Madrid, P. Asturias, Murcia, Galicia.
- Cataluña también podríamos encajarla en este primer grupo, si bien su legislación cuenta con la figura de los denominados Planes Directores de carácter supramunicipal y aprobación autonómica que rompen con la visión más clásica.
- **CCAA que incorporan una visión integral del territorio con un fuerte componente ambiental**
- Las leyes más avanzadas en este sentido, como no podría ser de otra manera son **las legislaciones Canaria y Balear** que aúnan en un único corpus normativo la intervención pública ambiental sobre los recursos naturales, de ordenación del territorio y urbanismo y dado su carácter insular asumen y aprehenden el planeamiento desde dinámicas territoriales que superan la municipalidad como epicentro del planeamiento.
- La componente ambiental e integral viene también reflejada en la **nueva ley gallega (2021)** y su insistencia en la necesidad del estudio ambiental estratégico (que no sustituye a la planificación ambiental estratégica ni a los informes de impacto ambiental). Por su parte la **ley cántabra (2022)** aúna y concibe conjuntamente la ordenación del territorio y el urbanismo junto con la planificación del litoral y los planes de interés regional en un esfuerzo integrador cada vez más necesario.
- La legislación navarra incorpora la obligatoriedad de la existencia de una estrategia y modelo de Ordenación del territorio previo al plan para dotar de coherencia que tiene todo su sentido en una Comunidad Autónoma uniprovincial

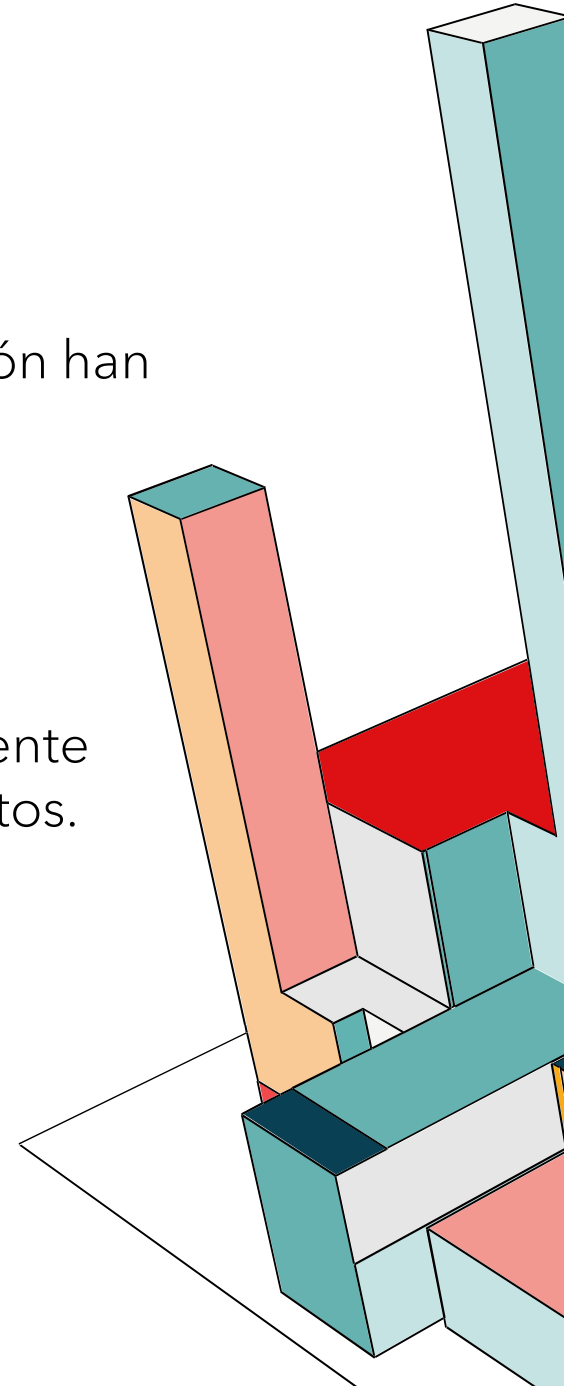


- CCAA que intentan apostar por una descarga y aligeramiento del contenido del Plan General y distinguen entre ordenación estructural y pormenorizada.
- Y así sobre la base común de la tradición urbanística que regula el contenido del Plan se distingue entre **determinaciones de carácter general o estructurante**, otras de **carácter complementario** y, por último, las **determinaciones pormenorizadas de aplicación específica** para cada tipo de suelo, algunas legislaciones urbanísticas han otorgado a las primeras un papel preponderante en el Plan General, concediendo a las segundas cierta flexibilidad para su modificación y desarrollo. (HERNÁNDEZ PARTAL, 2020).
- En las legislaciones más novedosas (**Andalucía, Aragón, Extremadura**) se da un cambio que consiste, en primer lugar, en descargar de contenidos el Plan General y, por tanto, configurar un modelo dual; y, en segundo término, atribuir la competencia para la aprobación definitiva a los propios Ayuntamientos.
- Este es el caso, por ejemplo de la **Ley Balear**, que opta por distinguir entre el Plan Estructural y el Pormenorizado con el objetivo, por un lado, de simplificar y facilitar la comprensión del primero y, por otro, conseguir, que los Planes de Ordenación Detallada sean **más flexibles** y puedan incluir toda la ordenación detallada correspondiente a las tres clases de suelo, o bien tramitar varios planes independientes, pero coordinados entre sí, en función de las demandas socioeconómicas y urbanísticas y de criterios de oportunidad política. El mismo objetivo persiguen también **Extremadura y Valencia** al separar las determinaciones estructurales pormenorizadas en dos planes distintos. En concreto, la Exposición de Motivos de la Ley de la Comunidad Valenciana reconoce que “la ley otorga el rango de ordenación estructural a aquellas determinaciones que implican decisiones de relevancia ambiental y territorial significativa respecto del modelo territorial; mientras que la ordenación pormenorizada se subordina a la ordenación estructural, y regula el uso detallado del suelo y la edificación, y las actuaciones de gestión urbanística”.
- SARMIENTO ACOSTA. Destaca también otra novedad de envergadura, y que supone ya poner en solfa al principio de jerarquía del sistema de planeamiento, es la que prevé el importante artículo 7 de la Ley, relativo a la invalidez de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, porque dispone en su apartado 2 que «La invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de este independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística».
- Ibidem. Ley de Urbanismo de Aragón el que prevé un sistema matizado de planeamiento general, porque reconoce al tradicional Plan General de Ordenación Urbana (arts. 38 y 48), pero también un Plan General simplificado (art. 290). El País Vasco (2006) plantea en su legislación un modelo opcional en el que deja al buen juicio de los Ayuntamientos la opción por la aprobación de un Plan General clásico o su separación en un plan estructural y otro pormenorizado. También recoge figuras interesantes, por novedosas, aunque escasamente utilizadas como el denominado Plan de Compatibilización entre municipios colindantes.

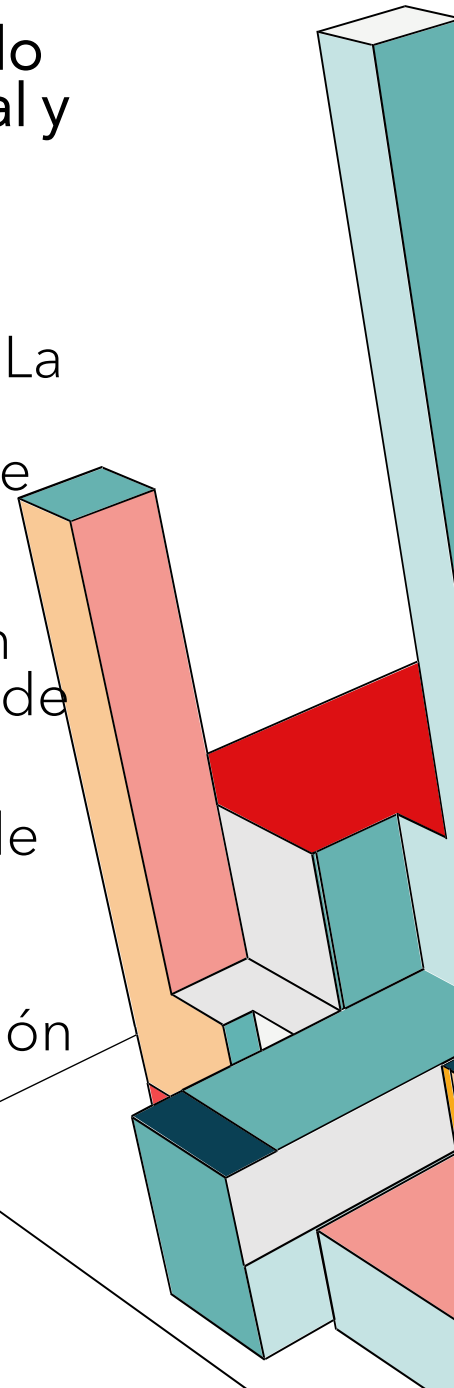


# ELEMENTOS VERTEBRADORES

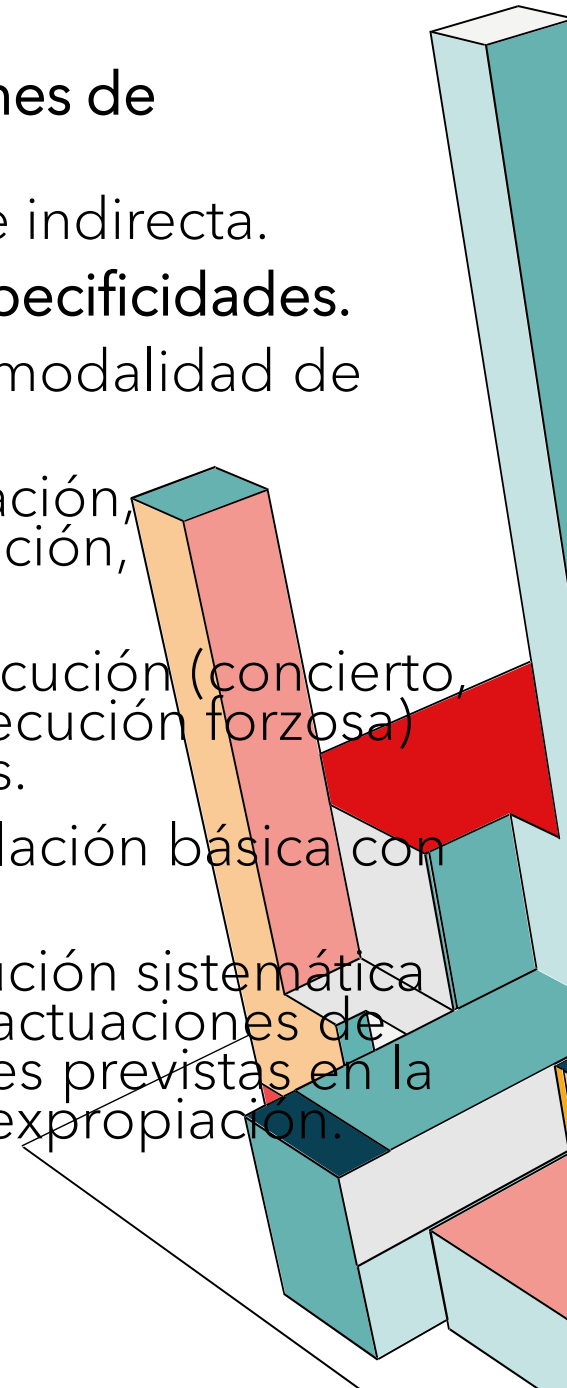
- **Ejecución del planeamiento**  
Sistemas clásicos de ejecución: Compensación, cooperación y expropiación han sido los pilares desde la LS56, aún vigentes en muchas CCAA.
- **Agente urbanizador y privatización:** Modelos basados en concesiones y participación empresarial, introduciendo lógica de libre empresa en la urbanización.
- **Captura pública de plusvalías:** El modelo español destaca internacionalmente por la financiación privada de urbanización con cesión de aprovechamientos.
- ¿TRLRS2015? Régimen de actuaciones ¿?.



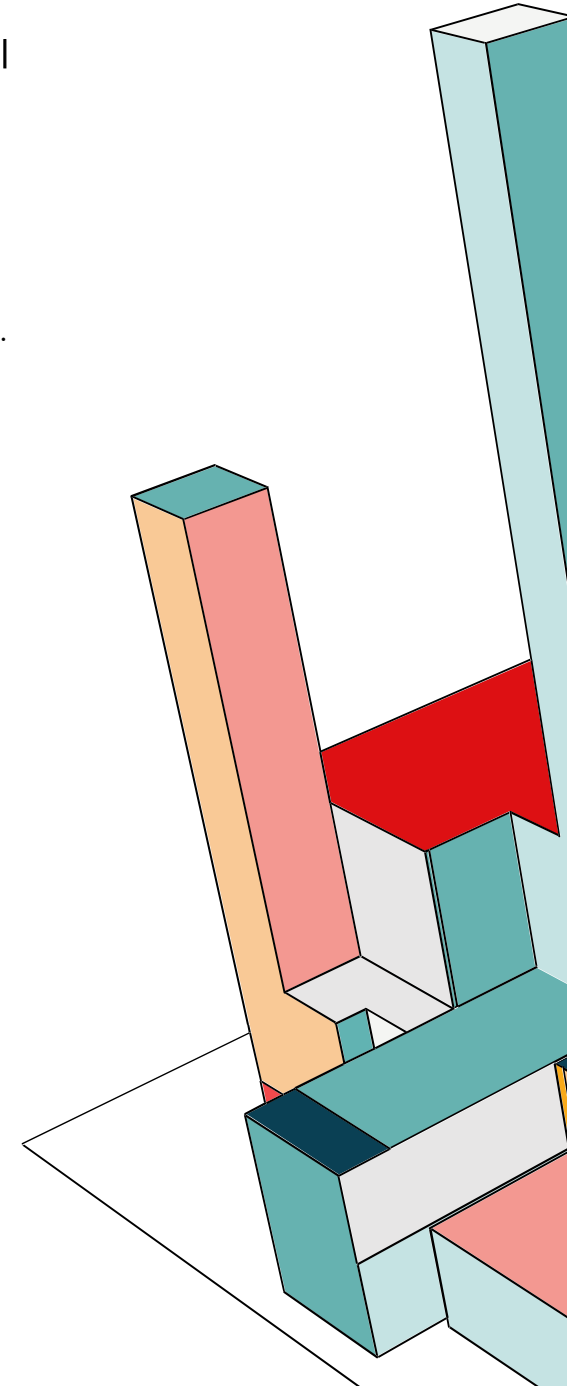
- Las que no regulan el régimen de actuaciones y se mantienen en el modelo clásico de sistemas de ejecución del planeamiento, con algún *guiño* estatal y se mantienen en la dualidad actuaciones sistemáticas y asistemáticas.
- Legislaciones anteriores a 2007, Castilla y León (1999), P. Asturias (2004) remite a la legislación estatal (art 11) mantiene los sistemas clásicos (compensación, cooperación y expropiación) en actuaciones sistemáticas, La Rioja (2006), Galicia (2016 y 2019) sistemas tradicionales cooperación, expropiación, compensación. Cataluña (2010). R. Murcia (2015) sistemas de concertación, compensación, cooperación, concurrencia y expropiación, Cantabria (2022) régimen de actuaciones aisladas e integradas donde operan los sistemas de ejecución (compensación, expropiación, concesión de obra urbanizadora) admite la posibilidad de reparcelación en régimen de propiedad horizontal.
- Madrid (2001) en tramitación proyecto de ley que realiza modificaciones de interés.
- País Vasco (2011) (actuaciones aisladas y actuaciones integradas-sistemas públicos expropiación, concertación, privados agente urbanizador, ejecución privada y cooperación). Navarra (2017) sistemas de ejecución privada (compensación, reparcelación voluntaria, agente urbanizador) y ejecución pública (cooperación, ejecución forzosa, expropiación).



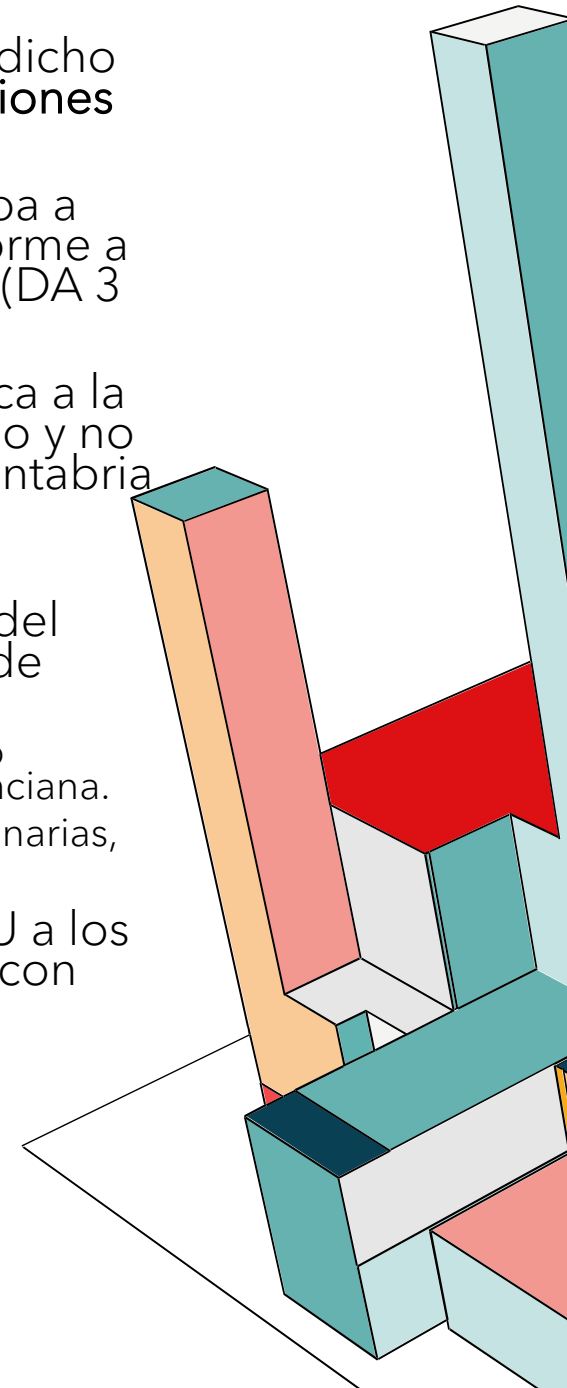
- Las que sólo asumen parcialmente el régimen general de las actuaciones de transformación.
- Castilla-La Mancha (2023) actuaciones urbanizadoras, gestión directa e indirecta.
- Las que asumen las actuaciones de régimen general y especial con especificidades.
- Aragón (2014) distingue la gestión directa e indirecta y establece una modalidad de sectores concertados de urbanización prioritaria.
- Baleares (2017) Establece como prioridad las actuaciones de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Sistemas: compensación, cooperación, expropiación.
- Canarias (2017) títulos V y VI régimen de actuaciones y sistemas de ejecución (concierto, compensación, ejecución empresarial, cooperación, expropiación y ejecución forzosa) además de ejecución de sistemas generales y actuaciones edificatorias.
- Extremadura (2018) combina el régimen de las actuaciones de la legislación básica con las llamadas actuaciones sistemáticas y actuaciones simplificadas.
- Andalucía (2021) establece el régimen de actuaciones, distingue ejecución sistemática (actuaciones de nueva urbanización y reforma interior) y asistemática (actuaciones de mejora urbana), admite para la ejecución pública todas las modalidades previstas en la legislación, y sistemas de ejecución de compensación, cooperación y expropiación.
- Valencia.



- **El reto de la intervención en la ciudad existente.** Breve referencia al Régimen jurídico de las **actuaciones sobre el medio urbano**. En el paradigma del Desarrollo Urbano Sostenible e Integrado (DUSI) es la intervención sobre la ciudad existente el reto más importante y difícil de la acción urbanística.
- **la LS07** no dispuso de ningún instrumento para la preservación urbana, por lo que la única herramienta contemplada continuó siendo el fomento de la rehabilitación, de resultados tan insuficientes.
- **la Ley 8/2013, de 26 de junio**, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas (L3R), con los antecedentes de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible y sus acciones de rehabilitación y renovación para la sostenibilidad del medio urbano (art. 109 LES) y el RDL 8/2011 con las actuaciones de rehabilitación urbana (art. 18 RDL 8/2011), la que definiera un régimen jurídico específico para la intervención en la ciudad existente al objeto de su preservación. Es el régimen de las **actuaciones sobre el medio urbano (aMU)**.
- **Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre**, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLSRU 2015), aunque como un régimen especial y diferenciado como constata el Consejo de Estado con motivo de su dictamen sobre el TRLSRU. Como régimen especial y diferenciado, las aMU garantizan un marco normativo idóneo que no solo llena las lagunas legales existentes hasta la L3R, sino que suprime los obstáculos que las imposibilitan en la práctica y propicia la generación de ingresos para hacer frente a sus objetivos (EM I L3R).
- Para el desarrollo efectivo de **las aMU**, la L3R va a adoptar una serie de determinaciones nucleares que cuestionan los axiomas del urbanismo clásico e incluso los definidos para las actuaciones del régimen general, sean de transformación o edificatorias (arts. 7.1 y 7.2 TRLSRU). Al margen de las clases y sus categorías de suelo y, como ya hiciera la LS07, la L3R va a:
  - 1) definir distintos tipos de actuaciones básicas en función de su objeto;
  - 2) aprovechar todas las flexibilidades que le permite el marco de la regulación básica;
  - 3) permitir unir el suelo y el vuelo en el cumplimiento de deberes;
  - 4) establecer la obligación de participar, frente a la participación facultativa u opcional de las actuaciones de transformación;
  - 5) extender el deber de conservación a estas nuevas actuaciones y
  - 6) permitir afrontar la acción urbanística desde la integralidad, uniendo lo físico, lo social, lo económico y lo medioambiental en una estrategia administrativa global y unitaria.

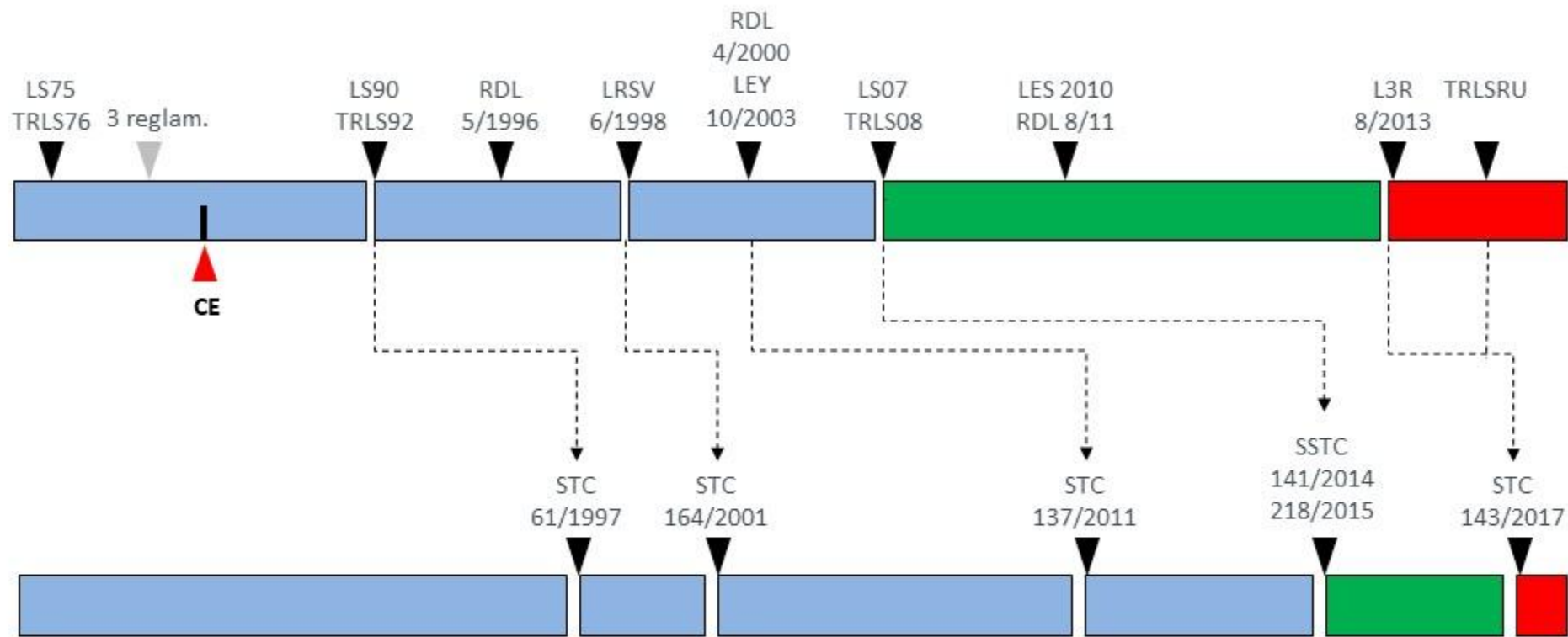


- A partir de la regulación básica, pero sin perjuicio de que las CCAA deseen mantener dicho concepto jurídico en sus regulaciones urbanísticas, cabe extraer las **siguientes conclusiones en relación a las aMU**:
- Únicamente las Ciudades Autónomas de Ceuta y de Melilla, lógicamente pues no se iba a dar un tiro en el pie el legislador estatal, disponen de una regulación urbanística conforme a la regulación básica señalada por ser una competencia plena del Estado su definición (DA 3 TRLSRU).
- Es cierto que hay regulaciones autonómicas que han acercado su regulación urbanística a la regulación básica al suprimir las categorías del suelo urbano de la LRSV98 (consolidado y no consolidado), definiendo el genérico y único suelo urbano (Andalucía, Illes Balears, Cantabria y Extremadura).
- Con excepción de La Rioja, la Comunidad de Madrid y la Región de Murcia (que no contemplan las aMU), el resto de CCAA, que las contemplan, mantienen la dicotomía del suelo urbano consolidado y no consolidado con una aplicación dispar sobre las aMU de regeneración y renovación:
  - Las que permiten aMU de regeneración y renovación tanto en suelo urbano consolidado como no consolidado: Aragón, Principado de P. Asturias, Castilla y León, Cataluña, Galicia y Comunitat Valenciana.
  - Las que solo permiten las aMU de regeneración y renovación en suelo urbano no consolidado: Canarias, Castilla-La Mancha, Comunidad Foral de Navarra y País Vasco.
- Por último, interesa señalar aquellas regulaciones que habilitan la extensión de las aMU a los núcleos rurales tradicionales en suelo urbano como las regulaciones gallega y vasca y con algunas excepciones o singularidades de las regulaciones asturiana y canaria.



# LEGISLACIÓN ESTATAL Y SENTENCIAS TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

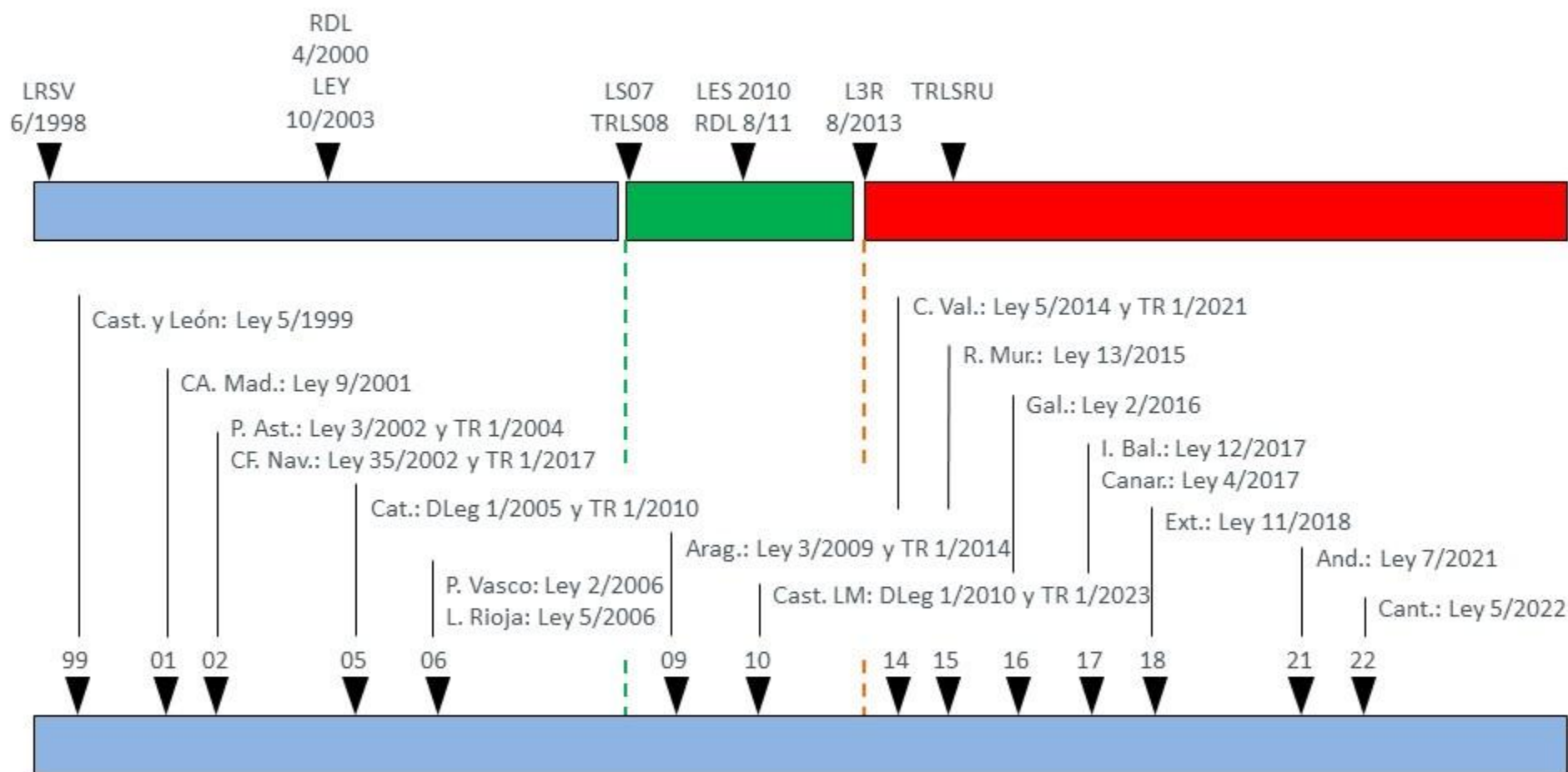
## LEGISLACIÓN ESTATAL



## JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

# LEGISLACIÓN ESTATAL Y LEGISLACIONES DE LAS CCAA

## LEGISLACIÓN ESTATAL

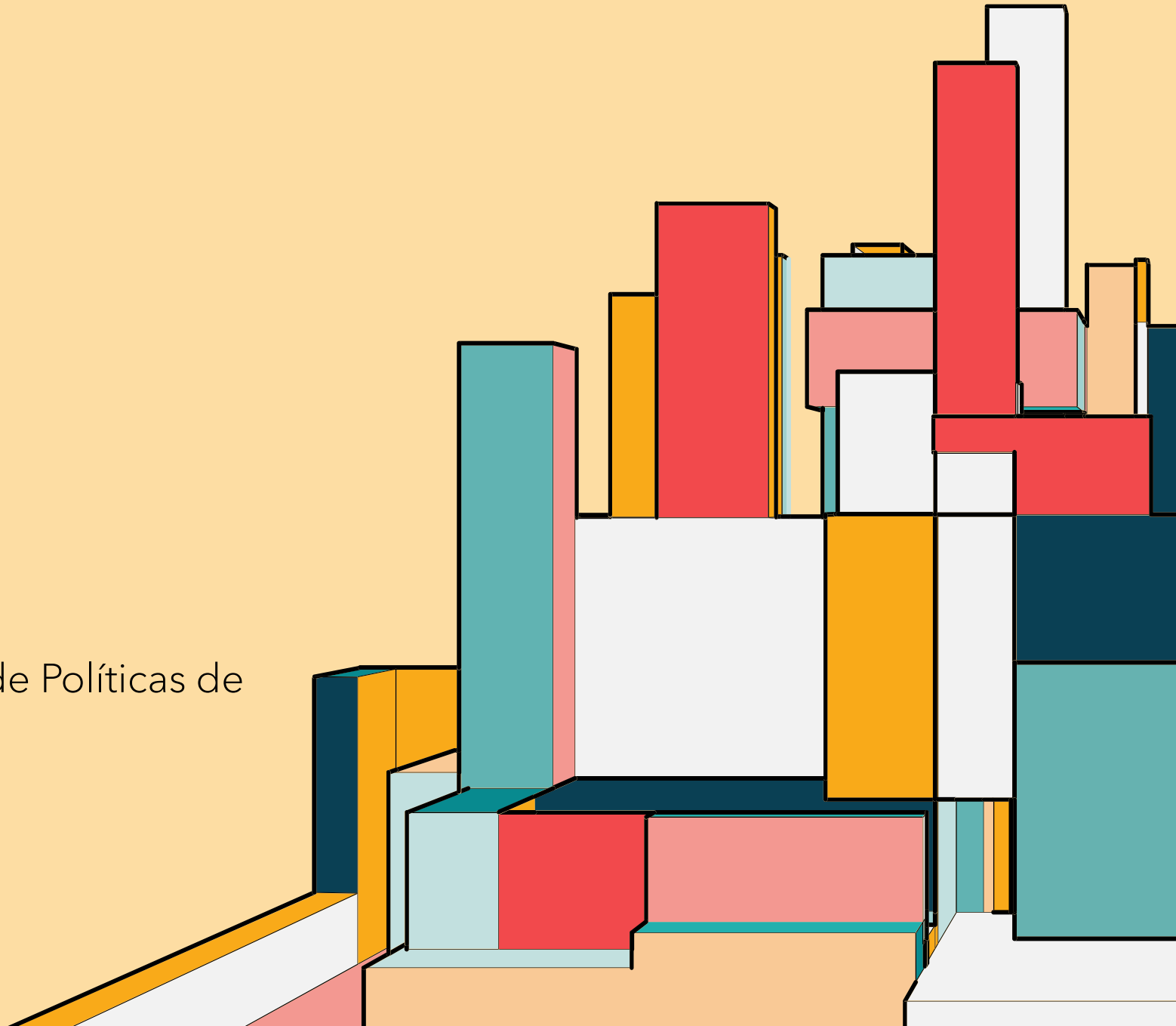


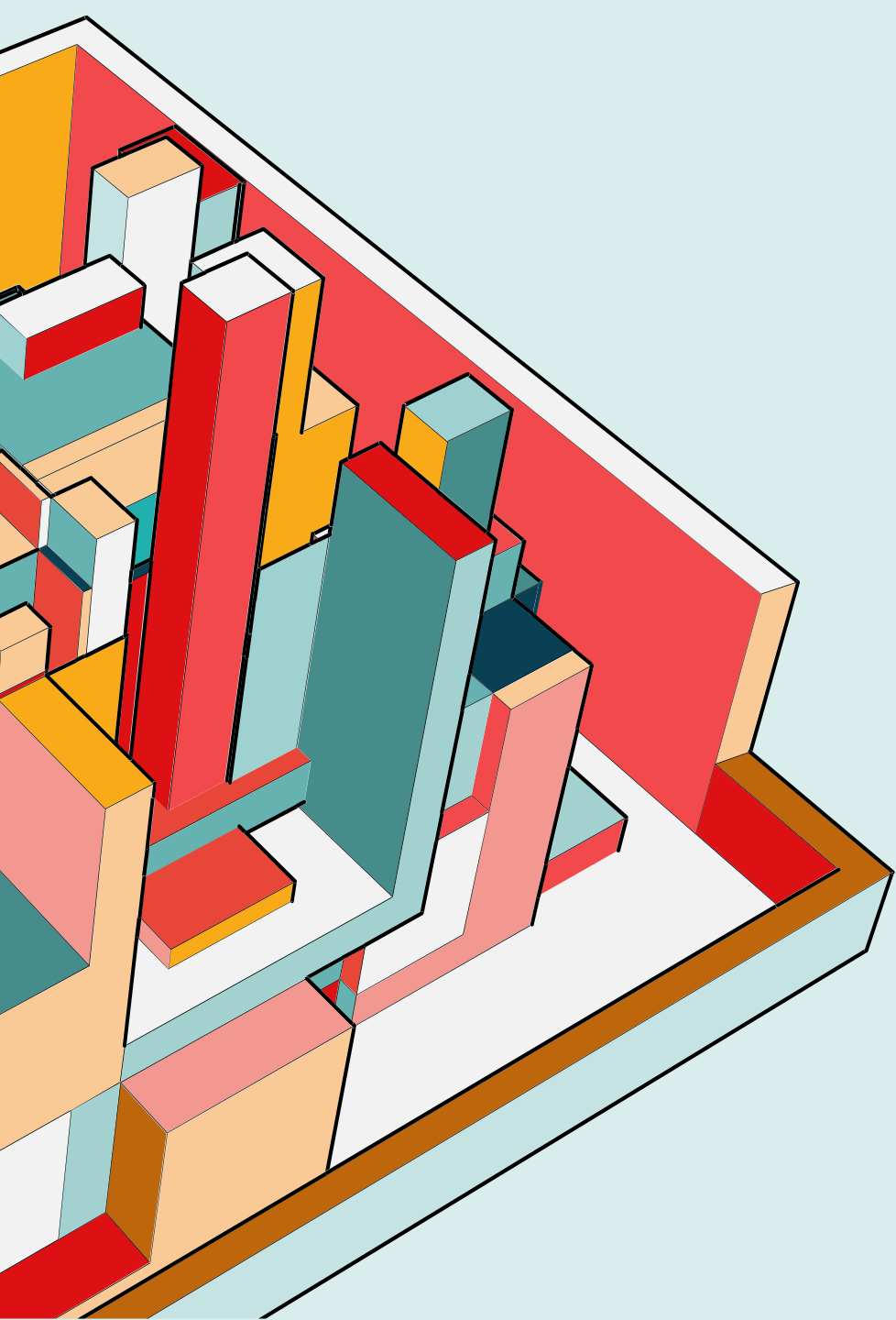
## LEGISLACIÓN DE LAS CCAA

# GRACIAS

Marta Lora-Tamayo Vallvé

Cátedra UNED-Instituto Lincoln de Políticas de Suelo.





**¡GRACIAS!**