

**LA PROTECCIÓN**  
**DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**  
**EN EL**  
**PRINCIPADO DE ASTURIAS**

**Gema Vallejo Pérez**

**León, junio de 2011**



**UNIVERSIDAD DE LEÓN**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

**LA PROTECCIÓN  
DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA EN EL  
PRINCIPADO DE ASTURIAS**

**Tesis Doctoral presentada por:  
Gema Vallejo Pérez**

**Dirigida por los Profesores:  
Dr. D. Francisco Sosa Wagner y Dra. Dña. Mercedes Fuertes López**

**León, junio de 2011**

## **Agradecimientos**

Deseo expresar mi profundo agradecimiento a mis directores, y hoy, grandes y queridos amigos, por su dedicación, su interés, y su desmedida generosidad en tiempo y atenciones. A D. Francisco, aún desde la distancia geográfica, por su disposición inmediata, y a Dña. Mercedes, desde la cercanía, por la paciencia y el cariño que siempre me ha demostrado.

Quiero agradecer también la inestimable ayuda de todos los miembros del seminario y personal del Departamento de Derecho Público de la Universidad de León, y a todas aquellas personas que han contribuido a que este trabajo llegue a buen puerto. Muchas gracias.

A José Antonio y Avelina,  
mis padres,  
que no solo me dieron la vida  
sino el coraje y la fuerza para vivirla.

Y a Melquíades,  
porque llenas mi vida de amor y pasión.

## **ÍNDICE**

ABREVIATURAS .....	7
INTRODUCCIÓN.....	13
PRIMERA PARTE.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y NACIMIENTO DEL DERECHO URBANÍSTICO ASTURIANO	
1.- EL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA. SU INFLUENCIA EN EL DERECHO URBANÍSTICO ASTURIANO .....	22
1.1- INTERVENCIÓN URBANÍSTICA Y CONTROL DE LAS EDIFICACIONES A LO LARGO DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX.....	22
1.2.- AMANECER DEL DERECHO URBANÍSTICO .....	32
<i>1.2.1.-Etapa preconstitucional.</i> .....	32
1.2.1.1. La Ley del Suelo de 1956 y la Ley sobre Protección de Zonas Verdes y Espacios Libres de 1963.....	32
1.2.1.2. Las modificaciones de la Ley del Suelo de 1975, y su Texto Refundido de 1976.....	37
1.2.1.3. Reglamento de Disciplina Urbanística 2187/1978.....	40
<i>1.2.2. Configuración de un nuevo mapa estatal: la aparición de las autonomías</i> .....	44
1.2.2.1. Implicaciones jurídicas del reparto de competencias de los Artículos 148 y 149 de la Constitución Española en materia de urbanismo .....	44
1.2.2.2. La Ley de Suelo del 1990 y el Texto Refundido de 1992....	49

1.3.- LA AFIRMACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO.....	53
<i>1.3.1. La incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en la actual configuración del derecho urbanístico .....</i>	<i>53</i>
<i>1.3.2. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997.....</i>	<i>58</i>
<i>1.3.3. La Ley 6/98, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones.....</i>	<i>59</i>
<i>1.3.4. El Real Decreto-Ley 4/2000, de 24 de junio. Su cuestionada constitucionalidad.....</i>	<i>61</i>
<i>1.3.5. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y Real Decreto 2/2008, de 20 de Junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, de carácter estatal.....</i>	<i>64</i>
<i>1.3.6. Perspectiva europea en el Derecho Urbanístico.....</i>	<i>69</i>
2.- EL MODELO ASTURIANO DE URBANISMO.....	83
2.1.- EL URBANISMO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS EN LA ETAPA PREAUTONÓMICA .....	83
2.2. EL ACCESO A LA AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS.....	88
2.3.- LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA..	90
2.4.- LA ORGANIZACIÓN DEL URBANISMO ASTURIANO PREVIA A LA LEGISLACIÓN PROPIA .....	94

2.4.1.- *La diversidad urbanística a la que tiene que hacer frente el legislador asturiano.....* 96

2.4.2.- *La Ley de Régimen Jurídico del Suelo y Ordenación Urbanística de 2002: La primera Ley Urbanística Asturiana.....* 102

2.4.3.- *Legislación vigente en materia de Urbanismo del Principado de Asturias: Texto Refundido 1/2004 y su Reglamento 278/2007.....* 105

2.5.- ESPECIAL REFERENCIA A LA COMISIÓN DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ASTURIANO. .... 111

## SEGUNDA PARTE.- LA CONFIGURACIÓN DE POTESTADES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA

1.- INTRODUCCIÓN..... 121

2.- LA LICENCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL ..... 130

2.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS ..... 130

2.2. NORMATIVA REGULADORA ..... 136

2.3. CONDICIONES LEGALES DE LA LICENCIA..... 142

2.4. PROCEDIMIENTO, OTORGAMIENTO, EFECTOS Y CADUCIDAD DE LA LICENCIA ..... 149

2.4.1. *Iniciación del procedimiento* ..... 149

2.4.2. *Informes preceptivos*..... 152

2.4.3. Resolución del procedimiento .....	154
2.4.4. El silencio administrativo a efectos de la suspensión de la Licencia.....	155
2.4.5. Comunicación de la licencia a la Consejería competente de Urbanismo .....	162
2.4.6. La nulidad de las licencias .....	163
2.4.7. Ejecución de las obras autorizadas por licencia .....	171
2.4.8. La caducidad de la Licencia.....	171
2.5. PECULIARIDADES DE LAS LICENCIAS RESPECTO A DETERMINADAS “OBRAS” .....	174
2.5.1.- Obras realizadas por órganos administrativos .....	176
2.5.2.- El polémico supuesto de las casas prefabricadas.....	178
3.- LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS .....	183
4.- LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA.....	194
5.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS Y CONCEJOS EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA.....	196
6.- CONTROL PREVENTIVO SOBRE EL ACTO PROYECTADO. SUPUESTOS DE ILÍCITOS URBANÍSTICOS.....	200
6.1.- OBRAS DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO QUE ESTÉN	

SE ESTÉN REALIZANDO SIN LICENCIA O SIN AJUSTARSE A LAS CONDICIONES DE LICENCIA U ORDEN DE EJECUCIÓN...	200
6.2.- ACTUACIONES TERMINADAS SIN LICENCIA U ORDEN DE EJECUCIÓN O SIN AJUSTARSE A SUS DETERMINACIONES .....	202
6.3.- OBRAS DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO REALIZADAS AL AMPARO DE UNA LICENCIA MANIFIESTAMENTE ILEGAL.....	204
7.- EL CONTROL SOBRE EL ACTO EN EJECUCIÓN O EJECUTADO. LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA.....	205
8.- LA PROTECCIÓN DE LOS NÚCLEOS RURALES.....	209
9.- EL CASO PARTICULAR DEL LITORAL ASTURIANO .....	218
TERCERA PARTE. REACCIÓN JURÍDICA ANTE LAS ILEGALIDADES DETECTADAS	
1. EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO PERTURBADO .....	227
1.1.- MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN.....	227
1.2.- RESTAURACIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA ..	228
1.3.- DERRUMBAMIENTOS EN NÚCLEOS HISTÓRICOS O ÁREAS DE INTERÉS CULTURAL .....	231
1.4.- ACTUACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS EN CASO DE INACTIVIDAD MUNICIPAL .....	232

2.- APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO .....	234
2.1.- IMPOSICIÓN DE SANCIONES .....	234
2.2.- INFRACCIONES DEL ORDEN URBANÍSTICO EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO .....	234
2.3.- LA INTERVENCIÓN PENAL EN DETERMINADAS CONDUCTAS URBANÍSTICA .....	240
2.4.- LOS RESPONSABLES DE LOS ACTOS ILÍCITOS .....	243
3.- LA ACCIÓN PÚBLICA COMO CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD O INACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS.....	245
4.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA .....	247
CONCLUSIONES.....	256
BIBLIOGRAFÍA .....	264
ANEXO .....	290

## **ABREVIATURAS**

Ar	Repertorio Jurisprudencial Aranzadi
Art/s	Artículo/s
AAVV	Autores Varios
BOE	Boletín Oficial del Estado
CC	Código Civil
CC AA	Comunidad Autónoma
CE	Constitución Española
cit	Citado
Coord.	Coordinador
CP	Código Penal
CGPJ	Consejo General del Poder Judicial
D	Decreto
DA	Documentación Administrativa
Dir	Director
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
Ed/s	Editor/es
ed	Edición
FJco	Fundamento Jurídico
IEE	Instituto de Estudios Económicos

IEP	Instituto de Estudios Políticos
Jur.	Repertorio de Jurisprudencia
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de Bases de Régimen Local
LC	Ley de Protección, Utilización y Policía de Costas, Ley 22/1988, de 28 de Julio.
LCA	Ley de Carreteras, 25/1998, de 29 de julio.
LJCA	Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, Ley 29/1998, de 13 de Julio
LO	Ley Orgánica
LOFAGE	Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado
LPH	Ley de Patrimonio Histórico-Artístico, Ley 16/1985, de 25 de Junio.
LR	Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, Ley 8/1990, de 25 de Junio.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común
LRSV	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones
Nº	Número

op cit	Obra citada
OM	Orden ministerial
ONU	Organización de Naciones Unidas
P /pp.	Página/s
PEE	Revista Papeles de Economía Española
PJ	Revista Poder Judicial
RArAP	Revista Aragonesa de Administración Pública
RAP	Revista de Administración Pública
RAAP	Revista Andaluza de Administración Pública
RC	Reglamento de Ley de Costas, Real Decreto de 1 de Diciembre de 1989
RD	Real Decreto
RD	Reglamento de Disciplina Urbanística, Real Decreto de 23 de Junio de 1978
RD-Ley	Real Decreto-ley
RDU	Revista de Derecho Urbanístico
REALA	Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica
REDA	Revista Española de Derecho Administrativo
REVL	Revista de Estudios de la Vida Local

RG	Reglamento de Gestión Urbanística, Real Decreto de 23 de Agosto de 1978
ROF	Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, Real Decreto de 28 de Noviembre de 1986
RP	Reglamento de Planeamiento, Real Decreto de 23 de Junio de 1978
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, Decreto de 17 de Junio de 1955
RVAP	Revista Vasca de Administración Pública
SS	Siguientes
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia, Sala de lo Contencioso-Administrativo
T	Tomo
TC	Tribunal Constitucional
TCEE	Tratado de la Unión Europea
TJCE	Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas
TR76	Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y

Ordenación Urbana, Real Decreto de 9 de Abril de 1976

TR92      Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado mediante el Real Decreto Legislativo de 26 de Junio de 1992

TRRL      Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local. Real Decreto Legislativo de 18 de Abril de 1986

TS          Tribunal Supremo

TSJ        Tribunal Superior de Justicia

Vid        Véanse

Vol.       Volumen

## **INTRODUCCIÓN**

Este estudio se centra en el Principado de Asturias, territorio de unos 10.000 Km<sup>2</sup> con gran diversidad de accidente geográficos. Su organización territorial está estructurada en concejos<sup>1</sup>, con un total de 78, que se dividen en zona central, zona occidental y zona oriental<sup>2</sup>.

La población asturiana supera ligeramente el millón de habitantes. Las principales poblaciones asturianas en número de habitantes se concentran en la zona central del principado, desde la costa al interior, y después los valles mineros. La ciudad más poblada es Gijón, con 274.037 habitantes, seguida de la capital autonómica, Oviedo, con 216.607 habitantes y de Avilés, con 83.320. Otros municipios o concejos cuya población ronda los 50.000 habitantes son Siero (49.491 hab.), Langreo (45.668 hab.) y Mieres (44.992 hab.)<sup>3</sup>. En el extremo inferior se encuentran Yermes y Tabaza con tan solo 197 habitantes.

Debido a la gran complejidad y división de la estructura en Concejos Principado de Asturias, en la tabla siguiente se recoge el estado del

---

<sup>1</sup> Por “concejo” se entiende el conjunto de habitantes de un mismo término jurisdiccional, regido por un ayuntamiento y que recibe el nombre de municipio. Así se recoge en el artículo 6 del Estatuto Asturiano y en el artículo 11 de la Ley 3/1986, del Principado de Asturias, por la que se regula el procedimiento de creación de comarcas.

<sup>2</sup> ASTURIAS CENTRAL incluye los concejos de Aller, Avilés, Bimenes, Cabranes, Candamo, Carreño, Caso, Castrillón, Corvera, Gijón, Gozón, Grado, Illas, Langreo, Las Regueras, Laviana, Lena, Llanera, Mieres, Morcín, Muros del Nalón, Noreña, Oviedo, Pravia, Proaza, Quirós, Ribera de Arriba, Riosa, Santo Adriano, San Martín del Rey Aurelio, Sariego, Siero, Sobrescobio, Soto del Barco, Villaviciosa, Yermes y Tameza. ASTURIAS OCCIDENTAL incluye los concejos de Allande, Belmonte, Boal, Cangas de Nancea, Castropol, Coaña, Cudillero, Degaña, El Franco, Grandas de Salime, Ibias, Illano, Navía, Pesoz, Salas, Santa Eulalia de Oscos, San Martín de Oscos, San Tirso de Abres, Somiedo, Tapia, Taramundi, Tineo. ASTURIAS ORIENTAL comprende Amiela, Cabrales, Cangas de Onís, Caravia, Colunga, Llanes, Peñamellera Baja, Piloña, Ponga, Ribadeva, Ribadesella.

<sup>3</sup> Los datos son del Instituto Nacional de Estadística a 1 de enero de 2007.

Planeamiento General de cada uno de ellos<sup>4</sup>, según la actualización de mayo del presente año del Servicio de Ordenación Territorial y Planeamiento del Principado. Se presentan, en orden alfabético, los 78 Concejos, con sus características de superficie y población, así como la situación normativa en el ámbito urbanístico.

ESTADO PLANEAMIENTO GENERAL

IDENTIFICACIÓN DEL CONCEJO					SITUACIÓN EN LA FECHA DE LA ACTUALIZACIÓN							
Denominación		Características			Vigente				Tramitación			
Nº	Nombre del Concejo	Superf. Km.²	Población 2006	nº vdas. 2001	Clase de Plan	Aprobación Acuerdo	Definitiva BOPA	Texto BOPA	Clase de Plan	DP BOPA	AI BOPA	AP Acuerdo
01	ALLANDE	369	2.181	1.334	NSPMa)	29.09.87	30.10.87	01.12.93	PGO	15.02.08	26.08.10	--
02	ALLER	374	13.421	7.169	PGO	05.12.03	18.03.04	03.11.04				
03	AMIEVA	117	850	500	PGO	02.12.04	16.04.05	21.06.06				
04	AVILES	25	83.538	36.280	PGO	09.06.06	15.07.06	15.07.06				
05	BELMONTE DE M.	207	1.957	1.372	NSPMa)	15.02.00	11.04.00	13.02.01	PGO	--	--	--
06	BIMENES	32	1.909	1.313	PGO	26.11.10	03.01.11	Falta TR	PGO	14.04.04	29.01.08	03.04.09
07	BOAL	120	2.121	1.401	NSPMb)	28.10.02	17.12.02	21.06.03				
08	CABRALES	238	2.257	1.113	NSPMa)	02.03.02	10.04.02	09.08.03	PGO	--	--	--
09	CABRANES	38	1.086	1.076	NSPMa)	29.11.96	27.01.97	17.01.98	PGO	10.08.05	22.01.10	--
10	CANDAMO	73	2.294	1.189	PGO	20.10.06	26.02.07	12.07.08				
11	C. DEL NARCEA	823	15.437	5.836	NSPMb)	26.06.02	10.08.02	14.06.03	PGO	13.02.06	--	--
12	CANGAS DE ONIS	211	6.616	3.653	PGO	08.05.03	21.06.03	10.04.04				
13	CARAVIA	13	553	418	PGO	20.10.06	26.02.07	06.08.09				
14	CARREÑO	67	10.842	5.942	NSPMb)	27.05.93	15.07.93	18.01.96	PGO	07.12.02	04.06.10	--
15	CASO	307	1.961	1.454	PGO	11.03.09	28.04.09	26.05.10				
16	CASTRILLÓN	57	22.855	9.925	PGOU	20.12.99	12.02.00	28.06.01				
17	CASTROPOL	121	3.931	1.909	PGO	05.12.03	07.05.04	28.06.06				
18	COÑA	65	3.495	1.464	NSPMb)	08.05.03	21.06.03	Falta TR	NSPM	-----	16.03.02	02.08.02
19	COLUNGA	97	3.838	3.838	NSPMb)	17.11.97	31.01.98	30.06.99	PGO	31.05.03	--	--
20	CORVERA	46	15.787	6.461	NSPMb)	08.11.96	21.02.97	21.02.97	PGO	23.02.08	11.08.10	--
21	CUDILLERO	107	5.932	4.246	NSPMb)	16.02.01	31.03.01	12.06.04	PGO	--	--	--
22	DEGAÑA	87	1.324	522	NSPMb)	15.11.95	31.01.96	28.05.96	PGO	--	--	--
23	EL FRANCO	77	4.065	1.811	PGO	17.09.07	21.11.07	21.09.09				
24	GIJÓN	180	274.472	124.773	PGO	30.12.05	11.02.06	06.06.07	R-PGO	02.01.10	07.08.10	--
25	GOZÓN	77	10.742	6.228	NSPMb)	24.05.95	26.08.95	14.09.96	PGO	14.12.02	10.03.11	
26	GRADO	221	10.997	5.973	PGO	16.10.09	02.12.09	Falta TR	PGO	14.07.04	08.08.05	24.11.08
27	GRANDAS SALIME	115	1.156	576	PGO	30.09.05	04.01.06	22.07.06				
28	IBIAS	331	1.847	1.356	NSPMa)	27.04.98	14.07.98	27.02.99				
29	ILLANO	76	526	457	NSPMa)	28.10.02	19.12.02	Falta TR	NSPM	13.10.01	11.05.02	02.08.02
30	ILLAS	25	1.018	427	PGO	09.04.08	31.05.08	05.05.09				
31	LANGREO	82	46.076	21.708	PGO	27.01.11	28.04.11	28.04.11				
32	LAVIANA	131	14.373	7.370	PGO	26.11.10	27.01.11	Falta TR	PGO	07.06.06	16.05.08	25.06.09
33	LENA	314	13.109	7.219	PGO	20.10.06	22.02.07	Falta TR	PGO	03.08.02	22.10.03	19.09.05
35	LLANERA	107	13.283	5.160	NSPMb)	10.11.03	11.02.04	Falta TR	PGO	31.01.08	22.07.08	--
36	LLANES	261	13.271	8.873					PGO	05.04.10	--	--
37	MIERES	145	45.645	23.402	PGOU	14.06.95	13.07.95	15.01.96	PGO	20.04.05	--	--
38	MORCÍN	50	3.005	1.552	PGO	01.07.04	22.10.04	08.07.06				
39	MUROS DE NALÓN	8	1.989	1.340	PGO	10.09.09	20.11.09	21.02.11	PGO	29.05.04	10.12.05	12.12.08
40	NAVA	96	5.475	2.881	NSPMb)	10.07.96	29.08.96	22.07.97	PGO	14.08.07	--	--
41	NAVIA	63	9.068	3.933	NSPMb)	26.02.90	10.04.90	10.10.92	PGO	13.07.05	--	--
42	NOREÑA	6	5.013	1.858	NSPMb)	25.03.88	16.05.88	23.07.92	PGO	26.03.08	--	--
43	ONIS	75	830	428	NSPMa)	14.12.98	30.01.99	Falta TR	PGO	10.07.04	15.10.10	03.02.11

Autor: José Manuel Vijande - 1993-2001

Actualización de fecha 03/05/2011

José Ramón de la Torre Monteys

Jefe de la Sección Coordinación y Planeamiento

DP=Documento de Prioridades / AI=Aprobación Inicial / AP=Aprobación Provisional

SERVICIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO

<sup>4</sup> Servicio de Ordenación Territorial y Planeamiento del Principado de Asturias. Autor: José Manuel Vijande, 1993-2001. Actualización de 3 de mayo de 2011.

ESTADO PLANEAMIENTO GENERAL

IDENTIFICACIÓN DEL CONCEJO					SITUACIÓN EN LA FECHA DE LA ACTUALIZACIÓN							
Denominación		Características			Vigente				Tramitación			
Nº	Nombre del Concejo	Superf. Km. <sup>2</sup>	Población 2006	nº vdas. 2001	Clase de Plan	Aprobación Acuerdo	Definitiva BOPA	Texto BOPA	Clase de Plan	DP BOPA	AI BOPA	AP Acuerdo
44	OVIEDO	185	214.883	95.642	PGO	28.02.05	30.03.05	25.03.06				
45	PARRES	125	5.736	3.643	NSPmb)	10.07.96	29.08.96	26.09.98	SU-SAU			
									PGO	14.06.06	(10.03.09)	--
					NSPmb)	13.07.01	11.09.01	25.05.02	SNU			
46	PENAMELLERA A.	91	651	471	PGO	28.11.06	09.02.08	26.02.10				
47	PENAMELLERA B.	84	1.442	795	NSPmb)	31.07.02	28.08.02	09.08.03	PGO	15.03.06	--	--
48	PESÓZ	39	204	154	NSPma)	05.12.86	02.01.87	30.12.92	PGO	11.12.02	18.02.04	--
49	PILONA	282	8.448	4.953	PGO	01.07.04	22.10.04	23.10.07				
50	PONGA	203	694	720	NSPma)	30.12.97	28.02.98	20.02.99	PGO	25.01.06	--	--
51	PRAVIA	100	9.180	5.001	PGO	10.07.06	04.11.06	20.02.09				
52	PROAZA	77	795	741	PGO	11.03.05	15.06.05	05.05.09				
53	QUIRÓS	209	1.416	1.553	NSPmb)	31.07.02	28.08.02	22.10.03	PGO	28.10.06	28.08.09	--
54	LAS REGUERAS	65	2.048	895	NSPmb)	28.06.10	12.07.10	Falta TR	PGO	22.11.03	25.07.08	04.02.10
55	RIBADEDEVA	35	1.907	1.241	PGO	29.05.06	02.09.06	02.10.08				
56	RIBADESELLA	84	6.211	4.870	NSPmb)	10.07.96	29.08.96	16.12.97	PGO	15.07.10	--	--
57	RIBERA DE ARRIBA	22	2.009	993	NSPmb)	10.07.96	13.08.96	16.09.97	PGO	25.08.03	--	--
58	RIOSA	46	2.307	1.384	NSPma)	24.04.95	01.08.95	18.01.96	PGO	25.04.07	22.04.09	--
59	SALAS	226	6.195	3.646	PGO	07.07.08	07.10.08	04.06.10				
60	S.M.R.AURELIO	56	19.430	10.209	NSPmb)	20.12.96	25.04.97	18.09.97	PGO	05.05.06	--	--
61	S.M. DE OSCOS	66	466	292	NSPma)	10.11.98	16.01.99	27.02.02	PGO	--	--	--
62	STA.E. DE OSCOS	47	547	279	NSPma)	20.02.87	31.03.87	30.12.92	PGO	11.07.06	--	--
63	S.TIRSO ABRES	31	590	350	NSPma)	27.09.96	11.11.96	02.05.98	PGO	--	--	--
64	SANTO ADRIANO	23	280	270	NSPmb)	10.07.96	28.09.96	10.10.97	PGO	11.11.06	09.12.09	--
65	SARIEGO	25	1.345	626	PGO	01.03.07	14.07.07	30.12.08				
66	SIERO	209	49.376	20.814	PGO	01.06.06	16.09.06	16.09.06				
67	SOBRESOBIÓ	69	876	533	PGO	10.07.06	25.11.06	Falta TR	PGO	21.08.02	27.10.04	19.12.05
68	SOMIEDO	291	1.544	1.005	NSPma)	16.04.99	12.06.99	17.10.00	PGO	17.03.07	24.02.09	--
69	SOTO DEL BARCO	40	4.150	2.418	NSPmb)	11.02.03	07.06.03	Falta TR	PGO	24.12.05	--	--
70	TAPIA CASARIEGO	65	4.268	2.556	NSPmb)	26.02.97	17.06.97	04.02.99	PGO	26.04.03	11.04.11	--
71	TARAMUNDI	82	800	380	NSPma)	10.07.96	26.09.96	12.09.98	PGO	28.08.08	02.09.09	--
72	TEVERGA	168	1.973	1.307	PGO	01.03.07	14.07.07	Falta TR	PGO	31.07.02	03.03.04	13.01.06
73	TINEO	539	11.801	5.833	PGO	09.05.07	10.11.07	28.04.09				
74	VALDES	353	14.038	7.141	PGO	20.07.06	04.11.06	Falta TR	PGO	04.12.02	13.05.04	23.06.06
74	VEGADEO	82	4.367	2.270	NSPma)	02.05.01	16.06.01	Falta TR	PGO	14.07.10	--	--
75	V. DE OSCOS	73	406	236	PGO	20.04.04	13.07.04	03.12.05				
76	VILLAVICIOSA	273	14.457	8.870	NSPmb)	20.12.96	26.02.97	15.09.97	PGO	05.12.06	14.10.09	--
77	VILLAYÓN	132	1.721	752	NSPma)	22.10.92	24.12.92	Falta TR	PGO	09.12.08	07.09.10	--
78	YERNES Y TAMEZA	32	190	152	NSPma)	10.10.83	20.01.84	--	PGO	22.12.05	16.10.08	08.03.09

Autor: José Manuel Vijande – 1993-2001

Actualización de fecha 03/05/2011

José Ramón de la Torre Monteys

Jefe de la Sección Coordinación y Planeamiento

DP=Documento de Prioridades / AI=Aprobación Inicial / AP=Aprobación Provisional

SERVICIO DE ORDENACIÓN TERRITORIAL Y PLANEAMIENTO

Además tiene Asturias un interés especial por la diversidad natural de los concejos que forman el Principado. Hay un Parque Nacional (Picos de Europa), varios parques naturales<sup>5</sup> (Somiedo, Redes, Muniellos, Nancea, Degaña e Ibias), concejos que proponen mejoras en las técnicas de repoblación sobre las especies preferibles para suelos asturianos (Teverga),<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Ley 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, del Principado de Asturias, (BOPA Nº 87, de 17 de abril de 1991); Ley 2/1988, de 10 de junio, por la que se declara el Parque Natural de Somiedo, (BOPA Nº 149, de 28 de junio de 1988); Ley 8/1996, de 27 de diciembre, de declaración del Parque Natural de Redes (BOPA Nº 302, de 31 de diciembre de 1996); Ley 9/2002, de 22 de octubre, de la Reserva Natural Integral de Muniellos, (BOPA Nº 225, de 4 de noviembre de 2002); Ley 12/2002, de 13 de diciembre, de declaración del Parque Natural de las Fuentes del Nancea, Degaña e Ibias, (BOPA Nº 298, de 27 de diciembre de 2002)

<sup>6</sup> RODRÍGUEZ-VIGIL, J. L.: *Los montes comunales y vecinales de Asturias*, Ed. Trea, Oviedo, 2005, Prólogo, Pág. 13.

cuencas mineras, una ciudad industrial (Avilés), turismo de playa (Gijón), una capital en expansión (Oviedo) y un problemático y complejo litoral.

El litoral difícilmente puede digerir el gran número de edificaciones ilegales objeto de una imparable voracidad constructora. Es el litoral asturiano, gracias a su regulación específica a través Plan de Ordenación del Litoral, una de las zonas costeras españolas que mejor mantiene su integridad. Sin embargo, la costa occidental asturiana (Castropol, Tapia, El Franco y Valdés), al igual que la costa oriental (Llanes, Ribadesella), presenta una urbanización abusiva e irracional con concentración de edificaciones y de equipamiento hotelero, siendo Llanes uno de los mejores exponentes. Un ejemplo de la rigidez de este Plan costero en Ribadesella, que aspira a convertirse en una villa turística aumentando su capacidad residencial, desligándose del pueblo pesquero que en su día fue, a través de un ambicioso planeamiento urbanístico todavía en proceso de elaboración: el Plan General de Ordenación Urbana de Ribadesella ampliará al menos un 250 por ciento la capacidad residencial de la villa.

Otra zona representativa de Asturias es el conjunto de Cuencas Mineras de Langreo, Laviana, Mieres y San Martín del Rey Aurelio, donde se integra un paisaje característico de un manejo del territorio basado en actividades tradicionales agrícolas, ganaderas y forestales, con el derivado de la actividad industrial y extractiva. En estas zonas resulta de gran interés, por un lado, la conservación y protección de las especies de flora y fauna, atendiendo a su singularidad y escasa representación en la zona central de Asturias, y por el otro, su conexión con el Parque Natural de Redes.

Desde el punto de vista geológico, la cabecera del valle del río Turón y la mayor parte del resto del paisaje protegido forman parte de la cuenca carbonífera central. La oscuridad del carbón contrasta con el verde del

carbayón, que alterna con alisedas, hayedos, abedulares, rebollares, acebedas, etc. Esta peculiar pintura ha dado lugar a la declaración de Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras<sup>7</sup>.

La ciudad necesita que se respete la legalidad urbanística como elemento necesario para garantizar una adecuada calidad de vida, además de satisfacer el principio de eficacia del ordenamiento (si no es así para qué se aprueban las leyes). La evolución de la sociedad y el crecimiento de las poblaciones inciden sobre el paisaje transformándolo, con el objeto de garantizar un óptimo desarrollo económico, lo que puede afectar de forma negativa a la existencia de zonas verdes y espacios libres, que son los pulmones de las ciudades. Esta ordenación urbanística dentro de las previsiones del derecho contribuyen a conseguir el uso racional del suelo, impidiendo la masificación, favoreciendo un adecuado desarrollo de la vida, facilitando el contacto con la naturaleza y corrigiendo los factores contaminantes que invaden las ciudades, en definitiva disfrutando del medio ambiente.

El interés público por la creación y conservación de zonas verdes responde a unas necesidades sociales cada vez más acusadas por la incidencia de una serie de fenómenos como son el impacto producido por el crecimiento demográfico, la recepción de la revolución industrial, la emigración interior y el surgimiento de nuevos medios de comunicación. La necesidad de proteger estas zonas da lugar a la publicación de la Ley de Zonas verdes de 2 de diciembre de 1963, cuya exposición de motivos refiere los intereses contrapuestos presentes

---

<sup>7</sup> Mediante el Decreto 36/2002, de 14 de marzo. La ordenación del mismo se ha llevado a cabo a través de un *Plan Protector* y el *Plan de Desarrollo Sostenible del Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras* por Resolución de 4 de mayo de 2004, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

en la determinación de espacios verdes<sup>8</sup>: por un lado la necesidad de preservar la calidad de vida<sup>9</sup> y por otro la especulación inmobiliaria<sup>10</sup>.

La materia urbanística se caracteriza por una regulación caótica y compleja con una reviviscencia de normas estatales, incluso de carácter preconstitucional, y muchas leyes autonómicas que dificultan un tratamiento unitario de la materia.

La protección urbanística contó en Asturias únicamente con la protección jurídica dispensada por la normativa estatal hasta la publicación de la Ley 3/1987, de 8 de abril, de Disciplina Urbanística, ante la necesidad de homogeneizar la regulación estatal para una región con fisonomías muy diferentes. La Ley no pretende reemplazar la regulación sobre la protección estatal, sino incrementar la eficacia de su defensa, no sujetando a plazos de prescripción los actos de edificación o uso del suelo sobre terrenos calificados por el planeamiento y demás normativa urbanística, como zonas verdes o espacios libres, considerando nulas de pleno derecho las licencias u órdenes de ejecución que pudieran amparar dichas actividades, previsiones que se recogen en el Texto Refundido de Ordenación de Territorio y Urbanismo de Asturias de 2004.

Este texto hace extensivo el esquema de los supuestos de obras realizadas sin o contra licencia y al amparo de licencia ilegal a las que se lleven

---

<sup>8</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Ed. Tecnos, Madrid, 1971, Prologo de García de Enterría E., Pág. XVI.

<sup>9</sup> Resulta decisiva al respecto la Sentencia del TC 119/2001 que vincula el medio ambiente urbano con la protección de los derechos fundamentales "... a la vida, la salud, la intimidad y la inviolabilidad del domicilio".

<sup>10</sup> Un desarrollo equilibrado y racional que no olvida las generaciones futuras. Se trata de hacer compatible el desenvolvimiento del sistema económico (art. 130.1 de la CE.78) y la protección del medio ambiente (art. 45 de CE.78), sin que ninguno de estos valores se sobreponga al otro.

a cabo en terrenos calificados por el planeamiento urbanístico como zonas verdes. Como peculiaridades inspiradas en lo preceptuado por la legislación urbanística del Estado destacan la calificación de las licencias u órdenes de ejecución como nulas de pleno derecho, y la no sujeción a plazo alguno de la puesta en marcha del procedimiento correspondiente consecuencia obligada de esa calificación.

El variado panorama urbanístico de Asturias demanda una reflexión sobre la efectiva aplicación de una normativa homogénea para todo el territorio y pone de relieve la necesidad de hacer frente de manera específica al tradicional asentamiento disperso de la población y la tendencia a situar en suelo no urbanizable toda clase de usos, residenciales, agrarios, de pequeñas industrias, etc., que exigen una regulación diferente a aquellos municipios con mayor concentración de población como Oviedo, más vinculado al sector terciario, o Gijón, con un turismo de playa.

**PRIMERA PARTE.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y  
NACIMIENTO DEL DERECHO URBANÍSTICO  
ASTURIANO**

## **1.- EL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA. SU INFLUENCIA EN EL DERECHO URBANÍSTICO ASTURIANO**

### **1.1- INTERVENCIÓN URBANÍSTICA Y CONTROL DE LAS EDIFICACIONES A LO LARGO DEL SIGLO XIX Y PRINCIPIOS DEL XX**

El denominado “proceso desamortizador”<sup>11</sup> tuvo una inmediata repercusión en el Urbanismo del siglo XIX, y principalmente, trajo consigo un éxodo del campo a la ciudad, debido a dos hechos relevantes. Por un lado, los espacios liberados en los centros urbanos, dedicados a la construcción de viviendas y ocupados en su mayor parte por la burguesía, resultaban cada día más insuficientes; por otro, y específicamente para cubrir esta carencia, se recurrió a la incorporación de los cascos antiguos de los terrenos más próximos a los mismos, configurándose desde este momento las operaciones de ensanche<sup>12</sup> que van a obligar a una planificación del espacio de acuerdo

---

<sup>11</sup> Vid. por todos, DUTOUR, T.: *La ciudad medieval: orígenes y triunfo de la Europa urbana*, Ed. Paidós Ibérica, Barcelona, 2004; BAREL, Y.; GRILLÓ SOLANO, E.; MÉNDEZ, MJ.: *La ciudad medieval: sistema social, sistema urbano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981; ALISES NARANJO, R.: *De la aldea medieval a la ciudad actual*, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Madrid, 1993. Respecto a la evolución de la ciudad en el Principado de Asturias: SUÁREZ FERNÁNDEZ, L.: *De la ciudad antigua a la medieval*, Ayuntamiento de Oviedo, Oviedo, 1995.

<sup>12</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de derecho urbanístico*, Ed. Civitas, 2ª Ed., Madrid, 1981, Pág. 51 “... Los principios reguladores del urbanismo en el siglo XIX estaban contenidos no sólo en la legislación de Ensanche de 1876, o en la Ley de Saneamiento y mejora interior de las poblaciones de 1895, sino también en las leyes de régimen local del siglo XIX, figurando las ordenanzas de policía y buen gobierno, en la Ley municipal de 1877, en vigor hasta 1923, se reconocía, entre las competencias exclusivas de los Ayuntamientos, la apertura y alineación de calles y plazas y de toda clase de vías de comunicación y su pavimentación, el alumbrado público, el alcantarillado y el abastecimiento de aguas. El Estatuto municipal de 1924, donde parte del principio de la configuración de la obra urbanizadora como una competencia municipal de carácter exclusivo”.

con los criterios urbanísticos de la época<sup>13</sup>.

De forma simultánea en las principales ciudades españolas se planteó la disyuntiva entre reforma interior y ensanche urbano, optándose de forma general por esta última solución<sup>14</sup>, frente a los criterios seguidos en otros lugares de Europa. A medio plazo, supuso el deterioro paulatino de los centros históricos, que incluso fueron abandonados por las élites sociales, instalándose éstas en los nuevos espacios creados en los ensanches.

Otra cuestión a la que el nuevo urbanismo debía enfrentarse eran las sucesivas oleadas de campesinos sin tierra que ávidos de trabajo llegaban a las ciudades sin medios ni recursos para afrontar las necesidades más inmediatas, y que terminaban hacinándose en las deterioradas viviendas de los centros históricos construidos siglos atrás y abandonadas, alojándose de forma provisional, y después definitiva, en los extrarradios.

Esta circunstancia tuvo un efecto inmediato que marcaría parte de la historia de nuestra sociedad: la creación de cinturones urbanos de marginalidad ocupados por esta población campesina que tardaría años en adquirir hábitos urbanos, como han retratado en sus obras magistralmente autores como Benito Pérez Galdós o Pío Baroja.

Este reto urbanístico precisaba de un mayor control por parte de las autoridades y del incremento de atribuciones municipales y de la reglamentación del alcance y contenido de las obligaciones urbanísticas que se

---

<sup>13</sup> CHUECA GOITIA, F.: *Resumen histórico del urbanismo en España*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1987.

<sup>14</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de derecho urbanístico*, op. cit, Pág. 292.

plasmarían en las ordenanzas municipales<sup>15</sup>.

Las Ordenanzas Municipales no fueron una novedad, puesto que ya existían en el Antiguo Régimen, pero sí el hecho de que a lo largo del siglo XIX el estado de derecho posibilitara que la potestad normativa municipal tuviera un control en vía jurisdiccional, a través de la jurisdicción contencioso-administrativa, lo que suponía una garantía para los ciudadanos<sup>16</sup>.

Relatado el nexo causal que dio origen a la potestad urbanística por parte de los municipios, que debieron regular el entorno urbano con imperiosa necesidad, es preciso analizar la base de su legalidad. Las medidas de protección de la legalidad urbanística establecidas en la legislación urbanística española encuentran su origen en las técnicas de policía urbana, y puede considerarse que tienen dos puntos de partida: por una parte, las relaciones de vecindad reguladas por el Derecho privado, y por otra parte, las técnicas de protección del dominio público. No obstante, será la conversión del urbanismo

---

<sup>15</sup> Ejemplo significativo de las primeras Ordenanzas Locales lo constituyen las de Sevilla, Granada, Toledo o Málaga, en las que la tradicional potestad de policía abarca la totalidad de los cometidos de la vida local, no sólo en lo que afecta a las restricciones a la actividad de los particulares, sino que también incluye cometidos más amplios como la adopción de medidas positivas y realizaciones materiales. Pero será sólo a partir del siglo XII y como consecuencia directa del desarrollo de las Instituciones Municipales y del crecimiento de las ciudades en la Baja Edad Media, cuando se empiecen a adoptar las primeras disposiciones dirigidas a reglamentar la actividad constructiva en el espacio urbano con un carácter general, alcanzando su máxima expresión con la Intervención Real, a través de la figura de los corregidores en el sistema municipal, quienes asumen las funciones en materia de policía urbana en un esfuerzo por mejorar la trama urbana, la salubridad y la seguridad de las edificaciones. Siendo la finalidad primordial de las Ordenanzas Municipales concretar la regulación de las relaciones que se generan en la ciudad (los derechos y los deberes de los vecinos, la protección de la salubridad pública, la actividad constructiva y edificatoria, pública y privada, la regulación de las servidumbres prediales y la ordenación y composición de la fachada, de la ciudad...).

<sup>16</sup> CHUECA GOITIA, F.: *Resumen histórico del urbanismo en España*, op. cit. La legitimación de la potestad municipal ya partía de la Constitución de Cádiz de 1812, como se expondrá a continuación.

en una función pública<sup>17</sup> lo que decididamente constituyó los principios de lo que significa su sistema actual.

Las Ordenanzas eran las normas en las que se recogían *“los usos para regular el comportamiento de los habitantes con una preocupación específica por regular las relaciones de carácter vecinal, sin perjuicio de que, también, se preocupasen por la protección del dominio público”*<sup>18</sup>.

Uno de los objetos más singulares en el ámbito material del urbanismo es la belleza, el ornato de la población y comodidad de los habitantes, comprendiéndose generalmente también bajo el nombre de policía urbana cuanto se refiere a la higiene de la vía pública y la seguridad en la construcción<sup>19</sup>.

En la Ilustración son sin duda las Ordenanzas de Cádiz de 1792 y los “Maestros de Obras”<sup>20</sup> los que tienen la función principal preservar el crecimiento ordenado de las ciudades. De esta forma, la regulación de las

---

<sup>17</sup> El urbanismo como función pública se recoge expresamente en el Texto Refundido 1/2004, artículo 5 “Facultades urbanística”, el artículo 6, “Función pública y formas de gestión urbanística”; el artículo 7 “Participación ciudadana” y el artículo 13 “Sociedades urbanísticas”, Su Reglamento 278/2007 también lo refleja en los artículos 13 “Función pública de la ordenación territorial y de la actividad urbanística” y el artículo 530 recoge los límites.

<sup>18</sup> CASTILLO BLANCO F.: Régimen Jurídico de las actuaciones urbanísticas sin título autorizante, Ed. Aranzadi, Navarra, 2006.

<sup>19</sup> Funciones atribuidas por Posada Herrera a la policía urbana a las que correspondía, además “la creación y sostenimiento de los servicios de orden material para la belleza y ornato de la población y comodidad de los habitantes de la misma, así como a implantar las rectificaciones necesarias para mejorar y conservar dichas condiciones de ornato y comodidad...” y “... cuanto se refiere a la higiene”. Lecciones de administración del Sr. D. José de Posada Herrera : estudios sobre la beneficencia pública, (Prólogo de Francisco Sosa Wagner,) Universidad de Oviedo Servicio de Publicaciones, 1995.

<sup>20</sup> Las Ordenanzas fijaban “su altura, proporción de cuerpos, y demás miembros del edificio, vuelo de balcones y cornisas, situación de huecos, dimensiones de éstas, y en la proporción que guardan con las macizas; así como todos los adornos, que forman la fachada o frente” y los Maestros de Obras quienes observaban la obligación estas prescripciones, tratando de conjugarlas con los intereses de los dueños de los predios.

relaciones que se generan en la ciudad (los derechos y los deberes de los vecinos), la protección de la salubridad pública, la actividad constructiva pública y privada, etc se abordaría a través de las citadas ordenanzas. En realidad, la propia estructura urbana de las ciudades españolas, irregulares e insalubres en esos momentos, potenciaría a partir del S. XVI la prohibición de voladizos en fachada y de otras disposiciones relativas a la regeneración urbana (alineaciones) y a la actividad edificatoria.

Lo cierto es que, tras este primer período en que la policía urbana y específicamente, la disciplina urbanística recaían básicamente en manos municipales, el periodo siguiente, influido por la recepción del ideal ilustrado a partir del S. XVII, estaría determinado por la asunción estatal de la policía urbana, coincidiendo con los planes de obras públicas y de fomento característicos de este momento histórico y que, sin duda alguna, tuvieron también su impacto en las ciudades de la época.

Pero con independencia del papel desempeñado por la Real Academia de San Fernando encargada no sólo de la formación de Arquitectos y Maestros Mayores de Obras, quienes tenían encomendada la función de dirigir las edificaciones urbanas (con el consiguiente desmantelamiento de la estructura gremial), sino también del control y examen de los proyectos de obras públicas influyendo en el desarrollo y reforma de las ciudades españolas del S. XVIII, la policía urbana trasciende a un plano superior con la figura de los “*corregidores*” que simbolizó singularmente la intervención monárquica en la vida municipal como “delegados regios”<sup>21</sup> (ostentando ese doble carácter de funcionario local y representante de la autoridad del rey), encargados de la vigilancia de las edificaciones y la protección del dominio público frente a

---

<sup>21</sup> GONZÁLEZ ALONSO, B.: *Sobre estado y administración Corona de Castilla en antiguo régimen*, Ed. Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid, 1981.

usurpaciones ajenas. Los *corregidores* asumieron un conjunto heterogéneo de funciones, llegando incluso a ostentar competencias judiciales atribuidas por las Cortes de Toledo; se encargaban de todas las cuestiones relativas a la Organización Local, la promoción y gobierno municipales, las obras públicas y la gestión económica del Concejo, y se les encomienda muy singularmente la integridad del territorio y la protección del término municipal.

La instauración de Absolutismo determinaría que los municipios fueran perdiendo la competencia, casi exclusiva, en esta materia, cediéndola en buena medida al Estado. En este contexto, los Corregidores ganaron protagonismo en la vida municipal, lo que no implicó que desde los municipios no se siguiese realizando una importante labor de regulación de la actividad constructiva, ni que éstos perdieran ciertamente su papel e importancia.

La Constitución de 1812 reconocía a los municipios la policía de salubridad y comodidad así como el cuidado y vigilancia de la construcción de todas las obras públicas que fueran necesarias y las medidas de utilidad y ornato, atribuyéndoles expresamente la creación de ordenanzas municipales, si bien con el control y el sometimiento a las Cortes<sup>22</sup>.

Con carácter general, todas las leyes del siglo XIX, con independencia de la orientación política liberal o conservadora, atribuyeron sistemáticamente la competencia de urbanismo a los municipios<sup>23</sup>, lo que daría lugar a la progresiva absorción del urbanismo por éstos como una de sus competencias

---

<sup>22</sup> CASTILLO BLANCO, F.: *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*, op. cit., Pág. 40. La Ley de Ayuntamientos de 1840 encomendaba a los municipios la formación de las Ordenanzas municipales que incluían la policía urbana y rural.

<sup>23</sup> ANGUITA CANTERO, R.: *Ordenanza y policía urbana*, Ed. Universidad de Granada, Granada, 1997.

fundamentales, y derivaría en que la acción de policía urbana tomase cada vez más fuerza como podía apreciarse en las Leyes municipales de 20 de agosto de 1870, y en la de 16 de diciembre de 1876, que permanecieron vigentes hasta el Estatuto Municipal de 1924.

La asunción de la gestión del urbanismo por los municipios coincidió con la paulatina concentración de la población en las ciudades españolas, ligado, como no podía ser de otra manera, a las nuevas relaciones económicas y sociales que imponía el nuevo orden burgués, dando lugar a la publicación de disposiciones específicas sobre alineaciones, alturas de las edificaciones, ornato y saneamiento<sup>24</sup>. Se trataba por una parte, de acoger los excedentes de población y diseñar para ellos su propia expansión en la ciudad, bloqueada hasta entonces por las murallas, y por otra, de reformar la propia ciudad, inadaptaada para el funcionamiento adecuado, carente de todo servicio urbano, y los consiguientes problemas sanitarios<sup>25</sup>. Como respuesta a estos desafíos sociosanitarios, se recurrió básicamente a dos técnicas urbanísticas: el ensanche y la reforma interior. Ambas técnicas supusieron una profunda reordenación urbana si bien colmadas de importantes complicaciones jurídicas.

La creación en 1852 de la Junta Consultiva de Policía Urbana, órgano dependiente del Ministerio de Gobernación, centralizará la intervención en materia edificatoria, y entre sus competencias destaca la de informar los

---

<sup>24</sup> Maestros como GARCÍA de ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO L.: *Lecciones de derecho urbanístico*, Ed Civitas, (2ªEd), Madrid, 1981, Pág. 51 explican que el gran crecimiento demográfico de las ciudades genera en éstas un doble problema.

<sup>25</sup> MARTÍN MATEO, R.: “El ambiente y el acta única”, RDU, Nº 51, 1989, Págs. 69 a 76. El crecimiento del urbanismo está íntimamente ligado a la salubridad e higiene pública.

reglamentos y ordenanzas de policía urbana<sup>26</sup>.

En línea con lo anteriormente expuesto, una Real Orden de 9 de febrero de 1863 exigía la necesidad de licencia para la realización de obras o edificaciones en aquellas zonas urbanas sujetas a planes de nuevas alineaciones, distinguiendo una serie de obras prohibidas en las que era el Arquitecto Municipal quien podía proceder a su suspensión, poniéndolo en conocimiento del Alcalde, a quien a su vez correspondía decretar, en su caso, la demolición a costa del propietario, sin perjuicio de la acción que correspondiera a éste frente al Arquitecto.

Con posterioridad, la Orden de 25 de abril de 1874, establecía expresamente que *«Las licencias de construcción otorgadas con las solemnidades de reglamento y mediante el pago de arbitrios que por tal concepto se hallen establecidos causan estado, y por ellas se adquiere un perfecto derecho a la ejecución de las obras que se intente verificar, mientras no se falte a las condiciones del proyecto aprobado y de la licencia*

---

<sup>26</sup> Coincidiendo con dicho hecho, y fruto del mismo, aparecieron un conjunto de disposiciones relativas a la ciudad que ponían de manifiesto, precisamente, la cada vez mayor importancia que se concedía a la construcción ordenada en el espacio urbano. Importantes ejemplos de ello los constituyen, la Real Orden de 10 de junio de 1854 (modificada con posterioridad por la Real Orden de 5 de abril de 1859, de 9 de noviembre de 1862 y 13 de abril de 1904) dictó bases para la anchura y clasificación de calles, altura de las casas y distribución de pisos. La Real Orden de 16 de junio de 1854 determinó los trámites a observar en los expedientes de alineación de calles y plazas. La Real Orden de 1 de agosto de 1857 dispuso sobre la legislación aplicable -la de expropiación o de propios- cuando por exigirlo la rectificación de una línea de calle o plaza, el propietario de una casa tiene que adelantarla tomando algún terreno de la vía pública. La Real Orden de 10 de junio de 1858 fijó en seis metros la distancia a la que debían colocarse el arbolado respecto de las fachadas de las casas de las afueras de Madrid. La Real Orden de 31 de marzo de 1862 especificó las facultades de las autoridades locales y de los gobernadores para entender y resolver en los expedientes relativos a la reedificación o enajenación, en su caso, de los edificios ruinosos. O por citar un último ejemplo, la Real Orden de 6 de abril de 1864 dictó reglas para la edificación dentro de la zona de ensanche de Madrid y la Real Orden de 20 de abril de 1867 dictó reglas sobre solicitud y concesión de licencia de edificación en Madrid. Y sobre la vida de Posada Herrera vid. SOSA WAGNER, F.: *Posada Herrera: Actor y Testigo del Siglo XIX*, Universidad de León, León, 2000.

*concedida, único caso en que el arquitecto municipal o quien haga sus veces podrá mandar suspender todo trabajo que se separe de tal proyecto, según se determina en la Disposición 9 de la Real Orden de 9 de febrero de 1863 dada con carácter general. Mientras no se verifiquen obras de consolidación de las señaladas taxativamente en la Disposición 4 no puede decirse que se aumentan las condiciones de duración del edificio, quedando obligado en otro caso el propietario á demolerlo completamente, al tenor de lo sancionado en el número 12»<sup>27</sup>. Se sientan con ello las bases de lo que constituyen actualmente los presupuestos de hecho para la adopción de medidas de reacción para la protección de la legalidad urbanística.*

Muestra de la gran actividad municipal en esta materia se reflejó en una jurisprudencia<sup>28</sup> que exigía responsabilidad a los Ayuntamientos por el derribo de edificios particulares en buen estado de conservación y solidez, y previa calificación de ruinosos para disponer su demolición, aun siendo para no causar daño al dueño colindante o en la introducción de variaciones en el trazado de las vías públicas. La Real Orden de 18 de julio de 1879 ilustra la responsabilidad contraída por el Gobernador como consecuencia de la revocación de un acuerdo ejecutivo de un Ayuntamiento, ordenando la demolición de una obra autorizada por éste<sup>29</sup>.

Mientras en el ámbito municipal se dictaban numerosas normas en materia urbanística, que marcarían el desarrollo de nuestro derecho urbanístico posterior, en el ámbito estatal, la regulación de nuestro entorno

---

<sup>27</sup> CASTILLO BLANCO, F.: Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas, op. cit., Pág. 32.

<sup>28</sup> Vid. las sentencias del Tribunal Supremo de 15 de junio de 1.897, de 2 de octubre de 1.897, de 10 de abril de 1.897, de 17 de diciembre de 1.902 y de 21 de febrero de 1.912.

<sup>29</sup> CASTILLO BLANCO, F.: Régimen jurídico de las actuaciones urbanísticas, op. cit., Pág. 34.

urbano ta empezaba a despuntar, destacando de forma importante el Proyecto de Ley General para la Reforma, Saneamiento, Ensanche y otras mejoras de las poblaciones, de Posada Herrera de 1861<sup>30</sup>.

---

<sup>30</sup> BASSOLS COMA, M.: *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico Español*, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973, Pág. 363. Se refiere a la misma como el primer intento de consideración unitaria de la problemática urbanística. Sobre la vida de Posada Herrera vid. SOSA WAGNER, F.: *Posada Herrera: Actor y Testigo del Siglo XIX*, Universidad de León, León, 2000. La legislación de Ensanches, de clara acción administrativa de la política de estabilidad propugnada por la Unión Liberal y muy especialmente por Posada Herrera. La novedad, más importante del Proyecto, la constituye el tratamiento que se hace del derecho de propiedad, su afección al proceso de desarrollo urbano a través de la técnica del ensanche: de una parte, de deberes y cargas de los propietarios determinadas por la cesión obligatoria de terrenos para viales, la edificación forzosa, bajo el riesgo reenajenación y la contribución a las obras de urbanización; de otra parte, una serie de limitaciones a la propiedad, como la autorización previa a la edificación, conjunto de factores que suponían una auténtica involución de la percepción del derecho de propiedad que existía hasta el momento y atentatorio de la configuración constitucional del derecho de la propiedad.

## **1.2.- AMANECER DEL DERECHO URBANÍSTICO**

### ***1.2.1.-Etapa preconstitucional***

El urbanismo español se rigió básicamente por una serie de disposiciones que, promulgadas en distintas fechas, no integraban un conjunto orgánico, es decir, la legislación urbanística estaba formada por diversas leyes que regulaban aspectos distintos pero sin formar todas ellas un cuerpo unitario: las Leyes de Ensanche y Extensión de 26 de julio de 1892; la Ley de Saneamiento y Mejora Interior de 1895; la Ley de Solares 1945 y la Ley de Régimen Local de 1955. Junto a estas Leyes también se encontraban otros preceptos complementarios de variado rango jerárquico y ámbito limitado a ciertas ciudades, que resultaban insuficientes para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían y las modernas técnicas aconsejaban.

#### **1.2.1.1. La Ley del Suelo de 1956 y la Ley sobre Protección de Zonas Verdes y Espacios Libres de 1963**

La Ley de 1956<sup>31</sup> fue la primera Ley urbanística de carácter y vigencia nacional “que evita la dispersión normativa y la confusión de normas de muy

---

<sup>31</sup> Esta Ley constaba de la Exposición de Motivos formada por 228 artículos, que se articulan en torno a VII Títulos, junto a 4 Disposiciones Finales y 12 Disposiciones Transitorias.

variado rango”<sup>32</sup>.

Supuso el nacimiento de la competencia urbanística integrada en la Administración Central, sin cuya previsión planificadora y autorización previa podía realizarse ninguna urbanización o construcción. En su Exposición de Motivos criticaba la perspectiva localista del urbanismo característico del periodo anterior y las lamentables consecuencias de éste: el abandono del régimen del suelo en manos de la autonomía de la voluntad, la inexistencia de un orden de prioridades en la actividad pública, la especulación urbanística y la dejadez del crecimiento de las grandes ciudades a las leyes del mercado, en respuesta a lo cual la Ley pretendía un urbanismo estable y “largoplacista” con el que vitalizar los núcleos de desarrollo armonizando las economías agrícola, industrial y urbana formando una gran estabilidad económico social.

El planeamiento aparecía como piedra angular de toda ordenación urbana, previendo la formación de dos tipos de planes: territoriales (nacional, provinciales y municipales) encargados de la clasificación urbanística del suelo, más allá de los límites físicos<sup>33</sup>, clasificación encaminada a asegurar la utilización del suelo conforme a su función social, y los planes especiales centrados de forma singular en un aspecto de la ordenación como la protección del paisaje, las vías de comunicación etc.

También contemplaba distintos sistemas de ejecución de los planes

---

<sup>32</sup> GONZÁLEZ-VARAS, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ed. Thomson Aranzadi, Navarra, 2004.

<sup>33</sup> El plan como instrumento de ordenación urbanística se encargaría de la clasificación del suelo en: suelo urbano, como aquel que está situado en zonas consolidadas por la edificación, o bien cuenta con una serie de servicios urbanísticos (acceso rodado, abastecimiento de agua y alcantarillado y suministro de ciudad); suelo de reserva urbana, aquel susceptible de urbanización mediante los correspondientes planes parciales y finalmente suelo rústico que englobaba el resto del territorio municipal, asignándosele un aprovechamiento directo de  $1\text{m}^3$  de edificabilidad por cada  $5\text{m}^2$  de superficie ( $0,2\text{m}^3/\text{m}^2$ ).

urbanísticos, cuatro en total: cooperación, expropiación, compensación, cesión de viales<sup>34</sup>.

La disciplina urbanística aparecía como una técnica de protección objetiva del derecho de propiedad, en la que la perspectiva de la ciudadanía prevalecía sobre los intereses del propietario<sup>35</sup>, reintegrando el orden conculcado por la vía de la autotutela declarativa (anulación o revocación de los actos ilegales)<sup>36</sup> y ejecutiva (restitución de las cosas a su estado anterior a la trasgresión); previendo un régimen de sanciones y el resarcimiento o indemnización de los daños y perjuicios derivados de eventuales trasgresiones.

Además la disciplina urbanística aparecía directamente relacionada con

---

<sup>34</sup> El sistema de cesión de viales, que ya había sido instaurado, aunque con limitaciones, en la Ley de Ensanche de 26 de julio de 1892, se vigoriza ahora con la obligación de los propietarios de aportar los terrenos para viales, zonas verdes y costear las obras de urbanización, con la especialidad de que serían sufragados mediante contribuciones especiales, aunque sin una previsión específica todavía de los Estándares Urbanísticos. El artículo 81.2 de la Ley del Suelo, se regula a efectos de reparcelación el supuesto de que el volumen edificable en un polígono o manzana se concentre en algunas de sus parcelas, lo que implica, la existencia de espacios libres a los que se atribuye una edificabilidad que no puede construirse en los mismos. Veremos como este tipo de ordenación tiene gran importancia de a efectos económicos, por cuanto va a permitir la existencia de espacios libres privados sin carga alguna económica para la Administración. GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, op. cit, Págs. 87 a 134.

<sup>35</sup> CASTILLO BLANCO, F.: “Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas”, op. cit., Pág. 40.

<sup>36</sup> BASSOLS COMA, M.: “El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, N° 6, 1975, Págs. 303 y ss: “a la vista de esta serie de elementos técnicos parece que deba concluirse que la previsión de medios de control contra la indisciplina eran suficientes. La única salvedad que procede puntualizar es la relativa a que con posterioridad a la Ley de 1956, el ordenamiento jurídico experimentó importantes avances y perfeccionamientos a través de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa y de la Ley de Procedimiento Administrativo. De estos avances el ordenamiento urbanístico pudo beneficiarse en gran medida por aplicación directa o supletoria; la única excepción fue el mecanismo de la revisión de oficio de los actos nulos de pleno derecho y los anulables (artículos 109 y 110 de LPA) por interpretarse que no eran directamente aplicables a las Corporaciones Locales”.

la salubridad de las ciudades y el respeto de zonas verdes que permitían la oxigenación de las mismas, sobre las cuales se puso de manifiesto la necesidad de establecer medidas adicionales<sup>37</sup>, dando lugar a la Ley 158/63, con la que pretendía evitar la alteración de planes y la descalificación de espacios libres por razones de interés particular.

Su Exposición de Motivos se hacía eco del problema al que se enfrentaba el legislador, “pero el constante acoso que estos espacios libres sufren intereses contrapuestos que tienden a incrementar los volúmenes de edificación determina que en la práctica no baste que se cumplan los mismos trámites por la formación y aprobación de los Planes que para su modificación, porque este aspecto urbanístico suele ser más difícil de conservar y ello aconseja extremar las garantías, a fin de que cualquier alteración en estas superficies no edificables no pueda obedecer sino a razones de interés general, debidamente justificadas”<sup>38</sup>.

---

<sup>37</sup> Por otro lado, el criterio territorial marcaba la clasificación del planeamiento en la ley del 56: plan nacional, planes provinciales, planes generales de ordenación urbana municipal o comarcal y planes parciales que desarrollan el plan general. La determinación de la ordenación de los espacios libres dependía del tipo de planeamiento. Así, la existencia de criterios legales a escala nacional contribuía a que los Ayuntamientos pudieran defenderse con mayor facilidad de la presión de los intereses contrapuestos, y obligaba a los titulares de estos intereses a promover un plan en el caso de que no existiera o que quisieran obtener mayor aprovechamiento urbanístico. Por su parte, el plan general, municipal o comarcal, era el instrumento jurídico adecuado para la ordenación de los espacios libres (art. 9). Ante la inexistencia de plan general sería el plan parcial el que asumiría la responsabilidad de determinar los espacios libres y fijar el criterio de ordenación.

<sup>38</sup> La Ley 158/63, de Protección de Zonas Verdes y Espacios libres, modificaba la competencia para aprobar la alteración de los planes de urbanismo cuando su objeto sea el de introducir una diferente zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan. Así, el artículo 1 exigía que, una vez aprobados los distintos tipos de planes conforme a los procedimientos establecidos en la normativa vigente, la introducción en ellos de cualquier modificación del uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres previstos, requería la aprobación del Consejo de Ministros, previo informe favorable del Consejo de Estado, de la Comisión Central de Urbanismo o de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid. En este sentido, se puede afirmar que este cambio normativo responde a la necesidad de defender a la Administración del acoso de los intereses contrapuestos, que pretenden conseguir un cambio de zonificación o uso urbanístico de

Pese a las originales soluciones aportadas, que han mantenido su vigencia en los sucesivos cuerpos normativos, y que actualmente siguen vivas (sistemas de planes, clases de suelo, formas de gestión, sistemas de ejecución) y, manteniendo su espíritu inicial, los patrimonios públicos del suelo, las reparcelaciones, las licencias y demás formas de intervención en la edificación y los usos de suelo<sup>39</sup>, esta Ley no estuvo exenta de críticas y pese a su perfección formal no fue bien acogida en la práctica desarrollándose la actividad planificadora con gran lentitud, generando una correlativa escasez de suelo apto para la edificación, y una falta de respuesta por parte de los poderes municipales ante los numerosos incumplimientos de la norma.

A modo de conclusión, y utilizando las palabras del maestro GARCÍA DE ENTERRÍA, esta Ley supuso *“el verdadero acta de nacimiento de un Derecho Urbanístico Español por fin maduro, orgánico y omnicompreensivo, lejos del casuismo normativo, de las timideces y del arbitrio ocasional de los cien años anteriores, animado de criterios técnicos profundos, por supuesto discutibles, pero que intentan responder a la vasta problemática de*

---

las zonas verdes o espacios libres previstos en el plan. Así, la competencia para la aprobación definitiva de la alteración de los planes se asigna al Consejo de Ministros, y se prevé un conjunto de informes preceptivos y vinculantes que se entiende supondrán una garantía efectiva para el interés público. No cabe duda de que el legislador utiliza el procedimiento de modificación como garantía del interés público; la alteración de competencia y la previsión del informe preceptivo y vinculante del Consejo de Estado evidencian que se ha llevado a sus últimas consecuencias las posibilidades que ofrece el procedimiento administrativo para garantizar el interés general en materia de espacios libres. Problema distinto es determinar si constituye un criterio de organización adecuado el establecer como intervención necesaria la actuación del Consejo de Ministros en toda alteración de los planes que suponga una modificación de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres. En todo caso, ello evidencia la tensión de intereses existentes y el poder de las presiones ejercidas sobre la Administración que se estimaba que sólo podían superarse con las garantías de procedimiento establecidas en la Ley a las que se ha hecho referencia. Se recoge en la exposición de motivos y en sus 3 artículos.

<sup>39</sup> VAQUER CABALLERÍA, M.: “Cincuenta años de Ley del Suelo” en *Número especial con motivo del cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956*, (Coord. BASSOLS COMA, M.), Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiental, Nº 225, Madrid, 2006.

*los conflictos de intereses privados y colectivos que suscita la realidad del urbanismo contemporáneo*<sup>40</sup>.

### **1.2.1.2. Las modificaciones de la Ley del Suelo de 1975, y su Texto Refundido de 1976**

El proceso de gestación de la reforma de la Ley de 1956 fue largo. Se inició en 1972 con la publicación del documento “El porqué de una reforma” con la finalidad de poner de manifiesto los desaciertos de la Ley a partir de errores iniciales y carencia de autocrítica sin omitir el fracaso<sup>41</sup>. Esta reforma se llevó a cabo por la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley del Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana, de carácter continuista en lo esencial respecto a su predecesora, seguida de otra inminente reforma operada a su vez mediante el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>42</sup>, que además fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978); manteniéndose vigente el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (D 635/1964).

La Ley del Suelo de 1975 pudiera calificarse de realista y pragmática,

---

<sup>40</sup> Así es como define la situación el Maestro García de Enterría y el profesor Parejo, en FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed El Consultor, 18ª Edición, Madrid 2005.

<sup>41</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R: *Manual de Derecho Urbanístico*, Ed El Consultor, 18ª Edición, Madrid 2005, Pág. 25.

<sup>42</sup> GONZÁLEZ VARAS IBÁÑEZ, S.: “Urbanismo y Ordenación del Territorio”, en QUINTANA LÓPEZ, T. Coord.: *Derecho Urbanístico Estatal y autonómico*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, Págs. 44-45.

ya que trataba de poner coto al reiterado incumplimiento de la legislación urbanística producido a lo largo del período de vigencia de la Ley del Suelo de 1956<sup>43</sup>. Las más relevantes innovaciones que introdujo se dirigieron a limitar en lo posible las causas de la indisciplina urbanística, tratando de evitar, especialmente, la comisión de la infracción, “porque sólo así se evita el coste social que toda infracción comporta”<sup>44</sup>, pero cuando aún así esta se produjese, se preveía un estricto sistema de sanciones y responsabilidades que debía recaer exclusivamente sobre el infractor culpable, prevaleciendo el interés general.

La efectividad del orden urbanístico establecido por los planes quedaba garantizado mediante la intervención de la Administración a través del instrumento jurídico habilitante de la licencia. La posición central de la licencia en el ordenamiento urbanístico quedó reforzada con las medidas de suspensión y demolición de las obras realizadas sin licencia o con la extralimitación del contenido de la misma.

Tanto la Ley del 75, como el subsiguiente Texto Refundido de 1976,

---

<sup>43</sup> BASSOLS COMA, M.: Consideraciones sobre los controles extrajudiciales de la administración: en torno a la reforma del Estatuto del Mediateur francés», en *Revista de Administración Pública*, nº 82, 1977, pp. 404 A 406, en la que explica cómo de la Exposición de Motivos de la Ley de Reforma se desprende que se imputa exclusivamente los efectos de la indisciplina urbanística a los defectos técnico-jurídicos del sistema. Esta visión es unilateral por cuanto el incumplimiento del ordenamiento jurídico puede deberse en gran medida a motivaciones de orden político-administrativo que exijan soluciones de esta naturaleza. No cabe la menor duda que para combatir estas situaciones podría haberse acudido a medidas de control parlamentario o inspiradas en el modelo del Ombudsman escandinavo, que han sido recibidas previa su adaptación en muchos países europeos (Inglaterra y Francia, entre otros). O simplemente extender el régimen general de revisión de oficio, recursos administrativos, justicia administrativa, régimen de sanciones y sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración al ámbito urbanístico.

<sup>44</sup> Exposición de Motivos de la Ley 19/1975, de 2 de mayo, de Reforma de la Ley sobre Régimen de Suelo y ordenación urbana.

establecían el modelo básico de protección de la legalidad urbanística<sup>45</sup>, distinguiendo tres grandes supuestos el de *obras, actos de edificación o uso de suelo, sin licencia o en contra de la licencia otorgada* (artículos 184 y 185 del Texto Refundido de 1976); *obras al amparo de licencias ilegales* (artículos 186 y 187) y *obras en zonas verdes o espacios abiertos* para los que se articulaba una especial protección en el artículo 188.

El restablecimiento de la legalidad urbanística en el caso de obras ya terminadas o en curso de ejecución al amparo de una licencia ilegal, se llevaba a cabo mediante la destrucción del título jurídico habilitante a través de las previsiones administrativas del régimen general de la suspensión y anulación de oficio de los actos declarativos de derechos, generando la responsabilidad de la Administración que debía indemnizar al titular de la licencia por los daños y perjuicios ocasionados por la aplicación de dichas medidas.

Pero cuando el restablecimiento de la legalidad urbanística se produjese sin la mediación de la previa intervención administrativa, como es el caso de las obras ejecutadas sin licencia, o ejecutadas contraviniendo las cláusulas de la licencia, no habría lugar a la exigencia de responsabilidades a cargo de la Administración, puesto que la lesión que significase para el interesado el acuerdo de suspensión o demolición sería un perjuicio que él debería soportar íntegramente, en cuanto que sería el mismo y no la Administración quien habría creado la situación de ilegitimidad, que sería corregida por la posterior actuación administrativa.

Lo cierto es que la regulación establecida en 1975, motivada por la legítima preocupación de la extendida indisciplina, determinó, en gran

---

<sup>45</sup> CASTILLO BLANCO, F.: Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante, op. cit., Pág. 45.

manera, que la articulación de las medidas de reacción frente a la trasgresión de la legalidad urbanística se centrara, quizás de forma excesiva, en la infracción urbanística<sup>46</sup>. Específicamente, se regulaban dos cuestiones principales: la primera, la supeditación de la adopción de medidas de reacción a la apreciación de una infracción urbanística manifiesta<sup>47</sup>; y la segunda, la prescripción de las infracciones urbanísticas ligada a las medidas sancionadoras a adoptar<sup>48</sup>.

No obstante, es de destacar que dicho texto supuso, en cierto sentido, varios pasos adelante decisivos, reforzando los instrumentos preventivos y represivos necesarios para restablecer un nivel social adecuado de disciplina urbanística y el establecimiento de la inversión de las posiciones de Administración e infractor, al poner a éste último en una situación activa al tener que realizar las actuaciones precisas para restaurar la legalidad urbanística.

### **1.2.1.3. Reglamento de Disciplina Urbanística 2187/1978**

El Texto Refundido de 1976 fue desarrollado por los Reglamentos de

---

<sup>46</sup> En efecto, como en su momento denunciaron BASSOLS o GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO L., la Ley potenciará involucrar en la figura de la infracción urbanística a elementos ajenos a su concepto estricto y, más concretamente, a las correspondientes a la categoría genérica de trasgresión de la legalidad urbanística, en cuanto simple medida de la validez y eficacia de los actos, convirtiéndola en la piedra angular de los mecanismos legales de reacción frente a la conculcación del orden urbanístico.

<sup>47</sup> Contempladas en los artículos 184 y 187 de la Ley del Suelo de 1976 y el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978, en sus artículos 34 y 36.

<sup>48</sup> Se recogía en el artículo 230 de la Ley del Suelo de 1976, al regular la prescripción de las infracciones urbanísticas, estableciendo un plazo de prescripción ligado a las medidas sancionadoras a adoptar.

Planeamiento Urbanístico, Disciplina y Gestión Urbanísticas de 1978<sup>49</sup>.

El Reglamento de Disciplina Urbanística merece un estudio detallado por su vigencia y reviviscencia después de la Sentencia del Tribunal Supremo 61/1997. En éste la licencia aparece como un verdadero instrumento para llevar a cabo la ordenación urbanística, remitiendo la regulación del procedimiento de otorgamiento de las licencias a la legislación local<sup>50</sup>. Las licencias se concedían según las previsiones y determinaciones de la Ley del Suelo, de los Planes de Ordenación Urbana, de los Programas de Actuación Urbanística y, en su caso, de las Normas complementarias y Subsidiarias del Planeamiento, o de las Normas y Ordenanzas reguladoras sobre uso del suelo y edificación.

Las distintas medidas de protección de la legalidad urbanística se enmarcan en la actividad administrativa de intervención de los actos de edificación y uso del suelo a través de su sometimiento a previa licencia y de

---

<sup>49</sup> Consta de 94 artículos y una disposición final referidos todos ellos a la disciplina urbanística. El título Primero “Intervención de la edificación y uso del suelo, dividido a su vez en dos capítulos, el primero de ellos dedicado a las licencias, regula los actos sujetos a la concesión de la misma, la competencia y el procedimiento para su otorgamiento, así como los actos promovidos por órganos del Estado o Entidades de Derecho Público que administren bienes estatales. El segundo se refiere a las órdenes de ejecución con regulación expresa del estado ruinoso de las construcciones. El Título segundo dedicado a la Protección Urbanística distinguiendo cinco capítulos: a) obras que se realicen sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones de una u otra (artículos 29 a 33); b) de la suspensión de los efectos y la revisión de las licencias (artículos 34 a 39); c) Obras y licencias en zonas verdes o espacios libres (artículos 40 a 42); d) de la suspensión y revisión de los actos y acuerdos municipales en materia de urbanismo (artículos 43 y 44) y finalmente, e) las medidas tendentes a la protección de la legalidad en materia de licencias (artículos 45 a 50). Y el Título Tercero, y más extenso (artículos 51 a 94) dedicado a infracciones urbanísticas y su sanción, en el que se contempla las personas responsables, la competencia y procedimiento para la imposición de las sanciones, reglas para la graduación de las mismas y la enumeración de los diferentes supuestos constitutivos de infracción administrativa y la correspondiente sanción a imponer materia del uso del suelo y edificación, así como la prescripción de las mismas.

<sup>50</sup> Reglamentos RD 2187/1978, de 23 de junio, de Planeamiento Urbanístico; RD 2159/1978, de 23 de junio, de Disciplina Urbanística; RD 3288/1978, de 25 de agosto, Gestión Urbanística.

órdenes de ejecución a que se refiere el artículo 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

Pero la actividad de intervención pública no se limitaba al otorgamiento de la licencia urbanística u orden de ejecución, sino que se extendía a la comprobación del cumplimiento de las condiciones exigidas por las mismas y a la puesta en marcha, cuando fuere pertinente, de los medios legales oportunos para la protección e integridad de la ordenación urbanística cuya finalidad es, a su vez, la salvaguarda de la efectividad de la potestad de intervención. Por ello presiden la protección de la legalidad urbanística los principios generales de proporcionalidad, congruencia y menor restricción posible a la actividad intervenida<sup>51</sup>.

Este Reglamento completa los supuestos contemplados en el Texto Refundido de La Ley del Suelo de 1976. Así, recoge la tradicional distinción entre los supuestos de obras realizadas sin licencia u orden de ejecución, o sin ajustarse a las condiciones de una u otra, en los que la autoridad municipal podía acordar la suspensión inmediata de dichos actos, previa concesión al interesado de un plazo de dos meses para solicitar la oportuna licencia o, en su caso, ajustar las obras a la licencia u orden de ejecución. Transcurrido dicho plazo sin realizar las actuaciones oportunas, el Ayuntamiento acordaría la demolición de las obras a costa del interesado, impidiendo definitivamente los usos a los que diera lugar<sup>52</sup>.

Para los supuestos de obras terminadas en las que no hubiera

---

<sup>51</sup> Principios positivizados en los artículos 4 y 6 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. En este sentido las Sentencias de 31 de octubre de 1978 y de 5 de mayo de 1980. GARCÍA DE ENTERRÍA, E.: *Lecciones de Derecho Urbanismo*, op. cit., Pág. 798.

<sup>52</sup> El Reglamento consideraba la posibilidad de reconstrucción de lo indebidamente demolido para los supuestos en que la actividad ejecutada sea la demolición de una construcción.

transcurrido más de un año, se preveía el requerimiento al constructor o sus causahabientes para que instasen la oportuna licencia o ajustasen las obras a las condiciones de la otorgada. La inactividad del interesado daría lugar al acuerdo municipal de la demolición de las obras a costa del interesado.

Cuando el contenido de estos actos administrativos constituyese una infracción urbanística manifiesta, la autoridad competente podía acordar la suspensión de los actos ejecutados en virtud de una licencia u orden de ejecución ilegal y, de declararse judicialmente la nulidad de la licencia, la autoridad acordaría la suspensión de los efectos y la incoación del correspondiente expediente sancionador, al objeto de imponer multas a los responsables y demás medidas de disciplina. Mientras el Tribunal no se pronunciase expresamente mediante sentencia, continuaría la paralización de las obras.

El Reglamento reconocía la responsabilidad de la Administración en los casos de anulación de licencias tanto en vía administrativa como contencioso administrativa, siempre que no concurriese dolo, culpa o negligencia graves imputables al perjudicado.

Las infracciones urbanísticas en zonas verdes o espacios libres no estaban sometidas a límite temporal, pues las licencias u órdenes de ejecución otorgadas con infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas o espacios libres previstos en los planes se calificaban como nulas de pleno derecho. Si las obras estuviesen todavía en curso de ejecución, se procedería a la suspensión de los efectos de las licencias, y si estuvieran terminadas, se procedería de oficio a la declaración de nulidad de las mismas.

## ***1.2.2. Configuración de un nuevo mapa estatal: la aparición de las autonomías***

### **1.2.2.1. Implicaciones jurídicas del reparto de competencias de los Artículos 148 y 149 de la Constitución Española en materia de urbanismo.**

La Constitución de 1978 no define el concepto de urbanismo, pero se refiere a él como si fuera un concepto determinado, con contenido y límites definidos. Sin embargo, hay que realizar un gran esfuerzo para concebir este concepto a través del reconocimiento de otros derechos, como el derecho fundamental de los españoles a una calidad de vida, a través de un medio ambiente adecuado y sostenible<sup>53</sup>, o la obligación de los poderes públicos de conservar y promover el enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España. Aunque en el ordenamiento urbanístico, parece que la facultad de urbanizar y la de edificar son inherentes al derecho de propiedad y esta facultad corresponde exclusivamente a la Administración, es, mediante la clasificación del suelo incide en las condiciones básicas del

---

<sup>53</sup> Dentro de nuestro ordenamiento, el derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, el deber de conservarlo y la racional utilización de los recursos naturales, junto a la necesaria armonización del crecimiento económico equilibrado para la mejora de las condiciones de bienestar y calidad de vida, son principios rectores de la política social y económica, recogidos en la Constitución Española y deben regir la actuación de los poderes públicos en esta materia. Sobre el medio ambiente en la Constitución Española vid.: FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: “Medio ambiente en la Constitución Española”, Boletín Informativo del Medio Ambiente, 20, 1981; VELASCO CARBALLEIRO, F.: *El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?*, Revista de las Administraciones Públicas, Nº 19, 1994; LÓPEZ RAMÓN, F.: *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente*, Revista Española de Derecho Administrativo, Nº 95, 1997; MONTORO CHINER, M<sup>a</sup>. J.: “El Estado ambiental de derecho. Bases constitucionales”, en SOSA WAGNER, F. (Coord.): *El derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.

ejercicio de dicho derecho<sup>54</sup>.

Los preceptos constitucionales que se refieren expresamente al urbanismo están regulados dentro del reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, atribuyendo a estas últimas la competencia en exclusiva en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (Art. 148.1.3 de la Constitución Española). Dicha competencia se extiende a las potestades de planeamiento, gestión o ejecución de los instrumentos planificadores y a la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, para cuyo ejercicio se arbitran técnicas jurídicas concretas, a lo que ha de añadirse la determinación en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo, en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación<sup>55</sup>, y si bien el Estado carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, el Estado tiene competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa,

---

<sup>54</sup> El argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional en el Fundamento jurídico 14.b) es claro “sin esta clasificación previa que, como hemos afirmado, encaja en el art. 149.1.1ª de la Constitución Española, no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad”. Así se recoge en la Ley del suelo de 1956 y su reforma de 1975, más la Ley 6/1998, todas estatales, por una parte y, por otra, en las Leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas de Valencia y de Castilla La Mancha; también se mantiene en determinadas leyes que la facultad de urbanizar no es inherente a la propiedad pero puede ser adquirida por el propietario por el cumplimiento de los deberes impuestos por la Ley, como se deriva de la regulación contenida en la Ley de Suelo de 1990 y el TR 1992 cuya vigencia truncó la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

<sup>55</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, Fundamento Jurídico 6º. El desarrollo de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo debe efectuarse con respeto del principio de la autonomía municipal: las corporaciones locales se erigen como protagonistas del teatro urbanístico con manifestaciones concretas como la redacción de planes y el otorgamiento de licencias, instrumentos que afectan y modulan nuestro objeto de estudio, las zonas verdes.

las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común<sup>56</sup>.

Además, junto a la legislación autonómica dictada en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, son de aplicación la Ley de Régimen de Suelo y Valoración de 1998, los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, no declarados inconstitucionales por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 y no derogados por la Ley, y también, la normativa sectorial del Estado en materia civil, de medio ambiente, patrimonio cultural, etc.

El legislador reaccionó frente al “boom” inmobiliario que elevó el precio de la vivienda significativamente en grandes ciudades como Madrid y Barcelona y frente al nacimiento de un mercado especulativo del suelo con la publicación de la Ley 8/1990. Su disposición final segunda facultaba al Gobierno para la aprobación de un Texto Refundido sobre las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, y la regularización, aclaración y armonización de dichas disposiciones. El resultado fue el Texto Refundido de 1992, que dio lugar, a su vez, a la elaboración de una tabla de vigencias de los Reglamentos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, aprobada por RD 304/1993, de 26 de febrero.

En lugar de atajar los problemas reseñados, la Ley del 90 y su

---

<sup>56</sup> En este sentido se manifiesta la STC 61/97, de 20 de marzo y la doctrina, FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional*, RDU, 1997, Nº 158; LORA-TAMAYO VALLVÉ: *Las nuevas legislaciones de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto*, RAP, Nº 151, 2000; BASSOLS COMA, M.: *Panorama del derecho urbanístico español: balance y perspectivas*, RDU, Nº 166, 1998; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: *El desconcertante presente e imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español*, REDA, Nº 94, 1997, GARCÍA-BELLIDO J.: *Candorosas reflexiones ante una infortunada sentencia*, *Revista de Estudios de la Administración Local* Nº 277, 1998.

continuación en el Texto Refundido del 92 enturbiaron el reparto competencial hecho por la Constitución al confundir los papeles del legislador estatal y el autonómico. El Tribunal Constitucional por tal motivo declaró inconstitucional la mayor parte de los artículos de la Ley, y en consecuencia, del Texto Refundido del 92<sup>57</sup>, modificando el sistema de fuentes y por tanto la “vigencia” de dicha Tabla, lo que trajo consigo la reviviscencia del Texto Refundido del 76 y los Reglamentos de Planeamiento, Disciplina y Gestión Urbanística de 1978.

La aprobación de la Ley 8/1990, de 25 de julio (Texto Refundido de 1992) de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, no partía de criterios socializadores o igualitaristas sino que mantenía la titularidad privada del “ius aedificandi”. No obstante, debilita la posición jurídica del propietario y potencia las facultades de la Administración en orden a la intervención, tanto en la definición de los aprovechamientos como en el tráfico inmobiliario.

El objetivo de la reforma fue más modesto que el de una socialización niveladora entre los propietarios, condiciona los derechos de estos al cumplimiento de diversos deberes y la adquisición gradual de facultades urbanísticas conforme avanza el proceso urbanizador: sólo se adquiere el derecho a urbanizar una vez aprobado el planeamiento específico. Esta etapa supuso la conversión del suelo rústico a suelo urbanizable y la adquisición del derecho al aprovechamiento urbanístico, determinado por aplicación del aprovechamiento tipo marcado en el planeamiento municipal, supeditado al cumplimiento de los deberes de cesión, equidistribución y urbanización en los plazos fijados, convirtiéndose así el suelo urbanizable en suelo urbano. El

---

<sup>57</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997.

derecho a edificar se adquiriría por la obtención de la licencia y se perdía por la caducidad de ésta.

La Administración tiene potestad para regular los plazos en que los derechos han de ejercitarse bajo sanción de pérdida o reducción. Además, en cada fase del proceso, el valor del suelo se determina conforme a las etapas que se hayan completado, de forma que un suelo urbanizable, cuando no se ha iniciado la primera etapa se valora conforme a su valor inicial, mientras que si ese mismo terreno ha cumplido la tercera etapa, se valorará conforme al valor de mercado<sup>58</sup>.

La ley mantenía la desigualdad que comportaba la existencia de varias clases de suelo, no reconociéndose “ius aedificandi” alguno al urbanizable no programado y al no urbanizable. Sin embargo, en el interior del suelo urbano, la nivelación por zonas se trataba de alcanzar con la articulación de técnicas como el “aprovechamiento tipo”<sup>59</sup> y las “transferencias de aprovechamientos urbanísticos”, entre diversas zonas y parcelas.

La Administración, por otro lado, veía potenciadas sus posibilidades de intervención en el mercado inmobiliario, mediante la atribución de los derechos de “tanteo y retracto” en las transmisiones onerosas de terrenos y edificaciones que se produjeran en las áreas delimitadas al efecto. Asimismo

---

<sup>58</sup> Este sistema de valoraciones se extiende a cualquier circunstancia, no solo a las valoraciones por razones urbanísticas.

<sup>59</sup> La transferencia de aprovechamiento tiene lugar en los supuestos de desajustes de aprovechamiento, entendiéndose por “aprovechamiento tipo o medio” el que corresponde a la edificabilidad unitaria que el planeamiento establece para todos los terrenos situados en una misma unidad territorial definida para la gestión urbanística (área de reparto, sector), a fin de que a los propietarios les corresponda un aprovechamiento urbanístico igual o con independencia de los efectivos aprovechamientos reales que permita, en concreto, el plan. Así, con las transferencias de aprovechamiento de unas parcelas a otras del mismo propietario, se puede compensar el defecto sufrido en una con excedente en otra.

se potenciaban los patrimonios municipales del suelo para los que los Ayuntamientos podrían adquirir suelo no urbanizable, medida esta que suponía la posibilidad de una inmediata operación de reclasificación de este suelo y su conversión en urbanizable.

Finalmente, las disposiciones de esta Ley habían de ser complementadas la normativa autonómica dictada al amparo de la competencia que en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda les atribuye la Constitución.

#### **1.2.2.2. La Ley de Suelo de 1990 y el Texto Refundido de 1992**

Esta legislación es realmente novedosa en la adquisición gradual de facultades urbanísticas si bien no introdujo cambios significativos respecto a las medidas de protección de la legalidad urbanística<sup>60</sup>, estableciendo la demolición de las obras en curso de ejecución o ya ejecutadas incompatibles con la ordenación vigente, y el requerimiento de legalización, sólo cuando las obras fueran compatibles con la ordenación vigente<sup>61</sup>.

Esta legislación se realizó de una forma precipitada y sin contar con el consenso de las Administraciones Autonómicas y Locales, y sin un previo debate público, a diferencia del Texto Refundido de 1976 y de sus tres Reglamentos, que contaron con una amplia acogida, y que culminó con la declaración de nulidad de la mayor parte del Texto Refundido de 1992, por la

---

<sup>60</sup> La Disposición Final Segunda de la Ley 8/1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, autorizó al gobierno para que en el plazo de un año desde su publicación aprobase un Texto Refundido de las disposiciones estatales vigentes sobre suelo y ordenación urbana, comprendiendo también la regularización y armonización de dichas disposiciones.

<sup>61</sup> Artículos 248 y 249 del Texto Refundido de 1992.

Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, anulando aquellos preceptos que el Texto Refundido calificaba como de aplicación plena o básica, por apreciarse extralimitación de los títulos competenciales aducidos, estableciendo que el legislador estatal carece de toda competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo, aún a modo de legislación supletoria, causando la reviviscencia automática del Texto de 1976, cuya modificación, revisión o derogación se sustrae igualmente de la competencia estatal.

Siguiendo la nomenclatura tradicional, se establecía una división fundamental, la actuación realizada sin licencia, en la que se distinguían las actuaciones que en curso de aquellas otras ya finalizadas. Y por otra parte, aquellas actuaciones o usos que vienen amparados en una licencia ilegal o que se separan de su contenido. Ambas se complementan con un sistema de medidas que tratan de reparar la realidad alterada.

El Texto Refundido de 1992<sup>62</sup>, en lo que se refería a las obras de edificación en curso de ejecución *sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones*, otorgaban al órgano municipal la posibilidad de suspender los actos, pudiendo, a su vez, decretar la demolición de los mismos a costa del interesado o acordar su expropiación<sup>63</sup>, cuando fueran incompatibles con el ordenamiento urbanístico. Pero si resultaban compatibles, y el interesado hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, se le requería para que solicitase la licencia previa, y así proceder a la expropiación forzosa

---

<sup>62</sup> Título séptimo, la Intervención administrativa en la edificación y uso del suelo, y disciplina urbanística, el capítulo Primero a la Intervención en la edificación y uso del suelo y dentro de él, Sección 3ª Protección de la Legalidad urbanística, artículos 248 a 256 y el capítulo Segundo a las infracciones urbanísticas y sanciones.

<sup>63</sup> Si el propietario no hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico o hubiera transcurrido el plazo para solicitar licencia.

del terreno correspondiente, con las obras existentes al tiempo de la suspensión. Respecto a las obras que se apartaban del contenido de la licencia u orden de ejecución, el órgano municipal debía acordar la suspensión inmediata de las mismas. La demora en el plazo desencadenaría la expropiación forzosa del terreno y de las obras realizadas, de conformidad con la licencia u orden que pudieran mantenerse, deduciéndose del justiprecio los costes de demolición.

En los supuestos de obras terminadas sin *licencia o sin ajustarse a las determinaciones* era el Ayuntamiento quien, previa tramitación del expediente oportuno y en el plazo de cuatro años, desde su terminación, si los actos edificados fueron conformes con el ordenamiento, requeriría al interesado para que solicitase la pertinente licencia, debiendo otorgarse si se hubiera ya adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, o condicionar la misma al cumplimiento del deber de urbanizar y abono, en su caso, del aprovechamiento materializado en exceso por su valor urbanístico, pero si el interesado no solicitase dicha licencia o se incumplieran las referidas condiciones se procedería a la expropiación forzosa. Cuando las obras fuesen disconformes con el planeamiento, se acordaría su demolición<sup>64</sup>.

Respecto a *otros actos sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones*, el órgano municipal decretaría la cesación inmediata de dichos actos, debiendo el interesado solicitar licencia o ajustar la actividad a la ya concedida, en el plazo máximo de dos meses. Pero si dichos actos fuesen totalmente incompatibles con el ordenamiento urbanístico, se impediría la actividad y se ordenaría la reposición de los bienes afectados al estado anterior al incumplimiento de aquélla.

---

<sup>64</sup> En los casos en que no se hubiera adquirido la licencia ni el aprovechamiento urbanístico se procederá a la expropiación o venta forzosa.

En todos y cada uno de los diferentes supuestos contemplados se aplicaría el régimen disciplinario de sanciones e infracciones urbanísticas<sup>65</sup>.

Para los actos realizados al amparo de licencias ilegales se preveía la *suspensión de licencias y paralización de obras*. Se trataba de un supuesto de realización de obras urbanísticas al amparo de licencias viciadas de ilegalidad, en concreto, al amparo de licencias cuyo contenido constituyese manifiestamente una infracción urbanística grave. El Alcalde ordenaría la paralización inmediata de estos actos y acordando la suspensión de la licencia u orden de ejecución y dispondrá de tres días para dar traslado directo de dicho acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativa competente, de acuerdo con la Ley de la jurisdicción Contenciosa-Administrativa<sup>66</sup>.

Si se anulara la licencia, en los supuestos de revisión de licencias u órdenes de ejecución, la obra resultante al amparo de tal licencia no formaría parte del patrimonio del propietario del terreno, y así se notificaría al Registro de la Propiedad. La valoración del terreno sería el correspondiente grado de adquisición de facultades urbanísticas al tiempo de solicitar la licencia. Si el propietario no hubiera adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico en el momento de la solicitud de la licencia anulada, se procedería a la expropiación del terreno o a su venta forzosa. En el caso de haber adquirido este derecho, debería solicitar nueva licencia, antes de un año, sin perjuicio de las sanciones

---

<sup>65</sup> Lo dispuesto en los artículos 248, 249 y 250 se entenderán sin perjuicio de las sanciones procedentes por las infracciones urbanísticas cometidas

<sup>66</sup> En el caso de que las obras se encuentren finalizadas la Corporación municipal, en el plazo de 4 años desde la fecha de la expedición de la licencia viciada, deberá revisar de oficio dicha licencia viciada, conforme los procedimientos establecidos en el artículo 103 de la ley 30/92.

procedentes<sup>67</sup>.

El Texto Refundido de 1992 regulaba expresamente en el artículo 255 los *medios de restauración del orden urbanístico en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres*. En este sentido, los actos de edificación o uso del suelo que necesitasen de licencia y se realizasen sin ella sobre terrenos calificados e como zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres, quedaban sujetos al régimen jurídico previsto para supuestos en curso de ejecución o consumados con la única excepción la no sujeción a límite temporal.

Por último, el artículo 256 hacía referencia a las *Obras de edificación en suelo no urbanizable no programado sin programa de actuación urbanística*, en los que la aplicación de la expropiación o sujeción al régimen de venta forzosa tendría carácter facultativo.

### **1.3.- LA AFIRMACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO**

#### ***1.3.1. La incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en la actual configuración del derecho urbanístico***

Si bien el Estado carece constitucionalmente de competencias en materia de urbanismo y de ordenación del territorio en sentido propio, es indiscutible su competencia para, como ha reconocido el Tribunal Constitucional en sentencia 61/1997, de 20 de marzo<sup>68</sup>, regular las

---

<sup>67</sup> Lo dispuesto en los artículos 248, 249, 250 y 253 se entenderán sin perjuicio de las sanciones procedentes por las infracciones urbanísticas cometidas.

<sup>68</sup> FERNÁNDEZ CARBALLAL, A.: La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional, RDU, 1997, Nº 158; LORA-TAMAYO VALLVÉ: Las nuevas legislaciones de las Comunidades

condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad del suelo en todo el territorio nacional, así como otras materias que inciden en el urbanismo como son la expropiación forzosa, las valoraciones, la responsabilidad de las Administraciones públicas o el procedimiento administrativo común. Además, junto a la legislación autonómica dictada en materia de urbanismo y de ordenación del territorio, hay que tener en cuenta, fundamentalmente, la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones, los preceptos del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, así como la normativa sectorial del Estado en materia de medio ambiente, patrimonio cultural, transportes y carreteras.

En el marco de la legislación autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio, las Corporaciones Locales son las principales protagonistas, siendo manifestaciones concretas de esta competencia la redacción de planes, sin los cuales la regulación abstracta y general contenida en las Leyes carece de virtualidad práctica, y el otorgamiento de licencias<sup>69</sup>.

La Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo declaró la constitucionalidad de la competencia estatal para la clasificación tripartita del suelo, ya que esta clasificación no implicaba la prefiguración por el legislador estatal de modelo urbanístico alguno, y suponía un instrumento indispensable para garantizar las condiciones básicas del ejercicio del derecho

---

Autónomas: una visión de conjunto, RAP, N° 151, 2000; BASSOLS COMA, M.: Panorama del derecho urbanístico español: balance y perspectivas”, RDU, N° 166, 1998; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: El desconcertante presente e imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español, REDA, N° 94, 1997, GARCÍA-BELLIDO J.: Candorosas reflexiones ante una infortunada sentencia, Revista de Estudios de la Administración Local, N° 277, 1998.

<sup>69</sup> Art. 25.2.1 LBRL establece que los Municipios tienen competencias en materias de “Ordenación, gestión y disciplina urbanística”.

de propiedad<sup>70</sup>. El régimen y clasificación del suelo son indisociables, y ambos constituyen el haz y el envés de la competencia legislativa estatal<sup>71</sup>.

La citada sentencia<sup>72</sup> hizo tambalearse todo el ordenamiento urbanístico, ya que su efecto fue devastador, modificando el sistema de fuentes y creando en la práctica una gran incertidumbre y oscuridad. Por una parte, significaba la reviviscencia del Texto Refundido de 1976 y de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina<sup>73</sup>, así como de los artículos vigentes del Texto Refundido de 1992. Esta regulación estatal tiene carácter supletorio porque corresponde a la Comunidad Autónoma legislar y crear sus propias normas sobre materia de urbanismo.

El Tribunal Constitucional derogaba casi en su totalidad la legislación 1990/92 basándose en los recursos presentados por varias Comunidades

---

<sup>70</sup> El argumento esgrimido por el Tribunal Constitucional en el FJco. 14.b) es claro “sin esta clasificación previa que, como hemos afirmado, encaja en el art. 149.1.1ª de la CE, no sería posible regular condición básica alguna del ejercicio del derecho de propiedad”; en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, (FJco. 13º). Sobre esta sentencia y la liberalización del suelo SÁNCHEZ GOYANES, E.: *La aporía de la liberalización estatal del suelo. Contenido y efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. La ley - Actualidad Madrid, 2001. También puede consultarse GONZÁLEZ-SICILIA, C.: *Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998, RDU*, Nº 188, 2001.

<sup>71</sup> DÍAZ LEMA, J. M.: El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril, RDU, Nº 161, 1998, Pág. 91. Sobre el reparto competencial del régimen del suelo, vid. MENÉNDEZ REXACH, A.: Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, RDU, Nº 153, 1997.

<sup>72</sup> La última de dichas reformas, llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio, y recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que ha sido objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, Boletín Oficial del Estado, de 25 de abril de 1997.

<sup>73</sup> Reglamentos anteriores a la Constitución Española de 1978. Reglamentos de Planeamiento Urbanístico (RD2159/1978, de 23 de junio); de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978, de 23 de junio) y de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto).

autónomas que consideraban que la citada normativa invadía sus competencias sobre ordenación del territorio. El alto Tribunal entendió que el complejo sistema de etapas y redistribución de beneficios y cargas entre zonas, prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las administraciones autonómicas, reconociendo únicamente competencias al Estado para la determinación de los derechos y deberes básicos, sin entrar a detallar las técnicas urbanísticas.

La declaración de nulidad e inconstitucionalidad de buena parte de sus preceptos se justificaba en la invasión de la ley estatal del título competencial del urbanismo y ordenación del territorio atribuido constitucionalmente a las Comunidades Autónomas<sup>74</sup>, y también en que el Estado no podía crear derecho propio, ni siquiera con carácter supletorio, al carecer de un título competencial específico, y, por tanto, ni en aquellas materias en que las Comunidades Autónomas tienen competencia exclusiva, ni en aquellas que son compartidas con el Estado puede éste producir normas a título meramente supletorio, sin que la cláusula del artículo 149.3 de la Constitución Española de 1978 pueda considerarse un título competencial que justifique dicha regulación.

La situación generada tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 provocó un confuso panorama normativo. En primer lugar porque la anulación de los preceptos considerados básicos en el Texto Refundido de 1992 (materias en las que, consecuentemente, no habían podido legislar las Comunidades Autónomas) producía un vacío jurídico, pues, al carecer la Ley de 1992 de virtualidad supletoria, en defecto de normas autonómicas previas,

---

<sup>74</sup> En este sentido, anuló todos aquellos artículos que el Texto Refundido calificaba de aplicación plena o básica con base en las reglas 1ª, 8ª, 13ª, 18ª y 23ª del artículo 149.1 de la Constitución Española de 1978.

había de acudir a la normativa estatal anterior (esencialmente el Texto Refundido de 1976). Pero además, muchos de los preceptos considerados acordes con la Constitución, a falta de otros que los completaran o hicieran inteligibles, resultaban incompletos o de difícil comprensión.

Interesa ahora transcribir el Fundamento Jurídico 34 de la Sentencia, ya que expone: *“preciso es admitir que los Art. 248 y 249 del Texto Refundido de la Ley del Suelo tienen por objeto inmediato la restauración de la legalidad urbanística, no la regulación de las condiciones básicas de ejercicio de las facultades que integran el derecho de propiedad urbana, aunque sin duda inciden sobre él, a diferencia de los arts. 38 y ss del Texto Refundido de la Ley del Suelo, en los que, entre otros aspectos, se pretenden establecer las condiciones básicas de adquisición y pérdida del derecho a la edificación, las condiciones para materializar el mismo ius aedificandi concluyendo en que es evidente la inconstitucionalidad de los arts. 248 y 249 por vicio de incompetencia del Estado encajando en la competencia material urbanística de la Comunidad Autónoma”*.

Sin embargo sí reconocía la constitucionalidad del artículo 38 del Texto Refundido de la Ley del Suelo (*“la edificación realizada sin licencia o sin ajustarse a sus condiciones e incompatible con el planeamiento vigente será demolida sin indemnización, previa a la instrucción del preceptivo expediente conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable”*), argumentando que *“es bien cierto, en efecto, que del hecho de que se trate de típicas normas de disciplina urbanística no se sigue, sin más, que el Estado carezca de toda competencia”*, pues dicho precepto *“se limita, de una parte, a impedir la patrimonialización de una edificación que ha incumplido ese doble requisito, y, de otra, a establecer una garantía de procedimiento encaminada a verificar el efectivo incumplimiento”*.

Esta situación obligó al Estado y a las Comunidades Autónomas a legislar precipitadamente en el ámbito de sus respectivas competencias ajustándose, eso sí al contenido de esta Sentencia del Tribunal Constitucional.

Por esta razón, el Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones se presentó a las Cortes en junio de 1997 para su tramitación urgente. De este proyecto trae causa la Ley 6/1998, de 13 de abril, a la que, una vez más, como a la hora de iniciarse este trabajo, se va a hacer referencia a continuación.

### ***1.3.2. La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997***

Después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997<sup>7576</sup>, de 20

---

<sup>75</sup> Esta sentencia ha sido comentada por HUERGO LORA, A.: Las consecuencias de la STC 61/1997 en la jurisprudencia contencioso-administrativa, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, Parte Estudio Nº 9/2000, Págs. 23 a 38.

<sup>76</sup> El Tribunal Constitucional, en su Sentencia de 20 marzo 1997, publicada en el «Boletín Oficial del Estado» del día 25 de abril siguiente, pronunciada en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la Ley 8/1990, de 25 julio, y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 junio, ha declarado inconstitucionales y nulos los siguientes preceptos del Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por dicho Real Decreto Legislativo, cuya anulación postula la parte actora en este recurso: artículos 3.5, a), 9.2, 11.3, 11.4, 24.2, d), 27.4, 28.2 y 4, 30.2, 38.3, 42.4, 61, 62.1, 77, b), 78.1, c) y 2, 80.2, c), 83.2, c), 94.1, 2 y 3, 97.4, 99.1, 122.1, 137.1, 145, 149.1, 163.1, 174, 175.1 y 2, 199.1 y 2, a), 200, 201, 202.1 y 5, 206.2, 246.3, 262, 263, 269, 271, 272, 275, 278.3, 280.2, 284.1, 2 y 3, 286 y 291.5, Disposición Adicional Segunda, Disposición Transitoria Primera, números 2 y 4, y Disposición Transitoria Sexta, números 1 y 4. Consecuentemente con lo cual, y dado el valor que a las sentencias recaídas en recursos de inconstitucionalidad y que declaren inconstitucionales y nulos determinados preceptos legales atribuyen los artículos 164 de la Constitución Española y 38 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 octubre, del Tribunal Constitucional, ha de concluirse en la extinción de este proceso acerca de la impugnación de los relacionados preceptos por haber desaparecido su objeto en cuanto a los mismos respecta, puesto que por la eficacia «erga omnes» de dichas sentencias, dictada una de ellas declarando nulos preceptos concretos, si existen otros procesos en los que se ha formulado pretensión anulatoria de los mismos, e independientemente de que no sean de inconstitucionalidad y sí contencioso-administrativos, como en el caso presente, y de que en aquéllos la nulidad se haya pretendido y obtenido por causas distintas, la consecuencia habrá de ser la extinción de estos procesos en que se demandaba la anulación ya pronunciada, siendo además de tener en cuenta que la eliminación del acto o disposición impugnadas, total o parcialmente, da lugar a la

de marzo, la jurisprudencia del Tribunal Supremo<sup>77</sup> anula varios artículos (47, 160.3, 219, 237.3, 238.2) y la Disposición Transitoria 1ª.3, todos ellos calificados de aplicación básica o plena y referidos a valoraciones, expropiaciones o indemnizaciones, al declarar que el Gobierno incurre en exceso o “ultra vires” en el uso de la delegación afectada para aprobar el citado Texto Refundido<sup>78</sup>.

Esta sentencia y la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 planteaban dos cuestiones relacionadas con el contenido y ámbito de delegación legislativa en virtud de la cual el Gobierno aprobó dicho Texto Refundido mediante el Real Decreto Legislativo de 1992. La primera, si se pretendía simplemente refundir, es decir, formular un Texto Único, o se extendía a regularizar, aclarar y armonizar, modalidades previstas en el artículo en el artículo 82 de la Constitución Española. Y la segunda cuestión si se permitía o no la incorporación al Texto Refundido preceptos de carácter reglamentario.

### ***1.3.3. La Ley 6/98, de 13 de abril, de Régimen de Suelo y Valoraciones***

En su Exposición de Motivos, la Ley<sup>79</sup> reconocía que el Estado carecía

---

desaparición, total o parcial, del presupuesto procesal que aquéllos implican, artículos 1.º.1 y 37.1 de la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa; habiéndose pronunciado así esta Sala en supuestos semejantes en sus Sentencias de 24 julio y 26 diciembre 1991 y 25 febrero 1992, entre otras.

<sup>77</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de junio de 1997 (RJ 1997\5382).

<sup>78</sup> MÉJICA, J. y OREJAS, A.: *Derecho Urbanístico de Asturias*, Ed. Fundación Méjica, Oviedo, 2003, Pág 41.

<sup>79</sup> Esta Ley se estructura a través de cinco títulos -disposiciones generales (Art. 1 a 6), régimen urbanístico de la propiedad del suelo (Art. 7 a 22), valoraciones (Art. 23 a 32),

de competencias en materia de urbanismo y que sólo podía aportar soluciones parciales a los objetivos políticos que se deducen de la misma, como el abaratamiento de la vivienda mediante una ampliación de la oferta de suelo, la simplificación del ordenamiento que regula el sector y la reducción del intervencionismo administrativo<sup>80</sup>. En ese sentido, establecía literalmente que *“la Ley ha querido mantenerse absolutamente en el marco de las competencias del Estado, claramente delimitadas por la Sentencia de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional, por lo que ha renunciado a incidir lo más mínimo en los aspectos relativos al planeamiento, a la gestión urbanística y al control de aquél y de ésta”*<sup>81</sup>. Así las cosas la regulación estatal del urbanismo quedaba constituida por la normativa preconstitucional Ley del Suelo de 1976 y sus Reglamentos.

La Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones 6/1998, aprobada el 13 de abril, venía a llenar el vacío legal dejado por la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, reduciendo la regulación urbanística estatal a los derechos y deberes básicos de los propietarios a través de la determinación del estatuto jurídico del suelo, es decir, las clasificaciones del suelo, con sus

---

expropiaciones (Art. 33 a 40) y supuestos indemnizatorios (Art. 41 a 44)-, más las correspondientes disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. No contiene regulación, por tanto, acerca de protección de la legalidad urbanística, si bien su disposición derogatoria mantiene la vigencia de los medios de restauración del orden urbanístico en zonas verdes, suelo no urbanizable protegido o espacios libres y las infracciones constitutivas de delito o falta establecidas en la Ley del 92.

<sup>80</sup> Históricamente esto no fue siempre así, la Ley de 1956 tan sólo establecía el deber de cesión de terrenos para dotaciones públicas y el TRLS de 1976 estableció ya el deber de ceder el 10% del llamado entonces aprovechamiento medio.

<sup>81</sup> La última de dichas reformas, llevada a cabo por la Ley 8/1990, de 25 de julio, y recogida en el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, que ha sido objeto de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, Boletín Oficial del Estado, de 25 de abril de 1997. Reglamentos anteriores a la Constitución Española de 1978. Reglamentos de Planeamiento Urbanístico (RD2159/1978, de 23 de junio); de Disciplina Urbanística (RD 2187/1978, de 23 de junio) y de Gestión Urbanística (RD 3288/1978, de 25 de agosto).

derechos y deberes correspondientes, y los métodos de valoración.

Desaparecía la adquisición gradual de facultades urbanísticas y sus métodos de valoración asociados, reconociendo únicamente el valor de mercado<sup>82</sup>.

Esta Ley fue declarada parcialmente inconstitucional por el Tribunal Constitucional<sup>83</sup>, en concreto los preceptos referidos a la regulación pormenorizada del procedimiento y de la Administración competente para la transformación del derecho urbanizable, por excederse en la determinación de los derechos y deberes de los propietarios, y en materia de valoraciones respecto a la expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas al realizar una regulación igualmente pormenorizada de la aprobación y efectos del procedimiento de tasación conjunta<sup>84</sup>.

#### ***1.3.4. El Real Decreto-Ley 4/2000, de 24 de junio. Su cuestionada constitucionalidad***

La necesidad de avanzar en el proceso de liberalización para mantener

---

<sup>82</sup> De este modo, un suelo rústico valdría, a precio de mercado, la capitalización de su rendimiento agrícola (antes conocido como valor inicial). Sin embargo, si fuera clasificado como urbanizable, su valor de mercado aumentaría instantáneamente al incluir la expectativa del valor de la edificación prevista para dicho suelo.

<sup>83</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, cuya referencia Aranzadi RTC 2001/164. En ella se recoge las competencias propias del Estado y de las comunidades en materia del Derecho de propiedad de suelo.

<sup>84</sup> Sobre estas cuestiones Vid. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R.: Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2011 sobre la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998, en Actualidad Aranzadi, Nº 497, 2001. También, CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A.: Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional Nº 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998, Revista de Derecho Urbanístico, Nº 188, Septiembre 2001, Pág. 11 y siguientes.

el ritmo de crecimiento económico y la interdependencia de las economías, con la introducción de ciertos elementos de comportamiento imprevisible y su potencial repercusión desfavorable en la evolución positiva producida hasta entonces en la economía española, obligó a adoptar ciertas medidas para evitar efectos indeseables.

Este Real Decreto-ley se centraba fundamentalmente en el sector inmobiliario,<sup>85</sup> buscando incidir de forma inmediata en el comportamiento de los distintos agentes económicos al objeto de estimular la competencia, conseguir una mejor asignación de los recursos y, en definitiva, influir positivamente sobre el nivel de precios.

Por lo que respecta al sector inmobiliario, las medidas adoptadas pretendían corregir las rigideces advertidas en el mercado como consecuencia del fuerte crecimiento de la demanda y la incidencia en los productos inmobiliarios del precio del suelo, condicionado por la escasez de suelo urbanizable. En consecuencia, la reforma introducida pretendía incrementar la oferta del suelo eliminando aquellas previsiones normativas en vigor que, por su falta de flexibilidad pudieran limitarla trasladando este efecto positivo al precio final de los bienes inmobiliarios. Por otra parte, el Decreto-ley pretendía clarificar la situación actual del ejercicio de la actividad de intermediación inmobiliaria afectada por la falta de una jurisprudencia unánime que reconociese que dicha actividad no está reservada a ningún

---

<sup>85</sup> La Ley también contemplaba medidas en materia de transportes, llamadas a actuar sobre el régimen concesional de los servicios regulares de viajeros por carretera, reduciendo los plazos de las concesiones, y el suministro de hidrocarburos a los buques en los puertos, suprimiendo obstáculos que pudieran suponer restricciones al suministro de productos petrolíferos a buques; en ambos ámbitos las medidas adoptadas tienen como finalidad favorecer la competencia entre las empresas suministradoras.

colectivo singular de profesionales<sup>86</sup>.

En concreto contiene dos tipos de medidas: las dirigidas a incrementar el suelo urbanizable, que se concretan en, la supresión en el artículo 9 de la LRSV, “así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”, limitando la discrecionalidad del órgano municipal competente en materia de urbanismo y, al mismo tiempo las posibilidades de clasificar el suelo como no urbanizable o de uso rústico, con el consiguiente aumento de oferta del suelo. Y en segundo lugar, las destinadas a favorecer la transformación del suelo urbanizable, para lo que modificó los artículos 15 y 16 de la LRSV.

Pero la STC 164/2001, de 11 de julio declaró inconstitucional precisamente el artículo 16 LRSV, relativo al ejercicio del derecho para la transformación del suelo urbanizable, al no limitarse a establecer el derecho de los propietarios a presentar instrumentos de planeamiento de desarrollo, sino que regulaba con gran detalle el proceso aludiendo al Ayuntamiento, como órgano ante el que se ejercía el derecho, y el momento en que podía ejercerse, cuando el planeamiento general delimitase ámbitos de desarrollo o cuando las condiciones para éste se precisaban de otra forma, excediendo la regulación de las condiciones básicas e invadiendo las competencias legislativas de las comunidades autónomas.

---

<sup>86</sup> Así el artículo 3 modifica el artículo 1 del Decreto 3248/1969, de 4 de diciembre, por el se aprueba el Reglamento de los Colegios Oficiales de Agentes de la Propiedad Inmobiliaria, en el sentido de que la actividad de la intermediación inmobiliaria pueda ser ejercida libremente sin necesidad de estar en posesión de título alguno ni de pertenencia a ningún Colegio Oficial.

***1.3.5. La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo y Real Decreto 2/2008, de 20 de Junio por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, de carácter estatal***

El verdadero espíritu de esta Ley de corta vida, de apenas un año<sup>87</sup>, se centró en legislar las bases comunes, los valores constitucionales, y en la coexistencia de la autonomía con la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados

No es ésta una Ley urbanística, sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado. Una Ley, por tanto, concebida a partir del deslinde competencial establecido en estas materias por el bloque de la constitucionalidad y que podrá y deberá aplicarse respetando las competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda y, en particular, sobre patrimonios públicos de suelo. Según la doctrina del Tribunal Constitucional<sup>88</sup>, corresponde a las Comunidades Autónomas el diseño y desarrollo de sus propias políticas en materia urbanística, mientras que al Estado le corresponde el ejercicio de ciertas competencias que inciden sobre la materia, pero

---

<sup>87</sup> El Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo y que en su Disposición derogatoria única, deroga expresamente a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo. Y también deroga el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>88</sup> La Constitución se ocupa de la regulación de los usos del suelo en su artículo 47, a propósito de la efectividad del derecho a la vivienda y dentro del bloque normativo ambiental formado por sus artículos 45 a 47, de donde cabe inferir que las diversas competencias concurrentes en la materia deben contribuir de manera leal a la política de utilización racional de los recursos naturales y culturales, en particular, el territorio, el suelo y el patrimonio urbano y arquitectónico, que son el soporte, objeto y escenario necesario de aquéllas al servicio de la calidad de vida.

debiendo evitar condicionarla en lo posible<sup>89</sup>.

Sus objetivos principales fueron, por una parte, aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de ambos textos legales, y por otra, estructurar y ordenar en una disposición general la dispersión normativa procedente de los preceptos vigentes del Texto Refundido de 1992 y los de la Ley 8/2007, adaptados a las competencias urbanísticas, de ordenación del territorio y de vivienda de las Comunidades Autónomas, evitando dicha dispersión de normas y el fraccionamiento de las disposiciones estatales en la materia<sup>90</sup>, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprobaba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, que había quedado fuera de la delegación legislativa por cuya virtud se dictó este Decreto Legislativo<sup>91</sup>.

La primera materia específica de la que se ocupa la Ley es la del

---

<sup>89</sup> Aunque el legislador estatal intentó adaptarse al nuevo orden creado por no sólo por la constitución sino también por las dos operaciones de *legislación negativa* en sendas Sentencias Constitucionales, las número 61/1997 y 164/2001. Tan atropellada evolución -ocho innovaciones en doce años- no constituye el marco idóneo en el que las Comunidades Autónomas habían de ejercer sus propias competencias legislativas sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, por lo que era precisa una renovación más profunda plenamente inspirada en los valores y principios constitucionales sobre los que sentar unas bases comunes en las que la autonomía pueda coexistir con la igualdad.

<sup>90</sup> Por la Disposición Derogatoria Única, quedan derogadas todas las disposiciones de igual o inferior rango que se opongan al presente Real Decreto Legislativo y al Texto Refundido que aprueba y, en particular, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana. Por su parte, a través de la Disposición Adicional Única indica que las referencias normativas efectuadas en otras disposiciones al Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprobó el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y a la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, se entenderán efectuadas a los preceptos correspondientes del Texto Refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.

<sup>91</sup> Así se recoge de la Exposición de Motivos, párrafo primero, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

estatuto de derechos y deberes de los sujetos afectados, a los que dedica su Título I, y que inspiran directa o indirectamente todo el resto del articulado. Se definen tres estatutos subjetivos básicos. Primero, el de la ciudadanía en general en relación con el suelo y la vivienda, que incluye derechos y deberes de orden socio-económico y medioambiental de toda persona que aseguren el disfrute del medio en el que vive, su participación en la organización de dicho medio y el acceso en igualdad de condiciones a las dotaciones, servicios y espacios colectivos que demandan la calidad y cohesión del mismo.

También de la configuración del régimen de la iniciativa privada en el urbanismo como una actividad económica de interés general que afecta tanto al derecho de la propiedad como a la libertad de empresa<sup>92</sup>.

Y finalmente, el estatuto de la propiedad del suelo entendido como una combinación de facultades y deberes, entre los que no se cuenta el de urbanizar aunque sí el de participar en la actuación urbanizadora de iniciativa privada en un régimen de distribución equitativa de beneficios y cargas<sup>93</sup>.

La Ley articulaba a lo largo de todo su cuerpo diversos aspectos al

---

<sup>92</sup> En este sentido, si bien la edificación tiene lugar sobre una finca y accede a su propiedad -de acuerdo con nuestra concepción histórica de este instituto-, por lo que puede asimismo ser considerada como una facultad del correspondiente derecho, la urbanización es un servicio público, cuya gestión puede reservarse la Administración o encomendar a privados, y que suele afectar a una pluralidad de fincas, por lo que excede tanto lógicamente como físicamente de los límites propios de la propiedad. Luego, allí donde se confíe su ejecución a la iniciativa privada, ha de poder ser abierta a la competencia de terceros, lo que está llamado además a redundar en la agilidad y eficiencia de la actuación. CUETO PÉREZ, M. Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas. 2008. Civitas Ediciones, Monografías Civitas.

<sup>93</sup> Con las garantías de información y la imposibilidad de imponer más cargas que las establecidas legalmente y ello sin perjuicio de que el legislador urbanístico opte por seguir reservando a la propiedad la iniciativa de la urbanización en determinados casos.

servicio del interés general<sup>94</sup>, desde la responsabilidad patrimonial por el incumplimiento de los plazos máximos en los procedimientos de ordenación urbanística, a la posibilidad de sustituir forzosamente al propietario incumplidor de los plazos de ejecución. Eliminó la anterior clasificación del suelo en tres categorías, para dejarlo en dos, suelo rural y suelo urbano y abarató el sistema de expropiaciones fijando como criterio para la determinación del justiprecio el valor real del terreno al momento de

---

<sup>94</sup> La Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, de alcance estatal, se compone de treinta y seis artículos divididos en cinco Títulos: El Título Preliminar se destina a objeto y principios, es decir, a disposiciones generales. El Título Primero se ocupa de los derechos, deberes e iniciativa privada y también de los beneficios y carga para los propietarios del suelo. El Título Segundo comprende el régimen del suelo: utilización del suelo, publicidad, situaciones, utilización, actuaciones, deberes, formación de fincas, transmisión de fincas, declaración de obra nueva. El Título Tercero se refiere a las valoraciones: su ámbito, criterios en suelo rural y suelo urbanizable, indemnizaciones en supuestos de actuaciones de nueva urbanización o actuaciones de urbanización o edificación, y también en equidistribución de beneficios y cargas. El Título Cuarto dedica sus artículos al régimen de expropiación y responsabilidad patrimonial. El Título Quinto y último de esta Ley, a su vez, se subdivide en tres capítulos: Capítulo I: Alcance y régimen de la venta o sustitución forzosa. Capítulos II: Noción, destino y finalidad de los Patrimonios Públicos de suelo. Capítulo III: El derecho de superficie, contenido, constitución, régimen, transmisión, gravamen y extinción. Junto a los Títulos, la ley está formada por Nueve Disposiciones Adicionales, Cuatro Disposiciones Transitorias, Una Disposición Derogatoria Única y Cuatro Disposiciones Finales: Entre las Disposiciones Adicionales señalamos la Novena porque modifica los artículos 22,2 y 75,7 y 8, y la Disposición Adicional Decimoquinta relativa “Régimen de incompatibilidades y declaraciones de actividad y bienes de los Directivos locales y otro personal al servicio de las Entidades locales” de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Entre las Disposiciones Transitorias merece atención la cuarta, referida a “Criterios mínimos de sostenibilidad”. Una única Disposición Derogatoria Final deroga la Ley 6/1998, de 13 de abril de Régimen del Suelo y Valoraciones. El Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, artículos 133, 134.1, 243.1, 276, 280.1, 287, 288, 289, y la Ley de Expropiación Forzosa de 16 de diciembre de 1965, artículos 38 y 39, así como ,cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en esta Ley. Sobre las disposiciones Finales, la primera se refiere al carácter del contenido dispositivo, manteniendo el bloque legal de la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional, desprendiéndose de ello que las Comunidades Autónomas deben crear sus propias normas y directrices en materia de urbanismo, conservando el Estado ciertas competencias que de carácter. Además el artículo 149.1.13ª reserva la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre el suelo y urbanismo. La segunda delega en el gobierno la potestad de dictar un Real Decreto Legislativo que refunda el texto y los preceptos que quedan vigentes del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, debiendo aclararse, regularizarse y armonizarse la terminologías y el contenido dispositivo de ésta a los de esta Ley. La última se refiere a la entrada en vigor de esta Ley el día 1 de julio de 2007.

iniciación del expediente administrativo y no el tradicional de su uso potencial<sup>95</sup>.

También exigía un mayor rigor en la determinación de los destinos de los patrimonios públicos de suelo, o las medidas arbitradas para asegurar el cumplimiento de ese destino, incluso con la enajenación de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo.

Garantizaba las condiciones básicas de la igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales relacionados con el suelo y establecía las bases económicas y medioambientales de su régimen jurídico, su valoración y la responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en la materia<sup>96</sup>. En definitiva, su estructura se centró en condiciones básicas y en conceptos desde una perspectiva general, con el fin de que cada Comunidad Autónoma con el respeto a esos principios y conceptos básicos crease su propia regulación urbanística<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Las tasaciones expropiatorias no han de tener en cuenta las plusvalías que sean consecuencia directa del plano o proyecto de obras que dan lugar a la expropiación ni las previsibles para el futuro. En definitiva como recoge la exposición de motivos del Real Decreto Legislativo 2/2008, un régimen que, sin valorar expectativas generadas exclusivamente por la actividad administrativa de ordenación de los usos del suelo, retribuye e incentiva la actividad urbanizadora o edificatoria emprendida en cumplimiento de aquélla y de la función social de la propiedad.

<sup>96</sup> Se desprende del contenido de su artículo 1 objeto de esta ley, del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo.

<sup>97</sup> Se prescinde por primera vez de regular técnicas específicamente urbanísticas, tales como los tipos de planes o las clases de suelo, y se evita el uso de los tecnicismos propios de ellas para no prefigurar, siquiera sea indirectamente, un concreto modelo urbanístico, y facilitando con ello los ciudadanos la comprensión de este marco común.

### ***1.3.6. Perspectiva europea en el Derecho Urbanístico***

La ampliación progresiva de las responsabilidades en materia ambiental de la Unión Europea responde a una mayor preocupación de los ciudadanos precisamente por los problemas ambientales. Ya el Acta Única Europea recogía expresamente la necesidad de preservar las zonas verdes<sup>98</sup> y el actual Tratado de Lisboa establece que “obrará en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico...fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros”<sup>99</sup>.

La importancia del desarrollo urbanístico en el marco del desarrollo sostenible es un hecho defendido por las instituciones europeas desde su inicio y puesto en práctica a través de las medidas comunitarias de “ordenación territorial” y la “utilización del suelo”, ambas previstas dentro de la Política de Medio Ambiente (artículo 191 de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea)<sup>100</sup>.

---

<sup>98</sup> MARTÍN MATEO, R.: *El ambiente y el Acta Única*, RDU, Nº 51, 1989, Págs. 69 a 76, también en *El ambiente y el acta única*, en VVAA: *Actualidad y perspectivas del derecho público a finales del siglo XX*, Volumen III, Editorial Complutense, Madrid, 1992, Pág. 1837.

<sup>99</sup> Artículo 3.3 del Tratado de Lisboa, firmado el 13 de diciembre de 2007 en Lisboa, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, antiguo artículo 2 del Tratado de la Unión Europea.

<sup>100</sup> El antiguo artículo 175, apdo.2 TCE, prevé la adopción de medidas que afecten, entre otras materias, a la ordenación del territorio y la utilización del suelo, si bien en estos casos excepciona la regla general –procedimiento de codecisión- y establece la exigencia de unanimidad en el Consejo para la adopción de medidas que afecten, entre otras materias, a la ordenación del territorio y la utilización del suelo, si bien en estos casos excepciona la regla

La delimitación de las competencias de la Unión se rige por el principio de atribución<sup>101</sup>, en virtud del cual la Unión actúa dentro de los límites de las competencias que le atribuyen los Estados miembros en los Tratados para lograr los objetivos que éstos determinan<sup>102</sup>. Una de las novedades fundamentales del Tratado de Lisboa es la explicitación de las competencias de la Unión Europea, clasificándolas en exclusivas<sup>103</sup>, compartidas<sup>104</sup> y de apoyo, coordinación o complemento<sup>105</sup>.

Entre ellas, medio ambiente (competencia compartida) y el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior, en su perspectiva de libre circulación de

---

general procedimiento de codecisión establece la exigencia de unanimidad en el Consejo para la adopción de estas decisiones.

<sup>101</sup> Art. 5 del Tratado de la UE versión Lisboa que añade, que el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. Art. 7 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

<sup>102</sup> Así, toda competencia no atribuida a la Unión en los Tratados corresponde a los Estados miembros.

<sup>103</sup> Art. 3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea a Unión dispondrá de competencia exclusiva en los ámbitos siguientes: unión aduanera; el establecimiento de las normas sobre competencia necesarias para el funcionamiento del mercado interior; la política monetaria de los Estados miembros cuya moneda es el euro; la conservación de los recursos biológicos marinos dentro de la política pesquera común; y la política comercial común.

<sup>104</sup> Art. 4.2. Tratado de Funcionamiento de La Unión Europea; Las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán a los siguientes ámbitos principales: el mercado interior; la política social, en los aspectos definidos en el presente Tratado; la cohesión económica, social y territorial; la agricultura y la pesca, con exclusión de la conservación de los recursos biológicos marinos; el medio ambiente; la protección de los consumidores; los transportes; las redes transeuropeas; la energía; el espacio de libertad, seguridad y justicia; y los asuntos comunes de seguridad en materia de salud pública, en los aspectos definidos en el presente Tratado.

<sup>105</sup> Art. 6 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea la protección y mejora de la salud humana; la industria; la cultura; el turismo; la educación, la formación profesional, la juventud y el deporte; la protección civil y la cooperación administrativa.

servicios<sup>106</sup> (competencia exclusiva) son competencias que inciden de manera notoria en el urbanismo, cuyas principales manifestaciones son la Directiva de Espacios Protegidos y la de Evaluación de Proyectos, y la Directiva europea de Contratación, respectivamente. La cohesión económica social y territorial no es sólo una competencia (compartida) en virtud de la cual la Unión puede dictar sus propias políticas sino también una de las finalidades perseguidas por la unión europea y por tanto debe estar presente en todas las políticas que elabore la unión europea<sup>107</sup>. Sin embargo, entre el listado de competencias de la Unión europea no figura una competencia de ordenación territorial en sentido estricto, que se corresponda con la dimensión europea del espacio del mismo modo que las dimensiones nacionales, regionales y locales dan lugar, en los distintos estados a los niveles competenciales respectivos a favor del Estado, las Regiones y las Entidades Locales<sup>108</sup>.

---

<sup>106</sup> Art. 26 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (antiguo 14 de la TCE). El mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores, en el que la libre circulación de mercancías, personas, servicios y capitales estará garantizada de acuerdo con las disposiciones de los Tratados.

<sup>107</sup> El art. 3 del Tratado de Lisboa establece como finalidad de la Unión promover la paz, sus valores y el bienestar de sus pueblos, debiendo ofrecer a sus ciudadanos un espacio de libertad, seguridad y justicia sin fronteras interiores, en el que esté garantizada la libre circulación de personas conjuntamente con medidas adecuadas en materia de control de las fronteras exteriores, asilo, inmigración y de prevención y lucha contra la delincuencia. También prevé que la Unión establecerá un mercado interior, obrando en pro del desarrollo sostenible de Europa basado en un crecimiento económico equilibrado y en la estabilidad de los precios, en una economía social de mercado altamente competitiva, tendente al pleno empleo y al progreso social, y en un nivel elevado de protección y mejora de la calidad del medio ambiente. Asimismo, promoverá el progreso científico y técnico. La Unión combatirá la exclusión social y la discriminación y fomentará la justicia y la protección sociales, la igualdad entre mujeres y hombres, la solidaridad entre las generaciones y la protección de los derechos del niño. También fomentará la cohesión económica, social y territorial y la solidaridad entre los Estados miembros y respetará la riqueza de su diversidad cultural y lingüística y velará por la conservación y el desarrollo del patrimonio cultural europeo. Establecerá una unión económica y monetaria cuya moneda es el euro. La Unión perseguirá sus objetivos por los medios apropiados, de acuerdo con las competencias que se le atribuyen en los Tratados.

<sup>108</sup> Un sector doctrinal, se ha planteado el problema de la determinación del órgano de coordinación con la Unión Europea en España de afirmarse una competencia europea de ordenación territorial, o una competencia de cada una de las diecisiete comunidades autónomas,

La Directiva de Espacios Protegidos y la de Evaluación de Proyectos tienen una gran importancia en el urbanismo, tanto materialmente respecto al contenido de los instrumentos de ordenación, como formalmente, es decir, en relación a las reglas de procedimiento existentes que los Estados miembros no pueden ignorar.

Si bien la Unión Europea no cuenta con competencias específicas en materia de urbanismo<sup>109</sup>, en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, la Unión Europea proponía un modelo de ciudad compacta y advertía de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada, tales como el impacto ambiental, la segregación social y la ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, y los derivados de la construcción y el mantenimiento de infraestructuras y de la prestación de los servicios públicos. En Europa el estudio se aborda del suelo conjuntamente desde su dimensión como un recurso económico y como recurso natural, escaso y no renovable.<sup>110</sup> También el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se

---

y de afirmarse ésta, su carácter compartido o complementario. GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S.: *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2004, Págs. 138 a 142.

<sup>109</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: *El control de la legalidad urbanística ¿qué legalidad?*, en [http://www.idluam.org/files/urbanismo/Control\\_Legalidad\\_Urb\\_Morant.pdf](http://www.idluam.org/files/urbanismo/Control_Legalidad_Urb_Morant.pdf) (consultado por última vez el 20 de marzo de 2011).

<sup>110</sup> Legislación de las Comunidades Europeas 2004\793, Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano. Desde esta perspectiva, todo el suelo rural tiene un valor ambiental digno de ser ponderado y la liberalización del suelo no puede fundarse en una clasificación indiscriminada, sino en una supuesta clasificación responsable del suelo urbanizable necesario para atender las necesidades económicas y sociales, en la apertura a la libre competencia de la iniciativa privada para su urbanización en el arbitrio de medidas efectivas contra las prácticas especulativas, obstructivas y retenedoras de suelo, de manera que el suelo con destino urbano se ponga en uso ágil y efectivamente. Y el suelo urbano la ciudad ya hecha tiene asimismo un valor ambiental, como creación cultural colectiva que es objeto de una permanente recreación, por lo que sus características deben ser expresión de su naturaleza y su ordenación debe favorecer su rehabilitación y fomentar su uso.

establece un marco para la protección del suelo,<sup>111</sup> y la Comunicación de 11 de febrero de 2004, de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, “Hacia una estrategia temática sobre el medio ambiente urbano”, que mantienen la necesidad de fomentar la vivienda en el centro de las ciudades y se centra en la sostenibilidad (la expansión urbana, la localización de las infraestructuras, las zonas verdes de las ciudades son el verdadero pulmón de las mismas e influyen decisivamente en la calidad de vida de los ciudadanos el transporte urbano sostenible, la construcción sostenible)<sup>112</sup>.

También la Carta Europea de Autonomía Local<sup>113</sup>, partiendo del reconocimiento de la autonomía local, destaca en su preámbulo el paisaje como elemento importante de la calidad de vida de las poblaciones en todas partes, en los medios urbanos, rurales, en las zonas degradadas y de gran calidad, en los espacios de reconocida belleza excepcional y en los más cotidianos, entendiendo por “paisaje” cualquier parte del territorio tal y como la percibe la población, cuyo carácter sea el resultado de la acción e interacción de factores naturales y o humanos, comprendiendo las zonas terrestres, marítimas, y las aguas interiores, comprometiéndose las partes a

---

<sup>111</sup> Propuesta Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establece un marco para la protección del suelo y se modifica la Directiva 2004/35 CE.COM de 2006, página 232 final 2006/0086 COD. Resultan interesantes a este respecto los informes Fourtou y Auken del Parlamento en los que se denuncian estas prácticas. El primero referido al desarrollo sostenible, protección del medio ambiente, suministro y calidad de aguas y los procedimientos de contratación pública respecto a su control. Y el informe Auken sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario.

<sup>112</sup> En esta Comunicación se ofrece una importante visión de conjunto y se reflejan las diversas Directivas dictadas con incidencia sobre el territorio y el urbanismo. BALLESTEROS MOFFA, L.A. La aplicación administrativa directa del derecho comunitario. Sevilla : Instituto Andaluz de Administración Pública, 2002.

<sup>113</sup> La Carta de la Autonomía Local es un Tratado de 15 de octubre de 1985 ratificado por España el 20 de enero de 1988.

integrar el paisaje en las políticas de Ordenación territorial y urbanística y en sus políticas en materia cultural, medioambiental, agrícola, social y económica, así como otras políticas que puedan tener impacto directo o indirecto sobre el paisaje.

El paisaje resulta imprescindible para el «desarrollo de la persona» y, en consecuencia, ha de incluirse en los bienes objeto de protección ambiental, del Tribunal Constitucional concierne a la expresión «noción estética»<sup>114</sup> que emplea para cualificar al paisaje, expresión que ha de ser vinculada a su condición de recurso apto para la satisfacción de necesidades sociales, a los beneficios o satisfacciones que pueda proporcionar a quienes perciben, disfrutan y usan el paisaje, no siendo únicamente un aspecto estéticamente apreciable, sino un valor, un interés inmaterial, traducible en términos de atracción turística, patrimonio cultural, espacio residencial y salud pública, que los poderes públicos tienen el deber de conservar precisamente por este concreto contenido plural<sup>115</sup>.

Ninguna duda cabe hoy de que el paisaje constituye un elemento clave del bienestar individual y social, y de la calidad de vida ambiental, por lo que su protección constituye fundamentalmente una responsabilidad pública, derivada del mandato contenido en el art. 45 de la Constitución, aunque sin olvidar el

---

<sup>114</sup> El Tribunal Constitucional en la Sentencia 102/1995, de 26 de junio, sobre la Ley de Conservación de Espacios Naturales y de la Flora y Fauna Silvestre, al hilo del alcance del concepto de medio ambiente recogido en el artículo 45 de la Constitución española, entiende que este concepto jurídico incorpora, además de los recursos naturales, «otros que no son la naturaleza sino Historia, los monumentos, así como el paisaje», constituyendo este último una «noción estética, cuyos ingredientes son naturales la tierra, la campiña, el valle, la sierra, el mar y culturales, históricos», pues «no es sólo una realidad objetiva, sino un modo de mirar, distinto en cada época y cultura».

<sup>115</sup> En este sentido, FABEIRO MOSQUERA, A.: La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español, REDA N° 131, julio/septiembre, 2006, pág. 3.

papel cada vez más protagonista de la participación ciudadana en su defensa, ante la insuficiencia de la acción de los poderes públicos y, en no pocos casos, su responsabilidad directa en la degradación de los bienes situados teóricamente bajo su tutela<sup>116</sup>.

Por otro lado, la Unión Europea se adhiere al Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, que reconoce a su vez el derecho de propiedad conforme a la protección del medio ambiente y la mejora de su calidad<sup>117</sup>. La defensa y el fortalecimiento de la autonomía local representa una contribución esencial en la construcción de una Europa basada en principios democráticos. Así, el preámbulo de la Carta de Autonomía Local pone de relieve la trascendencia del principio de autonomía local en un sistema democrático y enviste a las entidades locales de

---

<sup>116</sup> Pese a ello, el paisaje carece a nivel nacional de una ordenación unitaria, debiendo acudir a fuentes dispersas. Como la legislación de Evaluación de Impacto Ambiental, que permite evaluar los posibles efectos de determinados proyectos potencialmente lesivos «sobre la población, la fauna, la flora, el suelo, el aire, el agua, los factores climáticos, el paisaje y los bienes materiales, incluido el patrimonio histórico artístico y el arqueológico»; la Ley de Minas (Ley 22/1976, de 21 de julio) y sus normas de desarrollo, que obligan, en caso de cierre de actividades mineras, a la restauración del terreno a fin de minimizar su impacto visual; la Ley de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 de julio) que hace referencia expresa a la necesidad de garantizar «la protección del paisaje y demás elementos naturales del entorno» a la hora de decidir los criterios de instalación de las áreas de servicio (art. 19) o la Ley de Residuos (Ley 10/1988, de 21 de abril), que prescribe que «las operaciones de gestión de residuos se llevarán a cabo sin poner en peligro la salud humana y sin utilizar procedimientos ni métodos que puedan perjudicar al medio ambiente y, en particular, sin crear riesgos para el agua, el aire o el suelo, ni para la fauna o la flora, provocar incomodidades por el ruido o los olores y sin atentar contra los paisajes y lugares de especial interés, por citar algunos ejemplos.

<sup>117</sup> FABEIRO MOSQUERA, A.: “La protección del paisaje”, op. cit., en el que se refiere al Convenio Europeo del paisaje como instrumento para potenciar la protección, gestión y ordenación integral del mismo y prevee la ordenación paisajística a través de las acciones que presenten un carácter prospectivo particularmente acentuado con vistas a mejorar, restaurar o crear paisajes. Entre los instrumentos previstos para la tutela del paisaje destacan los planes paisajísticos que en Europa gozan de una larga tradición en Italia, tanto a nivel regional como en el estatal desde la denominada Ley Galasso de 8 de agosto de 1985 fruto de la tramitación como Ley del Decreto Ley de 27 de junio de 1985, Nº 312, sobre “Disposiciones Urgentes para la protección de las zonas de particular interés ambiental, e integración del art. 82 del Decreto del Presidente de la República, de 24 de julio de 1977, Nº 616.

competencias efectivas que permiten una Administración eficaz y próxima al ciudadano<sup>118</sup>.

Para el desarrollo de la autonomía local es indispensable una financiación adecuada de los ayuntamientos que, ante la ausencia de instrumentos que garanticen esta financiación, han encontrado en la calificación del suelo un recurso clave de su financiación lo que ha planteado numerosos problemas<sup>119</sup>, y también en la elusión de la Directiva europea de Contratación, dictada al amparo de la libre prestación de servicios, que somete con carácter general las obras de urbanización al contrato de obras cuando el importe de las mismas supere un determinado presupuesto<sup>120</sup>, en las que las Sentencias “Müler” y “Scala de Milán” de 2001 constituyen hitos en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia sobre las relaciones entre contratación pública y urbanismo<sup>121</sup>.

---

<sup>118</sup> Sobre la autonomía municipal Vid. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. El debate sobre la autonomía municipal. Revista de administración pública, Nº 147, 1998, págs. 59-96; Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal. La Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales, 2007, págs. 13-40; La cláusula general de competencia municipal. Anuario del Gobierno Local, Nº. 1, 2001, págs. 37-60. QUINTANA LÓPEZ, T.A. La autonomía municipal, ¿baluarte de la inactividad administrativa? Civitas. Revista española de derecho administrativo, Nº 77, 1993, págs. 133-138; TOLIVAR ALAS, L. Estado-corporaciones locales en la reciente jurisprudencia constitucional. Revista de estudios de la vida local, Nº. 221, 1984, págs. 143-150.

<sup>119</sup> La financiación a partir de la recalificación de suelo implica aumentar la presión fiscal de manera heterogénea, haciendo cargar con el mayor peso de la financiación municipal a los particulares. La diferencia de precio entre los distintos tipos de suelos puede ser de hasta 20 veces, convirtiéndose la recalificación del suelo en su particular filón. Promotores y constructores pagaban a los Ayuntamientos cuantiosas sumas por obtener la calificación de “suelo urbanizable”. Por supuesto, esas cuantiosas sumas acaban siendo abonadas por los compradores de viviendas, por lo que al final, pocos son conscientes de que se trata de un enorme impuesto encubierto, que va incluido en el elevado precio de la vivienda.

<sup>120</sup> BAÑO LEÓN, JM.: *Derecho Urbanístico Común*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pág 67.

<sup>121</sup> Respecto a las citadas sentencias resulta muy interesante el comentario de FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *La gestión urbanística y las directivas de contratos: ¿el final de un enredo?*, Actualidad Jurídica Aranzadi num. 813/2011. Se pueden consultar también, entre otros, *La sentencia del TJCE de 12-7-2001 (asunto "Proyecto Scala 2001") y su impacto*

La consecuencia indeseada de esta forma de gestión es la conocida “corrupción urbanística”<sup>122</sup>. La ONG Transparencia Internacional<sup>123</sup> en su informe del año 2006 señaló: “el ámbito donde la corrupción es más elevada es el del nivel local de Gobierno”, siendo la causa de este fenómeno, “la calificación del suelo urbano”. Este organismo propone diversas medidas para atajar la corrupción como la instauración de "códigos de conducta" en colegios profesionales y sanciones eficaces contra los profesionales que facilitan las prácticas corruptas.

La Comisión Europea ha entendido que dos leyes autonómicas de la

---

*en el ordenamiento urbanístico español*, Actualidad Jurídica Aranzadi num. 505 del mismo autor; así como BAÑO LEÓN, J.M.: *El mercado público de las obras de urbanización. Notas sobre las consecuencias de la Sentencia Scala de 2001*, Cuadernos de Derecho Local num. 4/2004; □ HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J.: *Las obras de urbanización y los contratos públicos de obras. A propósito de la Sentencia Scala 2001*, Cuadernos de Derecho Local num. 4/2004.

<sup>122</sup> Sobre la corrupción urbanística y la necesidad de los municipios de acudir a la financiación de sus competencias a través de actuaciones urbanísticas: LOZANO CUTANDA, B.: *Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones sobre el Derecho administrativo*, *Revista de Administración Pública*, Nº 172/2007, Págs. 339 a 371. BAJO FERNÁNDEZ, M. Y BACIGALUPO SAGGESE, S.: *Las medidas administrativas y penales de prevención del blanqueo de capitales en el ámbito urbanístico: límites entre las infracciones administrativas y el delito*, *Anuario de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 12/2008, Págs. 15 a 39; RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MINGUEZ, C.: *Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 232/2007, Págs. 151 a 157; SÁNCHEZ GOYANES E.: *La reconducción de la prevaricación urbanística a sus justos términos (STS 363/2006, de 28 de marzo)*, *Revista de Urbanismo y edificación*, Nº 14 de 2006 Págs. 77 a 84.

<sup>123</sup> Transparencia Internacional es una organización internacional dedicada a combatir la corrupción política, teniendo como herramienta principal la divulgación de información. Fue fundada en 1993 y tiene su sede en Berlín, Alemania. Está organizada como una agrupación de más de 80 capítulos nacionales con un secretariado central. Y fue fundada originalmente como una organización sin fines de lucro alemana, actualmente La Transparencia Internacional es una organización no gubernamental y su estructura organizativa está en proceso de democratizarse completamente. La ONG propone, entre otras medidas para atajar la corrupción, la instauración de "códigos de conducta" en colegios profesionales, pero sobre todo sanciones eficaces contra abogados, auditores o quienes facilitan las prácticas corruptas. Además ha pedido a Alemania, que el año próximo asume la presidencia del G8, que "este grupo impulse un mayor compromiso con la convención anticorrupción de la ONU.

Comunitat Valenciana<sup>124</sup> incumplían “las obligaciones con arreglo a la Directiva 93/37/CEE del Consejo, de 14 de junio de 1993, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras”; en concreto, por “la posición privilegiada del primer licitador” en los Programas de Actuación Integrada y los criterios de adjudicación<sup>125</sup>. Son contratos públicos de obras adjudicados por entidades locales que incluyen la realización de obras públicas de infraestructura por parte de agentes urbanizadores seleccionados por la administración local.

La Comisión de Peticiones del Parlamento Europeo ha emitido los informes Fourtou<sup>126</sup> y Auken<sup>127</sup> de “impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio

---

<sup>124</sup> Ley 6/1994, de 25 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística y Ley 16/2005, de 30 de diciembre, Urbanística Valenciana.

<sup>125</sup> Según confirmó a Europa Press el vicepresidente de la Plataforma Abusos Urbanísticos No, Enrique Climent, que en 2004 denunció ambas leyes ante la Comisión Europea.

<sup>126</sup> De 2005 sobre alegaciones de aplicación abusiva de la entonces Ley reguladora de la actividad urbanística y sus repercusiones para los ciudadanos europeos. En él la Comisión expresa su inquietud a cerca del desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente y el suministro y la calidad de las aguas así como con respecto a los procedimientos de contratación pública en relación con las deficiencias de control de los procedimientos de urbanización por parte de las autoridades autonómicas y locales en España.

<sup>127</sup> Aprobado por la Comisión el 11 de febrero de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del derecho comunitario, Asunto 2008/2248(INI). En el informe se pide al Gobierno de España y a las Comunidades Autónomas implicadas una profunda revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios de bienes, a las autoridades regionales que declaren una moratoria de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y de responsabilidad social; que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el derecho comunitario, en especial por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente, cuestionando los métodos de investigación de los agentes urbanizadores y los poderes con frecuencia excesivos otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por parte de determinadas autoridades locales. Ante el panorama denunciado propone a la instituciones europeas la suspensión de la dotación de fondos estructurales y de cohesión.

ambiente y la aplicación del Derecho comunitario". Estos informes son críticos con el urbanismo que se desarrolla en algunas Comunidades Autónomas, en particular, pero también con el respeto al derecho de la propiedad. Aunque contiene algunas aseveraciones exageradas, y en algún caso, infundadas, sobre la incidencia del Derecho Urbanístico en la propiedad, no deberían ser desdeñados. Junto a técnicas impecables, el *ius commune* urbanístico adolece de defectos importantes que es preciso corregir, tanto en la ideología subyacente al urbanismo excesivo, como en la valoración jurídica que utilizan diariamente las Administraciones competentes y los Tribunales de lo contencioso, que no salen tampoco bien parados del durísimo alegato que encierran dichos informes<sup>128</sup>.

El Parlamento Europeo se ha pronunciado nuevamente, criticando las prácticas de "urbanización masiva" en España, así como la "conducta especulativa" de algunas autoridades locales y miembros del sector de la construcción y se solicita al Gobierno y a las comunidades autónomas que pongan fin "a los abusos de los derechos" de los ciudadanos afectados y propone "suspender y revisar" todos los planes urbanísticos nuevos que no garanticen el respeto por la propiedad y el medio ambiente<sup>129</sup>.

Hay que tener presente que la Comisión está facultada a interrumpir la provisión de fondos estructurales e incluso a suspender dicha dotación a un estado miembro o a una región implicada, y a marcar correcciones en relación

---

<sup>128</sup> Resolución del Parlamento Europeo, de 26 de marzo de 2009, sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación del Derecho comunitario, con fundamento en determinadas peticiones recibidas (2008/2248(INI)).

<sup>129</sup> También considera "alarmante" la falta de confianza generalizada de los denunciantes frente al sistema judicial español. Además, sugiere interrumpir la provisión de fondos estructurales y de cohesión a España hasta que no se solucione el problema y reclama una indemnización adecuada para las "víctimas de abusos urbanísticos".

con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la UE<sup>130</sup>. También el Parlamento europeo y la Comisión como autoridades presupuestarias pueden decidir colocar en reserva los fondos de la Unión Europea destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligada a respetar, ya sea con arreglo al Tratado o como aplicación del derecho comunitario hasta la resolución del problema.

A la luz de lo anteriormente expuesto, gran parte del urbanismo español, debe experimentar modificaciones de calado respecto de la gestión urbanística<sup>131</sup>. La utilización de convenios urbanísticos con los propietarios, en algunos países o de las figuras intermedias como la Junta de Compensación, no obsta a la aplicación de las reglas comunitarias de competencia, partiendo del concepto amplísimo de obra pública que utiliza el Tribunal de Justicia<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> Artículos 91 y 92 del Reglamento N° 1083/2006. por el que se establecen las disposiciones generales relativas al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo y al Fondo de Cohesión y se deroga el Reglamento (CE)no 1260/1999.

<sup>131</sup> Tanto en el Reino Unido, como en los países continentales la transformación urbanística no cumple frecuentemente las exigencias del contrato de obras europeo.

<sup>132</sup> BAÑO LEÓN, JM.: *Derecho Urbanístico Común*, Ed. Iustel, Madrid, 2009, pág 69. Sobre la vigente regulación de contratos MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M.: El contrato de consultoría y asistencia. Civitas, 2002; BALLESTEROS MOFFA, L.A.: Comentario a la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las leyes de contratación pública en materia de recursos, y de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa, *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, N°. 50, 2010, págs. 25-45 y, del mismo autor, *El contratista y el subcontratista ante las administraciones públicas* . *Revista española de derecho administrativo*, N° 96, 1997, págs. 632-633. Junto con CASARES MARCOS, A.B.: La selección y la adjudicación del contrato de concesión de obras públicas a iniciativa particular, *Revista Digital Facultad de Derecho*, N°. 1, 2009 (Ejemplar dedicado a: Monográfico Premios García Goyena 6ª Edición); TOLIVAR ALAS, L. Y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. Aciertos y desaciertos

Dos ejemplo de máxima actualidad en el tema de la corrupción urbanística que investiga Europa se encuentran en el Principado de Asturias, uno en Gijón y otro la capital. En Gijón, la Unión Europea estudia un importante sobrecoste en el presupuesto de del 'superpuerto' de El Musel financiado con fondos europeos.

En Oviedo, el Gobierno de Asturias evitó llevar a concurso la obra del Palacio de Justicia, presupuestada en más de 180 millones de euros, proyectada sobre los terrenos que antes ocupaba la estación de “El Vasco”, ideando como fórmula novedosa en el ordenamiento jurídico español el “contrato de alquiler de un edificio en construcción”<sup>133</sup>, fórmula sobre la cual la Comisión Europea ya se había pronunciado expresamente contra la República Federal de Alemania en un supuesto similar<sup>134</sup>, consistente en la adjudicación de un contrato por la ciudad de Colonia-Poder Adjudicador- a una sociedad inmobiliaria alemana (Köln Messe) de la construcción y posterior cesión de uso durante 30 años de cuatro pabellones feriales, junto a sus instalaciones anexas e infraestructuras, sin recurrir a un procedimiento de contratación con licitación de ámbito europeo conforme a dichas

---

del nuevo régimen del contrato de servicio en la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público, Revista de administración pública, N° 176, 2008, págs. 55-88.

<sup>133</sup> Alega que en esa finca existen los cimientos de una construcción, que en realidad corresponden al proyecto inacabado de tres rascacielos diseñados por Santiago Calatrava. Dicho de otra manera, una obra pública con un coste de 180 millones de euros, (aunque el mecanismo de pago se difiera a treinta años), se adjudica de manera directa a una empresa sin licitación ni publicidad, encubriéndolo mediante un contrato de arrendamiento materialmente inexistente, vulnerando así los principios de libertad de acceso a las licitaciones, publicidad y transparencia de los procedimientos.

<sup>134</sup> Asunto C-536/07, de la Comisión de 4 de junio de 2009 referente al incumplimiento de un Estado miembro del artículo 226 de la Directiva 93/37/CEE sobre procedimientos de adjudicación de obras, en concreto de la construcción de recintos feriales. Se trata de la celebración por un poder adjudicador de un contrato de arrendamiento de edificios pendientes de construcción.

disposiciones<sup>135</sup>. En el caso del Palacio de Justicia de Oviedo, el 15 de diciembre de 2009, la Dirección General de Mercado Interior y Servicios de la Comisión Europea advertía al Principado de que podría violar las normas de contratación pública de la Unión si iniciaba los trabajos del Palacio de Justicia en las condiciones establecidas en el acuerdo de alquiler entre el Gobierno de Asturias y la sociedad Jovellanos XXI. Desde entonces, la obra no acaba de despejar el último obstáculo burocrático necesario para que comience la construcción.

La dificultad de los Ayuntamientos para hacer frente a la financiación de los gastos ocasionados por la prestación de los servicios locales a los que están obligados es una de las consecuencias directas de las edificaciones masivas y de las corruptelas urbanísticas que tienen lugar en la concesión de obras con las que obtienen una rápida y segura recaudación de recursos.

---

<sup>135</sup> El título completo de este contrato era “Contrato relativo al subarriendo de una finca con cuatro pabellones, una estructura *Acceso Norte*, un Bulevar y empalme frente al aparcamiento, cinco naves de conexión entre los pabellones, aparcamientos e instalaciones exteriores en Köln-Deutz, en la Deutz-Müllheimer-Strasse entre otras”. En una de las conclusiones se explica que el principio según el cual en el caso de un *contractus simulatus* la calificación jurídica del contrato en cuestión se ha de basar en el contenido efectivo de sus disposiciones ya se encontraba en la máxima del derecho romano *plus valere quod agitur, quam quod simulate concipitur* (Código Justiniano IV, título 22). A este respecto, el código Civil alemán en su artículo 117.2 prevé igualmente que cuando un negocio simulado oculta un negocio diferente se han de aplicar las disposiciones vigentes para el negocio oculto.

## 2.- EL MODELO ASTURIANO DE URBANISMO

### 2.1.- EL URBANISMO EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS EN LA ETAPA PREAUTONÓMICA

Como parece ser una constante de nuestra trayectoria de constitucionalismo democrático, el cambio político sobrevenido en 1977 debió afrontar primordialmente las presiones autonomistas que confluyeron a la transición. El sistema preautonómico se inicia pocos meses después de la aprobación de la Ley para la Reforma Política de 4 de enero de 1977 y prolonga sus efectos hasta bien entrada la vigencia de la Constitución. Esta etapa, naturalmente concebida como transitoria, va a influir, no obstante, sobre la autonomía propiamente dicha en sus diversas manifestaciones<sup>136</sup>.

Desde una perspectiva socio- política, la andadura autonómica contribuyó a facilitar actitudes de diálogo entre el centro y la periferia y a abrir cauces de negociación entre estas instancias, superándose resistencias burocráticas que sabemos constituyen el más importante escollo para la

---

<sup>136</sup> Esta época fundamental en la historia de España ha generado una abundante bibliografía, entre otros, y sin ánimo de exhaustividad, CASANOVA, J. *Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia*, en: CARNERO, T., ed. *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Ed. Alianza, Madrid, 1992, 235-276; COTARELO, R.: *Transición política y consolidación democrática España (1975-1986)*, Madrid: Centro Investigaciones Sociológicas, 1992; TEZANOS, J. F.; COTARELO, R.; BLAS, A.: *La transición democrática española*, Ed. Sistema, Madrid, 1989; SUÁREZ GONZÁLEZ, A.: *Consideraciones sobre la Transición española*, en: *Cuenta y Razón*, 1988,41,12:13-22. TOLIVAR ALAS, L. Administración estatal y Asturiana: balance y coordinación, en RUIZ-GALLEGOS, B. (Dir.): *La España de las autonomías: reflexiones 25 años después*, 2005, págs. 1305-1310. ALONSO IBÁÑEZ, M.R. Legislación urbanística asturiana y competencias de la Comunidad autónoma tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: Consideraciones a propósito de una futura ley del suelo. *Revista jurídica de Asturias*, N° 24, 2000, págs. 79-102.

descentralización, y aleccionándose con una suerte de pedagogía político-administrativa a las representaciones territoriales sobre las dificultades y complejidades inherentes a la Administración moderna.

Los Reales Decretos de Transferencias dotaron de contenido competencial a estos órganos preautonómicos, cuya competencia anterior se limitaba a la ejecución de la materia, incluyendo la potestad reglamentaria. Las materias transferidas provendrían del Estado o de las Diputaciones provinciales, determinándose las funciones asumibles por los órganos preautonómicos y delimitándose las competencias con referencia a la legislación que las regulaba, lo que se plasmaba finalmente en Decretos específicos.

En la práctica, las transferencias no operaron sobre bloques competenciales completos de responsabilidad ministerial, ni siquiera a partir de los gestionados por unidades inferiores del tipo de las Direcciones Generales, sino sobre sectores funcionales definidos con mayor o menor precisión. Sólo en algún caso, como en urbanismo y en referencia a la tutela de las corporaciones locales, se produjo un traslado competencial integral.

Las Comisiones mixtas de transferencias de funciones de las Diputaciones a las Preautonomías no llegaron a convocarse o no produjeron transformación alguna del orden competencial. El balance final del proceso preautonómico fue positivo y, desde luego, condicionó en su inicial desarrollo tanto la versión constitucional de las autonomías como la posterior etapa estatutaria, suministrando el primer acervo competencial de las Comunidades Autónomas, facilitó una primera aproximación a la convivencia autonómica, consiguió la solución interna de algunos temas especialmente conflictivos, como el de ciertas sedes regionales, y ofreció las pautas necesarias para la delimitación final del mapa autonómico.

El proceso de transferencias de competencias fue confiado en el período de autonomía provisional a dos Comisiones mixtas que actuaron respecto de cada uno de los entes preautonómicos instaurados: una de ellas se encargaba de estudiar y proponer las transferencias procedentes de la Administración del Estado y la otra de las transferencias relativas a competencias propias de las Diputaciones Provinciales. Los Reales Decretos-leyes de creación de los entes preautonómicos, y con más detalle los Reales Decretos que sistemáticamente se dictaron en desarrollo de los mismos, se referían muy someramente a la composición de dichas comisiones y su función. Las peculiaridades del proceso preautonómico y el papel confiado a las Comisiones mixtas ocasionaron un rápido deterioro del sistema.

Las Comisiones mixtas revelaron muchos problemas de funcionamiento, debidos a la falta de órganos de apoyo, que llenaba de carencias y dificultades sus tareas de estudio y generaba imprecisiones en los análisis. Además, su funcionamiento era notablemente lento, pues se basaba en el debate sucesivo en el seno de una ponencia, luego en un grupo de trabajo y finalmente en el pleno de la Comisión.

Los defectos e insuficiencias descritas llevaron a una modificación del sistema de Comisiones mixtas. El Real Decreto 2986/1980 de 12 de diciembre, modificó su funcionamiento y composición. Esta norma, ante el agotamiento del sistema anterior, daba un giro profundo al mismo para organizar Comisiones sectoriales, llamadas a atender áreas de materias homogéneas (agricultura, sanidad, etc.) y proponer transferencias con un contenido único y común para todos los entes preautonómicos, que venían a sustituir a las originales Comisiones mixtas paritarias establecidas para cada preautonomía con competencias universales en materia de transferencias.

Aunque algunos de los problemas siguieron afectando al nuevo sistema, no cabe duda de la superioridad de la nueva fórmula.

La función de las Comisiones mixtas concluía con la elaboración de una propuesta que, una vez aprobada por el Pleno, se elevaba al Gobierno a efectos de la formulación de la transferencia de competencias mediante Real Decreto. La propuesta elevada por la Comisión mixta debía ser completada, antes de convertirse en Decreto de transferencias, con los ajustes y precisiones para determinar el órgano y órganos estatales que ostentaban la competencia transferida, las normas reguladoras de la materia objeto del traspaso y los poderes, funciones o competencias específicas que el Estado se reservaba. Deberían complementarse con otras referencias a la fecha de efectividad de los traspasos, la organización previa de los servicios correspondientes en el ente autonómico que va a recibir aquéllos y los medios personales, patrimoniales y financieros que se ponen a su disposición.

En este período preautonómico se prefirió remitir a un momento posterior la aprobación del Real Decreto de transferencias y la determinación de los medios personales, patrimoniales y presupuestarios precisos para ejercer las competencias, por lo que todos los Reales Decretos aplazaban su efectividad a una fecha varios meses posterior a la de su aprobación.

La preautonomía asturiana se aprueba mediante Real Decreto-Ley 29/1978<sup>137</sup>, de 27 de febrero, que en su preámbulo reconoce que “Asturias es una provincia con entidad regional histórica” y con él se “pretende dar

---

<sup>137</sup> El Consejo de Ministros, en su reunión del día 25 de agosto de 1978, en uso de la autorización del artículo 13 de la Ley Constitutiva de la Cortes, y oída la Comisión de las Cortes a que se refiere el número uno de la disposición transitoria segunda de la Ley 1/1997, de 4 de enero, para la Reforma Política dispone la aprobación de la Preautonomía asturiana, mediante el Real Decreto-ley 29/1978, de 27 de septiembre (Jefatura), publicado en el BOE número 242, de 10 de octubre de 1978.

satisfacción a estas aspiraciones, aunque ello sea con el carácter provisional que impone el hacerlo antes de que se promulgue la constitución y sin prejuzgar lo que esta disponga y permita al efecto”<sup>138</sup>. En desarrollo del mismo, se publica el Real Decreto 2405/1978, de 29 de septiembre, que faculta al Gobierno para dictar las normas precisas para su desarrollo y ejecución, y atribuye al Consejo Regional de Asturias las competencias de elaborar y aprobar sus propias normas reglamentarias de régimen interior; gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfiera el Estado; el Consejo informará a la Diputación Provincial sobre el plan de sus actuaciones y será así mismo informado por aquélla de sus planes y programas y proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de Asturias.

A partir de este momento, las relaciones de colaboración y coordinación del Consejo Regional y la Diputación se renuevan, y ambos organismos se refundan en uno solo, el Consejo Regional de Asturias, que va a ser el órgano de gobierno y administración de la región y estará dotado de personalidad jurídica plena. El consejo Regional estará formado por un Presidente, que ostentará la representación legal del Consejo y presidirá sus sesiones, un Vicepresidente y un Secretario, y otros miembros, que podrán asumir las titularidades y atribuciones que les correspondan en relación con las competencias que vayan a ser objeto de transferencias al Consejo Regional cuando estas transferencias se produzcan.

---

<sup>138</sup> En el artículo 5º del citado del Real Decreto Ley , atribuye al Consejo Regional de Asturias las competencias para elaborar y aprobar sus propias normas reglamentarias de régimen interior, de conformidad con lo que se establecía en el anterior decreto-ley; y para gestionar y administrar las funciones y servicios que le transfiriera la Administración del Estado. El gobierno establecerá el procedimiento para realizar tales transferencias y proponer al Gobierno cuantas medidas afecten a los intereses de Asturias.

Los actos y acuerdos del Consejo Regional serán recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa y, en su caso, podrán ser suspendidos por el Gobierno, que es Consejo Regional.

El Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre, se refiere a las transferencias de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias en materia de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, urbanismo, agricultura, ferias interiores, turismo, transportes, administración local, cultura y sanidad. En su preámbulo, reconoce la complejidad que entraña la articulación técnica de las transferencias, llegando a la conclusión de que es más oportuno efectuar los trasposos de competencias en fases sucesivas. En una primera fase contempla las materias de competencia de los Ministerios de Interior, Obras Públicas y Urbanismo, Agricultura, Comercio y Turismo, Transportes y Comunicaciones, Administración Territorial, Cultura y Sanidad y Seguridad Social, materias que podrán ser en el futuro ampliadas a medida que avancen los estudios y propuestas. Concretamente la sección segunda recoge la competencia de urbanismo (como las de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Decreto 1346/1976, de 9 de abril, entre otras).

## **2.2. EL ACCESO A LA AUTONOMÍA DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS**

La regulación de los procedimientos que pueden seguirse para llegar a la constitución de Comunidades autónomas es notoriamente variada en nuestra norma fundamental. Ello es un reflejo más, desde luego, del peculiar diseño de las autonomías territoriales que hizo el Constituyente, reacio a dejar

establecido un modelo concreto y proclive a delimitar tan sólo los contornos del sistema autonómico, admitiendo complementaciones ulteriores, aportadas por la propia voluntad y decisión de los territorios interesados en transformarse en Comunidades autónomas. Esta apertura a ulteriores concreciones prolongaba, en cierta medida, el período constituyente, dejándolo abierto en un punto crucial en el que las opciones políticas de los grupos llamados a aplicar la Constitución podían ser muy divergentes. Así se probó en la primera fase del proceso autonómico que hubo de ser finalmente corregida con los Pactos de 31 de julio de 1981.

Hay que resaltar que aunque algunos procedimientos conducen a la formación de Comunidades con un grado de autonomía mayor o menor, las diferencias no están pensadas como permanentes, ya que existe un modelo constitucional único de Comunidad autónoma que queda abierto a todos los territorios interesados. Las diferencias son transitorias. Lo que la Constitución ha diversificado son los ritmos de acceso al modelo único, abierto a unos desde su primera constitución (art. 151 Constitución Española), y retrasado para los demás hasta que reformen sus Estatutos tras un período de funcionamiento, en régimen de autonomía disminuida, de cinco años de duración (art. 148.2 Constitución Española).

La iniciativa del proceso fue adoptada por el Consejo Regional de Asturias, en sesión de 1 de diciembre de 1979, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera y los artículos 2 y 143 de la Constitución<sup>139</sup>.

---

<sup>139</sup> El proceso que se siguió fue el siguiente: el 10 de noviembre de 1978, los partidos políticos con representación parlamentaria en Asturias -Partido Socialista Obrero Español (PSOE); Unión del Centro Democrático (UCD); Partido Comunista de Asturias (PCA) y Alianza Popular (AP)-, suscriben un documento en el que se comprometían a: «Defender la Autonomía como una necesidad para Asturias, dentro del principio de unidad y solidaridad de

### **2.3.- LA ASUNCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE URBANISMO, ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y VIVIENDA**

El Estatuto del Principado de Asturias se aprueba mediante Ley Orgánica 7/1981, de 30 de diciembre, se publica en el BOE del 11 de enero de 1982 y entró en vigor a los veinte días de su publicación. A través del Estatuto el Principado de Asturias asume competencias, entre otras materias, en ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda.

En lo que se refiere a los Reales Decretos de transferencias, el Principado de Asturias, ya en época preautonómica, asume competencias urbanísticas a través del Real Decreto 2874/1997, de 17 de diciembre, sobre transferencia de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias en materia de urbanismo, completado por el Real

---

los pueblos de España, tal y como queda establecida en el proyecto de Constitución. Asumir la elaboración y consecución de un Estatuto de Autonomía para Asturias en el plazo más breve posible conforme a los preceptos establecidos en el proyecto de Constitución [...]». El 11 de junio de 1979, los partidos políticos PSOE, UCD y PCA, acuerdan iniciar el proceso autonómico asturiano, estudiando previamente la vía constitucional a elegir, para lo que se designa a una Comisión de 24 miembros. En octubre de 1979, los tres partidos políticos ya citados convienen iniciar el proceso autonómico en Asturias por la vía del artículo 143 de la Constitución. Se designa a una Subcomisión de 8 miembros con el mandato de elaborar un borrador de anteproyecto de Estatuto. El 17 de diciembre de 1979, la Comisión de 24 miembros aprueba un Anteproyecto de Estatuto que es sometido a un período de información pública entre el 19 de diciembre de 1979 y el 13 de enero de 1980. Finalmente, el 1 de diciembre de 1979, el Consejo Regional de Asturias, con la abstención de AP, acuerda adoptar la iniciativa de constituir a Asturias en Comunidad autónoma por la vía del artículo 143 de la Constitución. Entre los días 5 de diciembre de 1979 y el 23 de enero de 1980, los Ayuntamientos de Asturias se pronuncian sobre la iniciativa autonómica. Finalmente, la Diputación Provincial de Oviedo acuerda asumir y apoyar la iniciativa, lo hace en sentido afirmativo, con el voto en contra de AP, el día 18 de enero de 1980: de los 78 Municipios de Asturias, 72 adoptaron acuerdo de iniciar el proceso autonómico por la vía del artículo 143 de la Constitución Española (representaban un 95,97% del censo electoral), y de los restantes municipios asturianos, uno, dados los términos en que está redactado su acuerdo, no se deduce su decisión; otro no llegó a pronunciarse; y los cuatro restantes, con un censo de población del 3,73%, optaron por la vía del artículo 151 de la Constitución, superando así los requerimientos del artículo 143.2 de la Constitución.

Decreto 1419/1984, de 25 de abril<sup>140</sup>. Estos Reales Decretos son normas reglamentarias que el Estado utilizó como mecanismo para desprenderse de competencias en materia de urbanística a favor del Principado en la etapa preautonómica.

El Principado de Asturias asumió en el artículo 10.3 de su Estatuto de Autonomía, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 148.1.3 de la Constitución, competencia exclusiva en «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda». Esta asunción estatutaria implica que, con relación a esta materia, el Principado de Asturias dispone desde entonces de potestad legislativa, de potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en términos muy similares a lo que acontece en el resto de las Comunidades Autónomas. Además, con carácter previo a la aprobación de su Estatuto de Autonomía se procedió al traspaso de competencias de la Administración del Estado al Consejo Regional de Asturias, a través del Real Decreto 2874/1979, de 17 de diciembre<sup>141</sup> desde esta fecha la Administración autonómica viene ejercitando las funciones que la legislación existente en esta materia atribuía con anterioridad a los órganos estatales.

En el plano normativo, por lo que se refiere al Derecho urbanístico, éste se mantuvo estable hasta el inicio mismo de la década de los noventa con la vigencia del TRLS de 1976. La obligada transición normativa -dadas las competencias que los Estatutos de Autonomía reconocían en la materia- de un Derecho urbanístico uniforme, de origen estatal, a un Derecho urbanístico autonómico, se venía desarrollando de forma progresiva, en función de las

---

<sup>140</sup> El Real Decreto 2874/1979, de 17 de abril se publicó en el Boletín Oficial del Estado de 1979 y el Real Decreto 1419/1984, de 25 de abril cuya publicación en el Boletín Oficial de l Estado de 1984.

<sup>141</sup> Completado posteriormente por Real Decreto 1419/1984, de 25 de abril.

concretas necesidades que se presentaran en cada una de las Comunidades Autónomas, pero sin cuestionarse en ningún caso la subsistencia del Derecho urbanístico estatal<sup>142</sup>.

Así, mientras el Estado permanecía inactivo en este terreno normativo, las Comunidades Autónomas se concentraron fundamentalmente en la ocupación de la «nueva materia» que se había introducido en los respectivos títulos competenciales, la ordenación del territorio, sin perjuicio de abordar también la regulación de aspectos parciales de la materia urbanística strictu sensu, pero en términos que en modo alguno cuestionaban la legislación estatal, que, se insiste de nuevo en ello, inercialmente se aceptaba como regulación común. Las primeras leyes que el Principado de Asturias va a dictar a partir de la primera mitad de la década de los ochenta -la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, y la Ley 3/1987, de 8 de abril, de Disciplina Urbanística- tuvieron este carácter. A estas dos normas siguieron después la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural, y la Ley 2/ 1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias.

Posteriormente, la aprobación de la Ley 3/2002, de 19 de abril, de régimen del suelo y ordenación urbanística, vino a significar un antes y un después en la normativa asturiana en materia urbanística, dejando de ser puntual y fragmentaria y configurándose como un conjunto orgánico que

---

<sup>142</sup> IBAÑEZ ALONSO, R.: *Apropósito del Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el Principado de Asturias*, Pág. 269 y siguientes.

proporciona una regulación de la actividad urbanística en Asturias en términos que hasta entonces no se habían abordado<sup>143</sup>.

El Texto refundido que incorpora el Decreto Legislativo 1/2004 representa una normativa integrada que proporciona técnicas e instrumentos para que las Administraciones públicas existentes en el Principado de Asturias puedan poner en práctica las políticas de crecimiento urbano y desarrollo territorial que demanden las necesidades sociales. Es un hecho que el desarrollo de las áreas urbanas incide cada vez con más rapidez e intensidad, y en un radio más amplio, en la transformación del territorio que las rodea. y a la inversa, el simple anuncio de la construcción de un gran equipamiento o infraestructura en un área no urbana genera una fiebre promotora de construcción de viviendas y servicios. La aceleración del crecimiento económico también presiona sobre el planeamiento para la promoción de proyectos de toda índole, obligando a improvisar y buscar nuevas áreas para urbanizar. La mayor capacidad financiera de algunas empresas hace que las iniciativas sean de gran envergadura. Como consecuencia, los grandes proyectos únicamente encuentran cabida en lugares donde hay mucho espacio, el suelo es barato y la comunicación fácil, con lo cual se refuerza la dispersión

---

<sup>143</sup> No obstante, los cambios introducidos no significan la definición de un nuevo modelo urbanístico. El modelo urbanístico español, al día de hoy, sigue siendo un modelo fuertemente trabado y absolutamente singular en comparación, como mínimo, con los de otros sistemas europeos, desde la aparición de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956: los procesos urbanísticos, tanto de transformación del suelo mediante la obra urbanizadora, como de utilización de solares concretos mediante la construcción o la edificación, se reconducen en última instancia al régimen urbanístico de la propiedad del suelo. Éste es un régimen cuyas líneas maestras le corresponde dibujar el Estado, como ha dejado establecido el Tribunal Constitucional, y, en esta medida, es condicionante del ejercicio de las competencias que en la materia «urbanismo» tienen las Comunidades Autónomas. Este modelo, cuyo peso cultural e ideológico es demasiado potente como para cambiarlo a fondo, es el que sigue luciendo en la Ley estatal 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones<sup>II</sup>. TOLIVAR ALAS, L.: Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N.º. 7, 2003, págs. 15-28.

y la segmentación de la ciudad.

En Asturias los conceptos «territorial» y «urbano» se están fundiendo, siendo imprescindible que el urbanismo y ordenación del territorio se aproximen y es precisamente el acercamiento entre ambas ordenaciones una de las orientaciones básicas del Texto refundido<sup>144</sup>.

## **2.4.- LA ORGANIZACIÓN DEL URBANISMO ASTURIANO PREVIA A LA LEGISLACIÓN PROPIA**

El Urbanismo en Asturias se basó desde un primer momento en el ejercicio de las competencias atribuidas al amparo de los artículos 148.1.3 de la Constitución Española y el artículo 10 b) del Estatuto de Autonomía<sup>145</sup>, a través de la elaboración de una normativa propia y de la creación de unas estructuras también propias que trataban de dar respuesta a las peculiaridades asturianas, junto con la aplicación de la legislación estatal, plena, básica y supletoria.

En lo referente a la aplicación en el ámbito autonómico, desde el punto de vista normativo el urbanismo se regulaba, fundamentalmente, mediante cinco Leyes, la Ley 8/1984, de 13 de julio, por la que se autoriza la creación de una sociedad regional de gestión y promoción del suelo; la Ley 3/1987, de

---

<sup>144</sup> Así pues, y a diferencia de otras Comunidades Autónomas que articulan normativamente un modelo de ordenación del territorio desvinculado de los objetivos económicos y liberado de incidir en la distribución territorial del poder administrativo, parece evidente que la ordenación del territorio en Asturias se presenta *-de iure-* como política territorial, y no exclusivamente como organización formal de los distintos instrumentos de planificación y su coordinación con el urbanismo.

<sup>145</sup> Actualmente el artículo 10.3 del Ley Orgánica 7/1981, Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, reconoce como competencia exclusiva del Principado la “Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda”.

8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística; la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre edificación y usos en el medio rural; la Ley 2/1991, de 11 de marzo, de reserva de suelo y actuaciones urbanísticas prioritarias<sup>146</sup> y las Normas Urbanísticas Regionales en el Medio Rural de 29 de diciembre de 1983, de carácter subsidiario, de aplicación directa y complementaria de la normativa municipal; y por Ley 8/1984, de 13 de julio, por la que se autorizó la creación de una sociedad regional de gestión y promoción del suelo, sociedad que, con la denominación «Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, S.A.»<sup>147</sup>.

La Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística, estuvo en vigor durante diecisiete años, en convivencia con el derecho urbanístico estatal, si bien con numerosas modificaciones a lo largo de su vigencia que supusieron un profundo cambio en su estructura<sup>148</sup>.

---

<sup>146</sup> Hay que tener presente la Ley 5/1995 de 6 de abril de accesibilidad y supresión de barreras.

<sup>147</sup> Bajo el acrónimo SOGEPSA se encuentra una sociedad mercantil de forma anónima creada por el Consejo de Gobierno en la que participan, en diversa medida, capital público -que habrá de ser siempre mayoritario, por exigencia legal- y capital privado, a su vez de varia procedencia empresarial y particular. Su objeto social viene constituido por las previsiones contenidas en la Ley que autoriza su creación, esto es «la gestión y ejecución del planeamiento urbanístico para promocionar y obtener suelo edificable, comprendiendo la redacción de planeamiento de desarrollo y de proyectos de urbanización; la actividad urbanizadora, promoviendo y gestionando urbanizaciones y realizando obras de infraestructura y dotación de servicios en polígonos determinados; y la posible gestión y explotación de las obras y servicios resultantes de la urbanización», según señala el artículo 1 de la Ley. SOGEPSA es, pues, una de las sociedades urbanísticas que existen en España, cuya creación vino impulsada por el Principado de Asturias, pero en la que participan también particulares y Corporaciones locales de la región, quienes podrán encomendarle la gestión de aquellas de sus competencias urbanísticas que se encuentren entre las finalidades de la sociedad. Se fue creada a través del Decreto 133/1984, comenzando sus operaciones el 1 de enero de 1985.

<sup>148</sup> La Ley 3/1987 consta de veintiséis artículos distribuidos en seis Títulos (Título I: De las Licencias; Título II; De la Protección y Defensa de la Legalidad Urbanística; Título III: De la Restauración de la Realidad Física Alterada o Transformada; Título IV: De la Sanción de las Infracciones Urbanísticas; Título V: De la Inspección Urbanística; y Título VI: Otras Disposiciones), además de tres Disposiciones Transitorias y cinco Finales.

La promulgación de la Ley 3/2002, de Urbanismo del Principado de Asturias, atribuyó gran protagonismo a los Ayuntamientos limitando la intervención de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado a los municipios de menos de 40.000 habitantes. Los concejos tendrían competencia para aprobar, definitivamente, los instrumentos de planeamiento, incluso los de carácter general, quedando reducido el campo de actuación de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado a cuestiones supramunicipales.

#### ***2.4.1.- La diversidad urbanística a la que tiene que hacer frente el legislador asturiano***

El variado panorama urbanístico de Asturias demanda una reflexión sobre la efectiva aplicación de una normativa homogénea para todo el territorio y pone de relieve la necesidad de hacer frente de manera específica a al tradicional asentamiento disperso de la población y la tendencia a situar en suelo no urbanizable toda clase de usos, residenciales, agrarios, de pequeñas industrias, etc., que exigen una regulación de las zonas verdes diferente a aquellos municipios con mayor concentración de población como Oviedo, más vinculado al sector terciario o Gijón con un turismo de playa.

El Principado cuenta con 78 concejos, con semblantes muy diferentes. La población de estos municipios oscila entre los aproximadamente 273.931 habitantes en Gijón frente a los 197 que residen en Yernes y Tameza. Unos se sitúan en zonas montañosas, otros son costeros con una extensa franja litoral sometida a una fuerte presión urbanística, también existen cuencas mineras, municipios industriales, otros esencialmente ganaderos, etc.

Una visión de conjunto del panorama urbanístico de Asturias muestra la existencia de dispersión de poblaciones rurales, de dominio público costero, de patrimonio histórico-artístico y medio-ambiental, de vías fluviales, de minas, etc. Esta dispersión general merece una reflexión sobre la efectiva aplicación de una normativa homogénea, de todo punto necesario, y pone de relieve la urgencia de hacer frente de manera específica al tradicional asentamiento disperso de la población. Por otra parte, la tendencia a situar en suelo no urbanizable toda clase de usos, residenciales, agrarios, de pequeñas industrias, etc., exigen una regulación de las zonas verdes diferente a aquellos municipios con mayor concentración de población como Oviedo, más vinculado al sector terciario o Gijón con un turismo de playa. De esta manera, pese a tener que respetar los estándares mínimos de zonas verdes establecidos en la normativa urbanística<sup>149</sup>, no tendrán las mismas necesidades de oxigenación los municipios pequeños de la montaña asturiana, que la capital del Principado o las cuencas mineras.

A partir de este momento, Asturias asume el protagonismo en el diseño de modelo urbanístico regional, teniendo en cuenta la necesidad de conjugar la ordenación del territorio con el desarrollo de la industria y la calidad de vida. En este sentido, la consolidación en determinadas zonas de actividades industriales tradicionales como la minería y la metalurgia, ha supuesto un factor de degradación medioambiental de difícil corrección, y la necesidad de una reconversión que garantice el empleo de las poblaciones cautivas de tales actividades.

Así, el Principado de Asturias comienza formando un ordenamiento jurídico urbanístico propio, en principio muy similar al derecho estatal, el cual

---

<sup>149</sup> GÓMEZ-FERRER MORANT, R.: Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico, op. cit, Págs. 87 a 134.

será usado, a su vez, como derecho supletorio, con el fin primordial de buscar la armonía, la conexión y garantizar los intereses generales políticos, jurídicos y económicos. De esta manera se hace necesario diferenciar entre un derecho urbanístico “en” Asturias, que tiene su origen en el derecho estatal, aunque con una organización urbanística novedosa, y un “derecho urbanístico Asturiano”, en el que subyacen las singularidades las características del Principado. Este derecho urbanístico asturiano se concreta en la actualidad en el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia del territorio y urbanismo y su Reglamento de 2007.

Aunque la integración de la Diputación Provincial en el Principado parecía una ventaja en el progreso del urbanismo, ya que facilitaba la puesta en marcha de políticas urbanísticas sin un eslabón intermedio entre municipios y Comunidad Autónoma, su desarrollo jurídico y organizativo ha sido complejo por el elevado número de disposiciones e instituciones dedicadas a la materia. En el plano organizativo destaca la constitución de la CUOTA (Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias) en abril de 1980, como organismo de carácter intersectorial, en el que destacaba la presencia de representantes de todas las ramas de la Administración que actúan sobre el territorio, al que se atribuía un papel esencialmente impulsor, coordinador y mediador en materia de urbanismo. Junto a la CUOTA, actúa la Consejería de Ordenación, Urbanismo y Vivienda, como brazo ejecutor de la cual depende. En 1986 se constituye, por Decreto del Principado 133/1986, de 28 de noviembre, la Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo, una Sociedad Instrumental de capital público y mixto, con unas ambiciosas finalidades societarias: gestionar y ejecutar el planeamiento urbanístico, redactar planes y proyectos, realizar actividad urbanizadora y, en general, gestionar obras y servicios.

A nivel legislativo, destaca la necesidad de salvar los desequilibrios territoriales del Principado a través del desarrollo de infraestructuras y de la conjugación de sus especiales características como comunidad costera y eminentemente agropecuaria. Con este fin se dictan las Leyes autonómicas de 8/2006, de 13 de noviembre, de carreteras, la 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificaciones y Usos en Medio Rural y la 2/1999, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas prioritarias.

Como muestras de diversidad urbanística en el Principado de Asturias y la evolución de los distintos concejos en los últimos. Ribadesella, aspira a convertirse en una villa turística aumentando su capacidad residencial, desligándose del pueblo pesquero que en su día fue, a través de un ambicioso planeamiento urbanístico todavía en proceso de elaboración<sup>150</sup>.

El litoral asturiano difícilmente puede digerir el gran número de construcciones ilegales objeto de una imparable voracidad constructora. La costa occidental asturiana (Castropol, Tapia, El Franco y Valdés), al igual que la costa oriental (Llanes y Ribadesella), presentan una urbanización abusiva e irracional con concentración de edificaciones y de equipamiento hotelero, en la que Llanes es uno de los mejores exponentes, ya que incluso el Principado ha retirado las competencias urbanísticas al consistorio por los expedientes abiertos por construcciones ilegales, ante la inobservancia de los continuos de los requerimientos de derribo sobre edificaciones situadas en la zona de

---

<sup>150</sup> El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Ribadesella ampliará, al menos, un 250% la capacidad residencial de la villa, lo que deberá ir acompañado por una importante previsión de zonas verdes.

dominio público (Expedientes de calificación de la Fiscalía 196/2003 y 41/2006).<sup>151</sup>

El industrial Avilés contempla los sistemas generales de zonas verdes como zonas libres públicas destinadas al ocio de la población y a la protección de los sistemas naturales, así como al mantenimiento de las condiciones higiénicas, microclimáticas, y estéticas de la ciudad. El uso de las zonas verdes y los espacios libres está condicionado a su destino ligado al ocio y esparcimiento de la población, aunque puede compatibilizarse con otros usos rotacionales<sup>152</sup>

El plan urbanístico de Avilés impide la ubicación de transformadores de energía eléctrica en terrenos que tengan la calificación de zonas verdes y, en aras a un desarrollo sostenible, exige que los proyectos de edificación contemplen la reutilización de la tierra vegetal excavada para su uso en zonas verdes dentro del término municipal, así mismo cualquier reajuste de las mismas respecto de los señalados en el plan, se realice de manera que los espacios resultantes sean adecuados para garantizar la función de mantener las condiciones higiénicas, microclimáticas, y estéticas del concejo. Finalmente, el plan permite las dotaciones de zonas verdes en terrenos calificados como “campamento de turismo”, suelo no urbanizable de especial protección, no urbanizable de interés forestal y no urbanizable de interés paisajístico.

---

<sup>151</sup> La Fiscalía, bajo la titularidad de D. Joaquín de la Riva (Fiscal de Medio Ambiente), facilitó en entrevista personal a quien suscribe este trabajo, que ésta había investigado quince casos de promociones ilegales en la costa asturiana, con la consiguiente retirada de sus competencias urbanísticas tal y como prevé el Texto y el Reglamento asturiano (que permite al Principado, mediante la Consejería correspondiente la asunción de dichas competencias).

<sup>152</sup> En todo caso, las edificaciones quedan limitadas a una ocupación máxima del 10% de la zona verde, el equipamiento deportivo en instalaciones abiertas se limita a un 30% como máximo de la superficie total, las construcciones ligeras tipo quiosco hasta un 0,02% de la superficie total, y los garajes subterráneos, únicamente permitida su construcción bajo los espacios libres, prohibiéndose los restantes tipos de edificación.

Una de las zonas más representativas del área central de Asturias es el conjunto de Cuencas Mineras de Langreo, Laviana, Mieres y San Martín del Rey Aurelio, donde se conserva un paisaje característico de un manejo del territorio basado en actividades tradicionales agrícolas, ganaderas y forestales, así como, fundamentalmente, las derivadas de la actividad industrial y extractiva. En ellas resulta de gran interés, por un lado, la conservación y protección de las especies de flora y fauna, atendiendo a su singularidad y escasa representación en la zona central de Asturias, y por el otro, su conexión con el Parque Natural de Redes. Desde el punto de vista geológico, la cabecera del valle del río Turón y la mayor parte del resto del Paisaje Protegido forman parte de la Cuenca Carbonífera Central.

La oscuridad del carbón contrasta con el verde del carbayón, que alterna con alisedas, hayedos, abedulares, rebollares, acebedas, etc. Esta peculiar pintura ha dado lugar a la declaración de Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras mediante el Decreto 36/2002, de 14 de marzo, y a la elaboración de un Plan Protector y el Plan de Desarrollo Sostenible del Paisaje Protegido de las Cuencas Mineras por Resolución de 4 de mayo de 2004, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

Sin embargo, en las ciudades de las Cuencas Mineras, las zonas verdes parecen brillar por su ausencia. En Mieres es lamentable el estado que presentan estas zonas, quedando reducida su presencia a los Jardines del Ayuntamiento, los Jardines Juan Vicario y el Parque Jovellanos, y ello pese a que el Ayuntamiento ha invertido en los últimos meses 31000 euros para la creación y mejora de zonas verdes en el concejo.

El transcurso de varios años en el ejercicio de las competencias urbanísticas proporcionó una experiencia reveladora de la necesidad de adaptar la legalidad estatal sobre disciplina urbanística a las peculiaridades de

la región. No se trataba, sin embargo, de reemplazar en su totalidad la regulación estatal, perfectamente válida en gran parte de los casos que la realidad depara, sino de complementar una serie de aspectos sustantivos y procedimentales, con el fin de garantizar la eficacia de la acción disciplinaria urbanística, así como la protección de la legalidad y el régimen sancionador.

#### ***2.4.2.- La Ley de Régimen Jurídico del Suelo y Ordenación Urbanística de 2002: La primera Ley Urbanística Asturiana***

El carácter unitario del modelo urbanístico español ha pervivido en Asturias más tiempo que en otras Autonomías, incluso después de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997<sup>153</sup>. Es a partir de la aprobación de la Ley 3/2002, de 19 de abril<sup>154</sup>, primera Ley general urbanística del Principado, cuando se puede hablar de un modelo propio inspirado en la cultura urbanística asturiana. Esta Ley se aprueba en el ejercicio de la competencia exclusiva asumida por el artículo 10.3 de su Estatuto de Autonomía, haciendo a partir de entonces innecesaria la aplicación de la dispersa normativa estatal constituida, entre otras, por la Ley y el Texto Refundido de 1976 de Suelo y Ordenación Urbana, por el Real Decreto Legislativo 1/1992, en la parte subsistente tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, y la reviviscencia de los Reglamentos de

---

<sup>153</sup> La Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, del Tribunal Constitucional, que resuelve los recursos inconstitucionales interpuestos por varias comunidades autónomas contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre reforma del Régimen urbanístico y Valoraciones del suelo, que supuso una profunda modificación del Texto Refundido de 1976.

<sup>154</sup> Entró en vigor el día 20 de junio de 2002 y fue derogada por el Texto Refundido el día 23 de abril de 2004. Consta de ciento sesenta y siete artículos y un apartado de Disposiciones Adicionales y Transitorias que adaptan situaciones urbanísticas en trámite a la legalidad, aunque no se dedica a la protección de la legalidad urbanística, puesto que convive con la Ley 3/1987 de Disciplina Urbanística.

Planeamiento, Gestión y Disciplina de 1978, y reguló algunas cuestiones vitales adaptando sus propias estructuras administrativas a la nueva articulación territorial del Estado y ajusta a la mencionada Sentencia, la normativa promulgada en el Principado en las veintidós modificaciones recogidas en la Disposición Adicional Cuarta<sup>155</sup>.

Las modificaciones se centran en materia de licencias, órdenes de ejecución y ruina, que completa añadiendo algunas precisiones como por ejemplo las obras menores. También recoge algunos cambios sobre procedimiento, especialmente para los supuestos de ruina y desarrolla ampliamente el procedimiento sancionador, definiendo el concepto de infracción urbanística, su clasificación (en muy graves, graves, leves) y sus consecuencias; delimita la responsabilidad de los ejecutores de los usos del suelo, así como las multas y las sanciones. La incoación del procedimiento sancionador por infracción urbanística quedaba supeditada a la previa terminación mediante resolución firme en vía administrativa del procedimiento de legalización<sup>156</sup>, si bien remitía el ejercicio de la potestad sancionadora a lo establecido en la normativa estatal y del Principado de Asturias sobre procedimiento sancionador. Por otro lado, definió la Inspección Urbanística, así como su función y sus atribuciones. Concluyendo finalmente con la mención al auxilio y la colaboración de la consejería a favor de las corporaciones locales que careciesen o necesitasen de ella.

El régimen transitorio establecido en la Ley se determina en función del

---

<sup>155</sup> Esta Ley modifica sustancialmente las leyes del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación Territorial, la Ley 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística; y la Ley 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural y a la Ley 2/1991, de 11 de marzo, de Reservas de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias.

<sup>156</sup> Artículo 15 quinquies de la ley 3/1978, de 8 de abril, Reguladora de la Disciplina urbanística. Redactada conforme a la disposición adicional cuarta.

supuesto de que se trate. Así, las obras concluidas sin o contra licencia u orden de ejecución en el momento de su entrada en vigor, disponían de un plazo de diez meses para solicitar su legalización, que, de no haberse llevado a cabo al vencimiento de los mismos, las construcciones afectadas quedaban inmediatamente sometidas a la misma. Las actuaciones en curso de ejecución se regirían por la normativa aplicable en la fecha de comienzo de las obras, debiendo remitir los Ayuntamientos a la Consejería competente la relación de las actuaciones finalizadas o en curso de ejecución que tuvieran lugar en el término municipal, en un plazo máximo de seis meses desde la entrada en vigor de esta Ley.

La Ley pretendió introducir las novedades necesarias para hacer frente a los problemas de la realidad social del momento mediante la adaptación de la normativa urbanística estatal a las peculiaridades del Principado de Asturias procurando implicar a terceros interesados en la gestión urbanística y configurando modelos específicos para suplir la inactividad de los propietarios en la transformación del suelo urbanizable prioritario. Esta participación de terceros se manifiesta fundamentalmente en la figura del agente urbanizador, del agente edificador y del agente rehabilitador.

Como medios para evitar el abandono de los núcleos urbanos<sup>157</sup> proponía, además de los Instrumentos de Intervención Pública en el Mercado del Suelo, la constitución de Patrimonios Públicos, y la promoción de viviendas de Protección<sup>158</sup>, contemplando la posibilidad de establecer

---

<sup>157</sup> Esta posibilidad, también contemplada en la Ley extremeña, permite a un particular no propietario realizar una actuación aislada de modo directo en un inmueble, aun cuando el dueño se oponga o haga omisión de sus deberes.

<sup>158</sup> La previsión de que pueda formularse y desarrollarse una política que contribuya a ordenar el Mercado Inmobiliario, dándose satisfacción, de esta manera, a uno de los fines propios de la actividad urbanística.

“Reservas” para viviendas sujetas a algún régimen de Protección Pública.

La licencia aparecía como un mecanismo de control que exigía información detallada sobre la actuación urbanística pretendida, junto con las medidas de paralización de las acciones y usos sobre el suelo que no hubiesen sido debidamente autorizados y para la protección de la legalidad se estableció el derribo de las construcciones incompatibles con el ordenamiento con la finalidad de la restauración de los espacios físico, así como la imposición de multas coercitivas. La infracción urbanística aparece como el interruptor que pone en marcha el procedimiento sancionador y la adopción de las medidas necesarias para la subsanación de los efectos perjudiciales derivados de la misma. Las Inspecciones Urbanísticas constituyeron el elemento esencial de vigilancia, cuya funciones de control y asesoramiento tendían a establecer un contacto permanente entre el proceso de urbanización y los organismos oficiales a los que incumbía el mantenimiento de la disciplina.

Partiendo de que la falta de inmediatez y de firmeza en la reacción de la autoridad propicia la consumación de las infracciones urbanísticas, y tras investir a los municipios de un protagonismo básico en materia disciplinaria, configuró las atribuciones de la Administración regional como subsidiarias de las competencias de los entes locales, atribuyendo a la autoridad autonómica el asesoramiento, la colaboración y los pertinentes controles de legalidad, y reduciendo su intervención directa a casos extremos en los que la defensa del orden urbanístico no fuera adecuadamente asumida por el poder municipal.

#### ***2.4.3.- Legislación vigente en materia de Urbanismo del Principado de Asturias: Texto Refundido 1/2004 y su Reglamento 278/2007***

La Disposición Final Quinta de la Ley del Principado de Asturias

3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, otorgaba al Consejo de Gobierno el plazo máximo de un año para la aprobación de un Texto que refundiera la normativa urbanística existente, pero esta no fue utilizada, dando lugar al pronunciamiento del Consejo de Estado declarando la caducidad de dicha delegación, en base a que “...*el plazo a que se sujetó el ejercicio de la delegación legislativa no obsta un eventual uso extemporáneo. Y ello por cuanto el plazo establecido en las delegaciones legislativas es, por su propia naturaleza, y conforme puede deducirse directamente del artículo 82.3 de la CE un plazo de caducidad, cuyo mero transcurso implica la cancelación automática de la delegación e impide al Gobierno un uso intempestivo*”<sup>159</sup>. Es por ello que dicha autorización fue renovada a tenor de lo previsto en la Disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, comprendiendo, además, las facultades de regularización, aclaración y armonización de los textos que habían de ser refundidos<sup>160</sup>.

En respuesta al mandato de refundir el contenido de la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística<sup>161</sup>, y la necesidad de contar con un solo texto

---

<sup>159</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 20 de noviembre de 2003.

<sup>160</sup> Dictamen del Consejo de Estado, 59/2004, de 25 de marzo de 2004, en la que se declara conforme a derecho la Delegación Legislativa contenida en la Disposición Final Primera de la Ley 6/2003, de 30 de diciembre, en virtud de la cual legitima al Consejo de Gobierno del Principado de Asturias para incorporar al ordenamiento del Principado una Disposición con rango y fuerza de Ley.

<sup>161</sup> En ejercicio de esta delegación legislativa se redacta el Texto Refundido, en el que se recogen los preceptos de las Leyes del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial; 3/1987, de 8 de abril 1987, reguladora de la Disciplina Urbanística; 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en el Medio Rural; 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas, y la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. La facultad de regularizar, aclarar y armonizar los Textos Legales que se refunden ha permitido reorganizar su estructura y

normativo autonómico que englobara la totalidad de las Leyes urbanísticas vigentes en el Principado<sup>162</sup> se publica el Texto Refundido 1/2004, 22 de abril, segunda y hasta el momento última Ley urbanística asturiana<sup>163</sup>.

Pero esta unificación en materia de ordenación territorial y urbanística exigía a su vez un desarrollo reglamentario<sup>164</sup>, limitado en un primer momento a aspectos de carácter orgánico con la puesta en marcha de dos órganos de

---

su contenido, así como la introducción de determinadas precisiones terminológicas y clarificaciones que tienen como finalidad contribuir a la aclaración de sus preceptos, ajustando la numeración de los artículos, y coordinando las concordancias y las remisiones entre todos ellos. Dichas facultades han permitido también tomar en consideración otras normas con contenido urbanístico y territorial, como las recogidas en las Leyes del Principado de Asturias 5/1991, de 5 de abril, de Protección de los Espacios Naturales, y 1/2001, de 6 de marzo, de Patrimonio Cultural, cuya vigencia no se ve afectada. En su virtud, a propuesta del Consejero de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, en cumplimiento de lo dispuesto en la Disposición Final Quinta De La Ley Del Principado De Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística, y en la Disposición final primera de la Ley del Principado de Asturias 6/2003, de 30 de diciembre, de Medidas Presupuestarias, Administrativas y Fiscales, de acuerdo con el Consejo de Estado, y previo Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión del día 22 de abril de 2004. El texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril. Sin embargo, no se consideró adecuado incluir en el Texto Refundido las Leyes del Principado de Asturias 8/1984, de 13 de julio, por la que se autoriza la creación de una sociedad regional de gestión y promoción del suelo, y 3/1999, de 16 de febrero, sobre actuaciones prioritarias en el polígono de Ventanielles, textos ambos referentes a la actividad urbanística pero de objetivos puntuales, por lo que su inclusión en el Texto Refundido ocasionaría importantes disfunciones desde el punto de vista de la técnica legislativa.

<sup>162</sup> Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, reguladora de la Disciplina Urbanística, Ley del Principado de Asturias 6/1990, de 20 de diciembre, sobre Edificación y Usos en Medio Rural, y Ley del Principado de Asturias 2/1991, de 11 de marzo, de Reserva de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Concertadas.

<sup>163</sup> Si bien no es habitual que un Texto Refundido, que es una Ley, contenga en sus preceptos la denominación “Texto Refundido” para referirse a sí mismo, sino la de Ley, el texto asturiano “con evidente rusticidad” sustituye en todo su articulado la palabra “Ley” por la expresión de “Texto Refundido”, puesto que refunde un conjunto de leyes formalmente separadas. Apreciación realizada por BOCANEGRA SIERRA R., y HUERGO LORA, A.: *El derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. Iustel, Madrid, 2008, Pág. 53.

<sup>164</sup> El propio Texto Refundido en su Disposición Final Segunda prevé la autorización al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario.

máxima relevancia: el Jurado de Expropiación del Principado de Asturias y la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, se abordó posteriormente mediante el Reglamento 278/2007, de 4 de diciembre, al objeto de permitir el manejo unitario del urbanismo, facilitando a su vez, la interpretación y la coherencia interna de todo el sistema <sup>165</sup>.

El texto aspira a servir de marco de referencia estable y permanente para las Administraciones públicas y los distintos posibles operadores urbanísticos. La técnica legislativa utilizada a tal fin -el mandato legislativo de refundir el marco jurídico general al ejercicio de la actividad urbanística en el Principado de Asturias, completando a la legislación estatal, contextualizando la actividad urbanística «en el marco de una ordenación del territorio basada en el equilibrio entre el bienestar económico y el desarrollo sostenible»), reconociendo expresamente la aplicación en el Principado de Asturias los preceptos del Reglamento estatal de Gestión Urbanística, referidos a materia fiscal, expropiatoria y de patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>166</sup> y, con el objeto de facilitar la interpretación incluye las equivalencias entre determinados términos; así las referencias realizadas "a este Reglamento", "actuaciones aisladas", "polígonos para la creación de suelo urbanizado", "Ley de Patrimonio del Estado" y "Jurado Provincial de Expropiación Forzosa" se deben entender hechas a los términos "Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias", "actuaciones asistemáticas", "ámbitos de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable"

---

<sup>165</sup> Más aun por cuanto la aplicación supletoria de los reglamentos estatales de planeamiento, gestión y disciplina urbanística, a pesar de su validez general, no resuelven algunos aspectos de los temas tradicionales que fueron revisados por las Leyes del Principado de Asturias, ni contemplan, como no podía ser menos, aquellas innovaciones de mayor calado introducidas por éstas.

<sup>166</sup> En particular los artículos 130, 171, 196, 197, 198, 205, 206, 207, 208 y 210 del Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.

"legislación patrimonial que resulte de aplicación" y "Jurado de Expropiación del Principado de Asturias", respectivamente.

Por otro lado, la norma aparece con una impecable dimensión didáctica teniendo en cuenta la dificultad de entendimiento que suelen ofrecer las instituciones urbanísticas y territoriales y las conexiones entre una y otra. Se trata de una norma amplia, de 258 artículos, una disposición adicional, siete disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. De la denominación de los distintos títulos, capítulos y artículos se puede deducir globalmente no sólo el contenido de los mismos sino el porqué de su ubicación, mostrando especial atención por la sistemática de los contenidos, que se traduce en reglas claras que facilitan su entendimiento y encuadre institucional, con precisas remisiones internas que esclarecen el alcance de sus preceptos<sup>167</sup>.

Texto Refundido y Reglamento presentan una estructura similar. Por un lado, el Texto Refundido consta de un preámbulo y doscientos cincuenta y ocho artículos ordenados en diez Títulos y una Disposición Adicional, siete Transitorias y dos Finales. Por su parte, el Reglamento 278/2007<sup>168</sup> contiene los mismos diez Títulos que conforman el Texto Refundido, con un resultado extenso en apariencia, por desarrollo de las figuras propias de planeamiento territorial o la regulación del Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias, o la adaptación a la normativa comunitaria sobre evaluación ambiental de planes y programas. Únicamente los cuatro últimos títulos se refieren a la Disciplina Urbanística.

---

<sup>167</sup> En este sentido, IBAÑEZ ALONSO, R.: "A propósito del Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el Principado de Asturias", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2005, Vol. 39, Nº 216, pág. 264.

<sup>168</sup> El Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROTU), entra en vigor el 1 de julio de 2008.

Bajo el epígrafe “la edificación y uso del suelo y del subsuelo”<sup>169</sup> definen con precisión la figura de la licencia urbanística, los actos sujetos a la misma, el procedimiento de otorgamiento, sus efectos y caducidad, y el alcance y procedimiento de las órdenes de ejecución y de la ejecución forzosa para garantizar el cumplimiento de los deberes urbanísticos. Respecto a la “protección y defensa de la legalidad urbanística”<sup>170</sup> atribuyen a los Ayuntamientos las labores de control de su territorio en materia urbanística, con algunas salvedades atribuidas al Principado. Posteriormente, desarrollan el “régimen sancionador”<sup>171</sup> mediante el establecimiento de un catálogo de infracciones y sanciones en materia urbanística; también incorporan al procedimiento general aquellos aspectos que tienen que ver con la ordenación del litoral respetando la legislación de costas. Por último, concretan las funciones de la “Inspección urbanística”<sup>172</sup> y los planes de inspección que podrá elaborar la Administración regional, así como el contenido y alcance de las actas y diligencias de inspección<sup>173</sup>.

---

<sup>169</sup> Título VII, *Intervención en la edificación y uso del suelo y del subsuelo*, artículos 228 al 235, del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROTU). El reglamento de aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU), desarrolla este Título en igual rúbrica, en los artículos 563 a 597.

<sup>170</sup> Título VIII, *Protección y defensa de la legalidad urbanística y restauración de la realidad física alterada*, artículos 236 al 246, del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROTU). El reglamento de aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU), desarrolla este Título en igual rúbrica, en los artículos 598 a 608.

<sup>171</sup> Título IX, *Régimen sancionador*, artículos 247 al 255, del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROTU). El reglamento de aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU), desarrolla este Título en igual rúbrica, en los artículos 609 a 629.

<sup>172</sup> Título X, *Inspección urbanística*, artículos 256 al 258, del Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (TROTU). El reglamento de aprobado por Decreto 278/2007, de 4 de diciembre (ROTU), desarrolla este Título en igual rúbrica, en los artículos 630 a 634.

<sup>173</sup> Los concejos deberán comunicar a las Consejerías competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, vivienda y régimen local, la relación de bienes integrantes de su Patrimonio Municipal de Suelo y publicarla en el Boletín Oficial del Principado de Asturias en el plazo de un año para los concejos con una población superior a

## **2.5.- ESPECIAL REFERENCIA A LA COMISIÓN DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ASTURIANO**

En esta primera fase, los municipios desempeñaban funciones organizativas en materia de urbanismo a través de las atribuciones que le confiere la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, organización que se completa con la creación de la Comisión de Urbanismo y Organización del Territorio de Asturias (CUOTA) dependiente de la Consejería de Infraestructuras y política territorial. La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado, ha llevado a cabo las principales actuaciones en materia de organización y de ejecución de la competencia urbanística, y hoy continúa siendo un órgano de encuentro de intereses, tanto jurídicos como arquitectónicos y económicos, en las políticas urbanísticas.

La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA) fue creada por la Ley del Principado de Asturias 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, asumiendo en materia urbanística las competencias de la extinta Comisión de Urbanismo de Asturias y atribuyéndole además las propias sobre Ordenación del Territorio. En la actualidad, la CUOTA se rige por el Decreto 16/2008, de 27

---

20.000 habitantes y dos años para el resto de los concejos. Para su cumplimiento, los Ayuntamientos podrán solicitar la colaboración de la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo quien, en su caso, la prestará a través de las Oficinas Urbanísticas Territoriales. Segunda Fomento de la formación territorial y urbanística de Internet Primera. Constitución de los patrimonios públicos de suelo. En el plazo de dos años desde la entrada en vigor del Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo posibilitará el acceso de los ciudadanos a la información contenida en el Registro de Planeamiento y Gestión Urbanística del Principado de Asturias a través de Internet. Tercera. Red General Cartográfica del Principado de Asturias. Para mejorar la producción y control de la cartografía del Principado de Asturias y de sus concejos, se constituye la Red General Cartográfica del Principado de Asturias, complementaria de la Red Geodésica Nacional.

de febrero<sup>174</sup>, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias<sup>175</sup>.

La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA) se configura como el órgano colegiado adscrito a la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio<sup>176</sup>, y ejerce funciones de consulta o emisión de informe, coordinación e impulso, así como, en su caso, autorización y resolución, sobre cuestiones tanto urbanísticas como de ordenación territorial.

Su organización y funcionamiento se rige por lo dispuesto en el Decreto 16/2008, de 27 de febrero<sup>177</sup>.

La CUOTA funciona en Pleno, en Comisiones Permanentes y en Comisiones Ejecutiva, órganos que se distribuyen las principales competencias. Cuando la CUOTA funciona en Pleno, está integrada por el Presidente, Vicepresidente y Vocales, ostentando el cargo de Presidente el titular de la Consejería competente en materia de Infraestructuras, Política

---

<sup>174</sup> Publicado en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, de fecha 12 de marzo de 2008, Nº 60.

<sup>175</sup> La CUOTA se regula por primera vez mediante el Decreto 169/1999, de 9 de diciembre, en el que se establece la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del territorio de Asturias, y fue modificado por los Decretos 118/2002, 202/2003, 7/2004 y 241/2007. El objetivo del Decreto 16/2008 fue la unificación normativa al respecto, además de la adecuación a las nuevas estructuras orgánicas surgidas del Decreto 14/2007, de 12 de julio, del Presidente del Principado de Asturias, de reestructuración de las Consejerías que integran la Administración de la Comunidad Autónoma.

<sup>176</sup> Actualmente la denominación de esta Consejería es la de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda.

<sup>177</sup> Siendo de aplicación supletoria los artículos referentes a órganos colegiados la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Territorial y Vivienda y la Vicepresidencia el Director General de dicha Consejería. Como vocales, los titulares de las Direcciones Generales de Administración Local, de Vivienda, de Carreteras, de Transportes y Asuntos Marítimos, de Desarrollo Rural, de Biodiversidad y Paisaje, de Agua y Calidad Ambiental, de Turismo, de Patrimonio Cultural; también así los titulares del Servicio competente en materia de Ordenación Territorial y Planeamiento y de Gestión y Disciplina Urbanística, un técnico designado por el titular de la Consejería, cuatro Alcaldes a designar por el Consejo de Gobierno, oída la Federación Asturiana de Concejos, otro de la Federación Asturiana de Empresarios, de la Universidad de Oviedo, con experiencia en temas urbanísticos y de ordenación territorial, un miembro más de cada uno de los Colegios Profesionales de Abogados, Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos, Arquitectos y Arquitectos Técnicos, y un máximo de siete miembros a designar por el Consejo de Gobierno a propuesta de quien ostente la titularidad de la Consejería competente en materia de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda entre personas de reconocido prestigio y experiencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio<sup>178</sup>. Por su parte, la Secretaría de la CUOTA corresponde al titular del Servicio de Secretaría de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

---

<sup>178</sup> También podrán formar parte del Pleno, en calidad de Vocales, como representantes de la Administración General del Estado en la Comunidad Autónoma, quien ostente la titularidad de la Dirección del Área funcional de Fomento en Asturias y el Abogado del Estado Jefe de la Abogacía del Estado en Asturias, a designar, en cada caso, por el órgano competente de aquella. Podrán ser convocados al Pleno de la Comisión, y en su caso, asistirán con voz y sin voto, el Alcalde o Alcaldesa, o Concejal o Concejala en quien delegue, de los concejos cuyo planeamiento figure incluido en el orden del día de los asuntos a tratar; así como un técnico o técnica urbanista al servicio de la Corporación local afectada y una persona en representación del equipo técnico que haya participado en la elaboración del planeamiento.

Igualmente, podrán ser convocados, con voz y sin voto, personas y representantes de Consejerías, Departamentos ministeriales u otras entidades públicas o privadas que por sus actividades o experiencia se estime conveniente para resolver los asuntos a tratar.

Entre las funciones del Pleno de la Cuota destacan la aprobación de las Directrices de Ordenación del Territorio y la del Catálogo de Núcleos Rurales y sus correspondientes modificaciones. Pero al tener una naturaleza fundamentalmente consultiva, debe emitir informe previamente a la formulación o aprobación inicial de los planes territoriales especiales y también para su aprobación definitiva; debe ser consultado con carácter previo a la aprobación de los Programas de Actuación Territorial y de los Planes Generales de Ordenación intermunicipales. También debe informar en trámite de audiencia sobre la suspensión de la vigencia de un instrumento de planeamiento urbanístico<sup>179</sup> y de la aprobación de normas provisionales en caso de suspensión del planeamiento por el Consejo de Gobierno y para la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación de los ayuntamientos, con un número de habitantes igual o superior a 15.000, que tengan delegada la competencia de aprobación definitiva, así como en sus revisiones parciales o modificaciones de considerable trascendencia urbanística y territorial, no obstante, le corresponde la aprobación definitiva de los Planes Generales de Ordenación cuando se trate de ayuntamientos, con un número de habitantes igual o superior a 15.000, que no tengan delegada la competencia, así como sus revisiones parciales o modificaciones de considerable trascendencia urbanística y territorial.

Sin perjuicio de las funciones que expresamente recoge la ley y que han quedado sintetizadas en el párrafo anterior, el Presidente podrá decidir el sometimiento a conocimiento y decisión del Pleno de cualesquiera otros

---

<sup>179</sup> Si bien sólo en el supuesto de que la aprobación de un Plan general de Ordenación, para la adecuada satisfacción de las necesidades urbanísticas de un concejo o para la adaptación a los instrumentos de ordenación del territorio de forma que su inexistencia afecte a intereses supramunicipales o al ejercicio de las competencias autonómicas. En dicho supuesto el Consejo de Gobierno podrá requerir motivadamente a un ayuntamiento, previa audiencia del mismo que formule un plan general y comience su tramitación señalando un plazo para ello.

asuntos concretos con repercusiones generales de marcada relevancia urbanística o territorial.

Respecto a las funciones atribuidas a su Comisión Ejecutiva<sup>180</sup>, además de la emisión de informes en los Planes Generales de Ordenación de los ayuntamientos de menos de 15.000 habitantes que tengan delegada la competencia de aprobación definitiva previamente a ésta, así como en sus revisiones parciales o modificaciones de considerable trascendencia urbanística y territorial y la aprobación definitiva de los Planes de ayuntamientos con población inferior a 15.000 habitantes que no tengan delegada la competencia. También le corresponde la aprobación de los Planes Especiales de los procedimientos de ordenación especial de áreas con destino a viviendas protegidas y de los expedientes de expropiación forzosa por tasación conjunta.

---

<sup>180</sup> La Comisión Ejecutiva de la CUOTA estará formada por Presidente, Vicepresidente, Vocales y Secretaría. El Presidente es el titular de la Dirección General competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. El Vicepresidente, quien ostente la titularidad de la Dirección General competente en materia de Vivienda. Los vocales, los titulares de la Dirección General competente en materia de Minería y Energía, en materia de Biodiversidad y Paisaje, de Agua y Calidad Ambiental, de Patrimonio Cultural, de Desarrollo Rural, un técnico por el titular de la Consejería, el titular del Servicio competente en materia de Ordenación Territorial y Planeamiento, de Gestión y Disciplina Urbanística, de Relaciones con las Entidades Locales, un representante de la Confederación Asturiana de la Construcción, un Alcalde, oída la Federación Asturiana de Concejos, y un máximo de siete miembros nombrados por el titular de la Consejería competente en materia de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda entre personas de acreditada solvencia en materia urbanística. La Secretaría, el titular del Servicio de Secretaría de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. Actuará como ponente el Presidente, asistido en sus funciones por quien designe de entre el personal adscrito a la Dirección General competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Serán convocados, en cada caso, a las reuniones de la Comisión Ejecutiva y podrán asistir con voz y sin voto representantes de la Administración General del Estado y de la Administración Autonómica cuando los asuntos a tratar tengan especial incidencia en el ámbito de sus competencias. Igualmente, podrán ser convocados a la Comisión Ejecutiva, y en su caso, asistirán con voz y sin voto, el Alcalde o Alcaldesa o Concejales o Concejala en quien delegue de los Concejos cuyo planeamiento figure incluido en el orden del día de los asuntos a tratar; así como un técnico urbanista al servicio de la Corporación Local afectada y una persona en representación del equipo técnico que haya participado en la elaboración del planeamiento.

Finalmente, corresponde a la Comisión Permanente<sup>181</sup> la emisión de informes en las modificaciones de los planes generales de ordenación de los ayuntamientos que tengan delegada la competencia de aprobación definitiva, cuando no esté atribuida su emisión al Pleno o a la Comisión Ejecutiva; la aprobación definitiva de las modificaciones de los planes generales de ordenación de los ayuntamientos que no tengan delegada la competencia, cuando no esté atribuida su aprobación al Pleno o a la Comisión Ejecutiva; la emisión de informes en los Planes Parciales, Planes Especiales y Estudios de Implantación; la aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales en las Actuaciones Urbanísticas Concertadas, cuando no experimenten modificaciones sustanciales respecto de la aprobación inicial; la emisión de informes en Planes Rectores de Uso y Gestión de Parque Natural, cuando sea preceptivo; el otorgamiento de las autorizaciones previas a la concesión de licencias que sean exigibles por la normativa urbanística para actuaciones en suelo no urbanizable e informar previamente las autorizaciones de usos permitidos en la servidumbre de protección en el litoral, las instalaciones de servicios de temporada, los deslindes del dominio público marítimo-terrestre y

---

<sup>181</sup> La Comisión Permanente de la CUOTA se compone de un Presidente, Vocales Y Secretaría. El Presidente es el titular de la Dirección General competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, y los Vocales, los titulares del Servicio competente en materia de Ordenación Territorial y Planeamiento, en materia de Gestión y Disciplina Urbanística, un técnico adscrito a la Dirección General competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, designado por el titular de la Dirección General, un técnico o técnica de la Dirección General competente en materia de Biodiversidad y Paisaje designado por su titular, un técnico de la Dirección General competente en materia de Agua y Calidad Ambiental designado por su titular, un técnico de la Dirección General competente en materia de Minería y Energía designado por su titular, un técnico de la Dirección General competente en materia de Desarrollo Rural designado por su titular. La Secretaría la ostenta el titular del Servicio de Secretaría de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. Actuará como ponente el Presidente, asistido en sus funciones por quien designe entre el personal adscrito a la Dirección General competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo. Podrán ser convocados a la Comisión Permanente, y en su caso, asistirán con voz y sin voto, el Alcalde o Alcaldesa, o Concejal o Concejala en quien delegue, de los concejos cuyo planeamiento figure incluido en el orden del día de los asuntos a tratar; así como un técnico urbanista al servicio de la Corporación Local afectada y un representante del equipo técnico que haya participado en la elaboración del planeamiento.

las normas que vaya a dictar la Administración General del Estado para la protección de tramos de costa no deslindados así como los proyectos de obras con repercusión territorial promovidos por el Principado de Asturias, en caso de disconformidad con el planeamiento manifestada por el Ayuntamiento; la autorización de construcciones destinadas a fines industriales sobre suelos a los que el planeamiento en vigor asigne un destino industrial.

También corresponde a la Comisión Permanente el desempeño de funciones relacionadas directamente con la disciplina urbanística, así la emisión de informes en los procedimientos sancionadores con carácter previo a la imposición de sanciones<sup>182</sup>, la rectificación de posibles errores materiales y la atención de las consultas formuladas y, la evacuación en su caso de los informes solicitados por ayuntamientos, sobre aplicación o interpretación de normativa urbanística, proyectos técnicos sometidos a licencia u otros supuestos específicos y concretos.

El Pleno, la Comisión Ejecutiva y la Permanente de la CUOTA<sup>183</sup> quedan válidamente constituidos y pueden adoptar acuerdos en primera convocatoria con la asistencia de la mitad más uno de sus componentes con voz y voto<sup>184</sup>. Los acuerdos se adoptan por mayoría simple, salvo que por precepto expreso se exija un quórum especial, dirimiendo los empates el

---

<sup>182</sup> Ya ejerzan la potestad sancionadora el titular de la Consejería o el Consejo de Gobierno.

<sup>183</sup> Cabe la posibilidad de constituir, ponencias específicas con funciones de estudio y elaboración de informes sobre temas legales y de planificación relacionados con la ordenación del territorio y el urbanismo, por acuerdo del Pleno de la Comisión o por Resolución del titular de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda. Su composición y funcionamiento se determinarán en el acto de su constitución.

<sup>184</sup> Se entenderá producida con carácter automático la segunda convocatoria transcurrida media hora desde la primera, siempre que asista el Presidente o el Vicepresidente, siete Vocales con voz y voto al Pleno, cinco Vocales con voz y voto a la Comisión Ejecutiva y dos Vocales con voz y voto a la Comisión Permanente.

Presidente con su voto. Sus convocatorias deben cursarse por escrito, con una antelación mínima de 48 horas, y se acompañan del orden del día correspondiente y del acta de la sesión anterior a efectos de su aprobación, no pudiendo ser objeto de deliberación o acuerdo ningún asunto no incluido en el orden del día, salvo que sea declarada la urgencia del mismo por el voto favorable de todos los miembros presentes del órgano colegiado.

En ningún caso los miembros titulares podrán delegar su representación. En el caso de ausencia del representante de un organismo o algún miembro de libre designación a tres reuniones consecutivas en el plazo de un año sin causa justificada, el Presidente podrá adoptar las medidas oportunas para proponer su sustitución, previéndose, a su vez, un régimen de sustituciones para determinados miembros de la Cuota. La Presidencia del Pleno será sustituido por un vocal de dicho Pleno designado por el titular de la Consejería; la Presidencia de la Comisión Ejecutiva, por un vocal de dicha Comisión también designado por el titular de la Consejería; la Presidencia de la Comisión Permanente por un vocal de dicha Comisión. Los miembros titulares de Direcciones Generales, podrán ser sustituidos por el representante que designe el titular de la Consejería respectiva y el Secretario, por un funcionario adscrito a la Consejería competente en materia de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda que designe el titular.

La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias controla y revisa la mayoría de las decisiones urbanísticas municipales, además de ejercer competencias propiamente autonómicas, en la participación en el procedimiento de aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio y en la fijación de las grandes orientaciones acerca de la ubicación de infraestructuras, la protección del medio ambiente y la preservación de los valores del suelo no urbanizable.

Finalmente sólo hacer alusión a la falta de representación de los ciudadanos y de las juntas vecinales en la CUOTA, en la que si tienen presencia constructores y otros agentes urbanísticos<sup>185</sup>.

---

<sup>185</sup> Diario Regional La Nueva España, de fecha domingo 3 de diciembre de 2006, se hace eco del debate sobre el desarrollo urbanístico de la región, donde se plasma la manifestación de más de 2.000 personas por la que solicitan que se ponga freno a la especulación, a la corrupción urbanística y la presencia en la CUOTA. RIVERO ORTEGA, R. Y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. Participación ciudadana en el ámbito local, Muñoz Machado, S. (Coord.): Tratado de derecho municipal, Vol. 2, 2011, págs. 1419-1466.

**SEGUNDA PARTE.- LA CONFIGURACIÓN DE  
POTESTADES PÚBLICAS PARA LA PROTECCIÓN DE  
LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**

## 1.- INTRODUCCIÓN

Según la disciplina urbanística, el bien protegido representa el cumplimiento del ordenamiento urbanístico. La definición de este bien protegido viene determinada por diversos aspectos.

Por un lado, están las relaciones de vecindad, que se ocupaban de regular los intereses particulares<sup>186</sup>, para luego ampliar sus objetivos a intereses con carácter protector del patrimonio o de los intereses generales de los vecinos<sup>187</sup>. Tradicionalmente estas relaciones de vecindad se regularon a través de las Ordenanzas Municipales, ya que la función pública urbana<sup>188</sup> está atribuida a los Ayuntamientos.

Ante lo que la jurisprudencia califica como «actos atentatorios al régimen mínimo de convivencia, a las buenas costumbres o a la ciudadanía rectamente entendida» cuando se trata del ejercicio de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas en inmuebles, resulta oportuno valorar cuál es la consecuencia jurídica que cabe extraer ante determinados comportamientos de esta naturaleza. *El resultado obtenido por la vía dialogante puede, o no, ser acorde con nuestros intereses o necesidades, siendo fundamental determinar el cauce jurídico al que acudir*<sup>189</sup>. Debiendo considerar

---

<sup>186</sup> ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M.: *Las infracciones urbanísticas*, Pág. 2, Ed. Comares, Granada, 1995.

<sup>187</sup> VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A.: *Licencias urbanísticas y derecho de vecindad. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de enero de 2009*, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados Nº 19 Ed. La ley-Actualidad, Madrid, 2009.

<sup>188</sup> Art. 22 Reglamento de disciplina urbanística asturiana. *Memento Práctico Urbanismo*, (Dir.): MELÓN MUÑOZ, A.: Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2006.

<sup>189</sup> La Sentencia de la Audiencia Provincial de Asturias de 1 de febrero de 1994, exige que se acrediten «conductas o comportamientos reiterados o permanentes relacionados con el uso o disfrute de la finca, subsumibles en uno de los conceptos expresados en el texto legal. Por

desafortunadas aquellas actividades en las que concurre una afectación de la convivencia pacífica y «sostenible» en el ámbito de las relaciones cotidianas de vecindad.

Por otro lado, el repentino crecimiento de las ciudades<sup>190</sup> en ocasiones ha sido tan rápido que las grandes urbes no siempre han tenido tiempo y recursos para crear las infraestructuras necesarias para hacer frente a la masiva llegada de población y para la prestación de servicios necesarios que ello exigía (equipamientos sanitarios, colegios, zonas verdes...). Hoy se enfrentan a un problema distinto que es que frente a la despoblación que están sufriendo algunos concejos asturianos, el número de viviendas sigue creciendo por las exigencias de una población flotante ávida de segundas residencias. Municipios que están perdiendo población o que no crecen<sup>191</sup> si bien tienen previsto un aumento significativo de viviendas, llegando casos tan lamentables como el de Caravia donde hay censados 555 vecinos y 400 viviendas, siendo ya muchas de ellas segundas residencias<sup>192</sup>. La vigente Ley del Suelo asturiana, consciente de esta realidad, prevé un control estricto de aquellos planes que suponen un crecimiento de más de un 20% de la población, que afectaría a la práctica totalidad del litoral al que se suma la necesidad de someter los nuevos planes urbanísticos a un estudio avalado por

---

tanto no es suficiente con la alegación genérica de un comportamiento del demandado incompatible o molesto para los demás vecinos ni con la imputación de una conducta antisocial». Así, la actividad requiere que «no sea meramente insólita o circunstancial, esporádica u ocasional, sino continuada o permanente», como viene exigiendo la jurisprudencia.

<sup>190</sup> BASSOLS COMA, M: *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico*, Ed. Publicaciones Abella, Madrid, 1973, Pág. 232.

<sup>191</sup> Como Ribadeva, Llanes, Ribadesella, Caravia, Colunga, Villaviciosa, Gozón, Avilés, Soto del Barco, Muros, Cudillero, Valdeés, Navia Coaña, EL Franco, Tapia, Castropol o Vegadeo.

<sup>192</sup> Ribadeva, Colunga, Muros, El Franco pretenden duplicar el número actual de viviendas existentes.

la Confederación Hidrográfica sobre abastecimiento de agua potable a poblaciones que impone la normativa estatal<sup>193</sup>.

“Las ciudades son los ciudadanos, y, en consecuencia el uso que éstos han hecho del espacio”<sup>194</sup>, siendo determinantes las diferencias socioeconómicas en la configuración socioespacial de las mismas, con zonas obreras caracterizadas por edificios altos con gran densidad de población y los barrios de indianos de impresionantes viviendas unifamiliares. Así, las transformaciones globales afectan de forma decisiva al territorio y a las ciudades: las redes y las relaciones humanas (Centro Cultural Internacional Oscar Niemeyer en Avilés<sup>195</sup>), económicas (puerto del Musel o el establecimiento de Parque Principado en Oviedo), de comunicación...

Pero la ciudad es también un territorio, pero un territorio muy complejo sometido a distintas instituciones.

Finalmente, y como consecuencia, surge la preocupación por la protección del medio natural y el desarrollo sostenible como fundamento

---

<sup>193</sup> Llamar la atención en que actualmente ninguno de los planes o urbanizaciones presentadas incluyen el citado estudio medioambiental.

<sup>194</sup> CAPEL, H. (Coord.): *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. 2ª ed. Caja Rural Intermediterránea. Cajamar, El Ejido (Almería), 2003, Pág. 502.

<sup>195</sup> El proyecto del complejo cultural recibe el nombre de su creador el arquitecto brasileño Oscar Niemeyer (creador de la ciudad de Brasilia), quien recibió el Premio Príncipe de Asturias de las Artes en 1989. El proyecto pretende ser uno de los referentes internacionales en la producción de contenidos culturales, un espacio asociado a la excelencia dedicado a la educación y la cultura. Consta de cinco piezas independientes y a la vez complementarias: Auditorio con capacidad 1.100 espectadores; un espacio expositivo diáfano de aproximadamente 4.000 m<sup>2</sup>; una Torre-mirador sobre la ría y la ciudad; un edificio polivalente que albergará un cine, salas de ensayo, reuniones y conferencias y una plaza abierta, en la que se pretende una actividad cultural y lúdica continua, y la integración del Centro en la ciudad. El Centro Cultural Niemeyer tiene un componente medioambiental muy destacado, ya que se ha convertido en una pieza central de un amplio proceso de regeneración urbana que va a permitir recuperar la fachada marítima de Avilés, limpiar su ría y eliminar los tráficos pesados de esa zona portuaria para ganar espacio para usos deportivos y lúdicos.

actual de las medidas que a su vez se encuentran ligadas a las técnicas de protección del dominio público. Así, el interés público en materia de costas<sup>196</sup> viene definido en otros extremos por la conservación del medio, la selección de autorizaciones y concesiones y la necesidad de poner fin al deterioro y alteraciones irreversibles del medio.

Las funciones sociales que posee el litoral siguiendo las directrices de la Carta Europea del Litoral “es esencial para el mantenimiento de los equilibrios naturales que condicionan la vida humana, ocupa un lugar estratégico en el desarrollo económico y en la reestructuración de la economía mundial, es soporte de las actividades económicas y sociales que crean el empleo para la población residente, es indispensable para el recreo físico y psíquico de las poblaciones sometidas a la presión creciente de la vida urbana y ocupa un lugar esencial en las satisfacciones estéticas y culturales de la persona humana”.

Las comunidades autónomas costeras gozan del privilegio de que su territorio incluya una zona litoral con riqueza ecológica muy importante,

---

<sup>196</sup> La Ley de Costas en su exposición de motivos define estos intereses de manera meridiana al afirmar: "Y, así, son fallos graves de la vigente legislación, puestos de relieve por los expertos y tratadistas del tema, la escasa definición de zona marítimo-terrestre y de playa, que no llega a cubrir la realidad natural; la prevalencia de la posesión particular amparada por el Registro de la Propiedad, con reivindicación a cargo del Estado, y la adquisición privada del dominio público; las servidumbres obsoletas e insuficientes; la ausencia total de medidas de protección en el territorio colindante; la usucapión veintenal como título legitimador del uso; la actitud meramente pasiva de la Administración en el otorgamiento de títulos de ocupación o uso; el tratamiento indiferenciado de autorizaciones y concesiones, y la generalización de éstas, con lo que ello supone de ampliación de los derechos de sus titulares sobre el dominio público; la falta de garantías eficaces para la conservación del medio por parte de los mismos, y el levantamiento de las ocupaciones a costa del Estado; la ausencia de determinaciones y normas conservacionistas del paisaje y del medio; la lentitud del procedimiento sancionador, e incluso la obsolescencia de algunas competencias por la nueva organización del Estado. Ante la simultaneidad de una gran presión de usos y la falta de una legislación adecuada, los hechos evidencian que España es uno de los países del mundo donde la costa, en el aspecto de conservación del medio, está más gravemente amenazada, y hora es ya de poner fin a su grave y progresivo deterioro y a las alteraciones irreversibles de su equilibrio." En igual sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo, de fecha 14 de abril de 2003.

además, de una actividad económica de gran envergadura, sobre todo de naturaleza inmobiliaria y turística. El litoral se encuentra sometido a gran presión económica ejercida por el sector de la construcción y por la industria turística. Todo esto conlleva a un gran deterioro del medio ambiente, una degradación del entorno y del recurso natural que debemos tener en cuenta en el art. 45 de la Constitución que impone a todos los poderes públicos la aprobación y puesta en práctica de políticas que permiten la utilización racional de los recursos naturales, este mandato constitucional se materializa a través del principio de sostenibilidad o de desarrollo sostenible.

Asturias dispone de la mayor franja costera, 300 Km de longitud, del litoral español como aseveran las estadísticas que elabora el Ministerio de Medio Ambiente.

En el litoral, un territorio frágil y singular confluye los intereses de diversos actores públicos y privados. El Plan de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) ha sido redactado respetando escrupulosamente las competencias de las distintas Administraciones Públicas, desde las entidades locales a los distintos organismos de la Administración del Estado y en sintonía con las directrices de la UE sobre gestión integral de zonas costeras.

En el litoral asturiano, se concentran los mayores casos de construcciones ilegales (que no alcanzan la magnitud a la que han llegado otras zonas costeras como en Málaga o Fuerteventura), generalmente chalets y casas de madera levantadas sin licencia<sup>197</sup> y donde el Principado ha retirado las competencias urbanísticas a algunos municipios como Llanes, Ribadesella, Cudillero (todavía en los tribunales).

---

<sup>197</sup> Según apunta el Fiscal, noticia del Periódico “La Nueva España” de 13 de octubre 2007.

En esta definición de bien protegido ha sido decisivo el cambio conceptual que ha experimentado el urbanismo. Este cambio conceptual consiste en crear ciudades bellas, con edificios que se convierten en iconos, diseñadas por arquitectos de reconocido prestigio internacional<sup>198</sup>. Surge la idea de la “modernidad” del urbanismo en función de las exigencias de la ciudad industrial y, en consecuencia, la adaptación de los esquemas urbanísticos a las necesidades de esta civilización a través de estructuras técnicas y estéticas y por las cuestiones de salud e higiene, y formación de edificios repartidos en el espacio<sup>199</sup>.

En este sentido, el Texto Refundido asturiano recoge en su artículo 1 “la necesidad de establecer los principios básicos y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio, con el fin de establecer una utilización racional del territorio asturiano y proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial”.

Cabe señalar que las distintas medidas legales están destinada a proteger la legalidad y a la restitución del orden jurídico-urbanístico vulnerado<sup>200</sup>, y que las técnicas se articulan para cada uno de los supuestos y se enmarcan en la actividad administrativa de intervención de los actos de

---

<sup>198</sup> BASSOLS COMA, M: *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico*, Pág 484, Ed. Montecorvo, Madrid, 1973. Movimientos que abogan por ciudades distintas, con personalidad, edificios creados por grandes arquitectos y la necesidad de revisar el derecho Urbanístico. Los moviminetos más interesantes son “Arquitectura o Urbanismo racionalista”, cuyos máximos exponentes fueron Gropius, en Alemania y Le Corbusiere , en Francia. Con se desarrollará el Congreso Internacional de Arquitectura Moderna que elaborará la “Carta de Atenás”.

<sup>199</sup> BASSOLS COMA M.: *Génesis y Evolución del Derecho Urbanístico*, op. cit., Pág 486 a 487; CHOAY F.: *El Urbanismo. Utopias y Realidades*, Ed. Lumen, Barcelona, 1970, Pág. 53 a 59.

<sup>200</sup> GARCÍA DE ENTERRÍA E., PAREJO L.: *Lecciones de Derecho Urbanístico*, op cit, Pág. 794.

edificación y uso del suelo a través de su sometimiento a previa licencia y órdenes de ejecución, sin perjuicio que dichas actividades se encuentren sujetas a la efectividad de la potestad de la intervención.

Todo ello, lleva a la afirmación del urbanismo como función pública<sup>201</sup> y así se reconoce expresamente en la normativa asturiana<sup>202</sup>, que considera la actividad urbanística como una “*función pública*” en sentido estricto, cuya titularidad y responsabilidad corresponde a la Administración urbanística actuante. En esta línea resulta interesante la distinción que realiza el artículo 6 del TROTU entre la actividad urbanística y la *gestión* de dicha actividad, siendo la “actividad urbanística” una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden, y en las respectivas esferas de su competencia, a la Administración del Principado de Asturias y a las Entidades locales<sup>203</sup>, siendo manifestaciones típicas de la “gestión de la actividad urbanística” la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos y las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación, funciones que deben ser desarrolladas por la Administración actuante. Pero dentro de la gestión urbanística, fuera de ese urbanismo como función pública se desarrollan otras actividades relativas a la urbanización, edificación y rehabilitación, y las de mera gestión, así como las materiales y técnicas que podrán ser desarrolladas directamente por la propia Administración o a través de sociedades mercantiles cuyo capital pertenezca

---

<sup>201</sup> GONZÁLEZ del SANTO FERNÁNDEZ, S. : La Gestión urbanística: Sistema de Compensación. Gestión de sectores prioritarios. Dir de los Servicios Jurídicos de SOGESP

<sup>202</sup> La Ley 3/2002, de 19 de abril, del Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística del Principado de Asturias (LSAS) en su artículo 5.

<sup>203</sup> Que deben gestionar conforme a una equilibrada ponderación de los bienes jurídicos protegidos por la Constitución conforme señala la legislación urbanística asturiana.

total o mayoritariamente a la Administración actuante, o indirectamente mediante la colaboración de entidades privadas o particulares, sean o no propietarios de suelo.

En contrapartida, la Administración tiene como límite al contenido de la actividad urbanística como función pública la irrenunciabilidad de las potestades urbanísticas<sup>204</sup>.

Así, la Administración urbanística actuante tiene, como consecuencia del carácter de función pública que el TROTU atribuye a la actividad urbanística, no solo la dirección de la misma y la potestad de planeamiento que lleva implícita, sino también, la responsabilidad sobre las decisiones que al respecto adopte<sup>205</sup>, debiendo realizar una labor de policía con respecto a los incumplimientos o moras que se deriven de la ejecución del planeamiento. Esta labor de policía, se concreta en la atribución a la Administración urbanística actuante de la facultad de adoptar determinadas medidas, en función de la gravedad del incumplimiento y de las posibilidades de subsanación<sup>206</sup>. Entre esas medidas figuran las multas coercitivas (pudiendo

---

<sup>204</sup> Así se recoge en el artículo 211 del TROTU y el artículo 530 del ROTU referidos al contenido de los convenios urbanísticos como límites.

<sup>205</sup> Así, por ejemplo, con respecto a los Proyectos de Actuación aprobados, esa responsabilidad estará en directa relación con la necesidad de que la Administración ejercite su potestad de planeamiento en los ámbitos de suelo urbanizable prioritario en cuestión, de manera que sus decisiones no perjudiquen el equilibrio financiero de la actuación según los parámetros y circunstancias que consten en aquéllos. Lo cual no es más que una consecuencia normal, particularizada por el artículo 168 TROTU, para los casos de desarrollo de suelos prioritarios en virtud de Proyectos de Actuación suscritos con el urbanizador, de la responsabilidad por alteraciones del planeamiento reflejada en los artículos 41 y ss. Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones (LRSV).

<sup>206</sup> Vid. artículo 168 TROTU referido a las “*potestades de la Administración*”, la aprobación de un Proyecto de Actuación Prioritario no priva a la Administración del ejercicio de su potestad de planeamiento en el ámbito que vaya a ser objeto de la actuación proyectada, pero deberá adoptar, en su caso, las medidas oportunas para garantizar el equilibrio financiero de la actuación, en el marco de la normativa reguladora de la responsabilidad por alteraciones del planeamiento urbanístico y de la contratación de las Administraciones públicas, sin perjuicio de las responsabilidades a que hubiera lugar. La subrogación directa o indirecta, total o parcial, en

alcanzar en su conjunto hasta un 5% de la cuantía total del proyecto), la imposición de sanciones, con arreglo a la Ley reguladora de la Disciplina Urbanística o la adopción de órdenes de ejecución de las obligaciones incumplidas, con el apercibimiento de ejecución con cargo al urbanizador.

Pero además, ese carácter de “*función pública*” de la actividad urbanística, está reforzado, por la atribución a la Administración autonómica<sup>207</sup> del Principado de Asturias del seguimiento y ejercicio subsidiario de la actividad urbanística, a fin de evitar que un retraso en la producción de suelo urbanizable afecte a las necesidades públicas en materia de vivienda, que corresponde garantizar al Principado de Asturias en ejercicio de sus competencias. En consecuencia con ese carácter de función pública, la dejación de la Administración urbanística actuante en su referida labor de policía en relación al cumplimiento de las obligaciones urbanísticas en tiempo y forma, habilitará a la Administración autonómica del Principado de Asturias

---

la posición del urbanizador, requerirá la autorización de la Administración urbanística actuante. Cuando el urbanizador incumpla alguna de sus obligaciones o incurra en mora, la Administración deberá adoptar alguna o varias de las siguientes medidas, motivando expresamente su elección en función de la gravedad del incumplimiento y de las posibilidades de subsanación: a) Multas coercitivas, con arreglo a lo dispuesto en la legislación estatal, que podrán alcanzar, en su conjunto, hasta un cinco por ciento de la cuantía total del proyecto. b) Imposición de sanciones, con arreglo a la tipificación y procedimiento legalmente establecidos. c) Ordenes de ejecución de las obligaciones incumplidas, con apercibimiento de ejecución con cargo al urbanizador, todo ello con arreglo a la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. d) Declaración de caducidad de la condición de urbanizador, con pérdida de la garantía prestada. Esta medida sólo podrá adoptarse previa audiencia al urbanizador, cuando se hayan producido incumplimientos muy graves o reiterados y se den indicios, puestos de manifiesto en el expediente, de la concurrencia de grandes dificultades para el cumplimiento del proyecto por el urbanizador. En este caso se deberá abrir un expediente para la eventual imposición de sanciones, que llevarán aparejada la prohibición de optar a la condición de urbanizador por un plazo máximo de cinco años, tanto para la sociedad caducada como para cualquier otra entidad que incluya entre sus órganos de Administración o directivos, a personas que hayan ocupado estos cargos en aquélla. En el mismo sentido, el artículo 418 del ROTU.

<sup>207</sup> Letra d) del apartado 3 del artículo 8 del TROTU, sobre organización y relaciones interadministrativas (Administración urbanística actuante), correspondiente con el artículo 16 del Reglamento Asturiano.

para adoptar en nombre y por cuenta de la Administración urbanística actuante, las medidas precisas al efecto<sup>208</sup>.

## 2.- LA LICENCIA COMO INSTRUMENTO DE CONTROL

### 2.1. DEFINICIÓN Y CARACTERÍSTICAS

Tradicionalmente todo “uso artificial del suelo”, aquel que el titular quiere realizar sobre el mismo, ha sido objeto de control previo por la Administración, con el claro fundamento de intentar que dicho uso sea el más “natural” por excelencia del que todo suelo es susceptible. Este control se recoge implícitamente en la Constitución Española en el deber que se impone a los poderes públicos de velar por la utilización racional de los recursos naturales<sup>209</sup>, siendo el control de la edificación<sup>210</sup>, como culminación de la ejecución de la ordenación urbanística, una auténtica función pública<sup>211</sup>, en

---

<sup>208</sup> Respecto al urbanismo como función pública puede consultarse numerosa bibliografía, entre la que se puede citar, sin ánimo de exhaustividad, GÓMEZ TOMILLO, M.: *Urbanismo: Función Pública y derecho penal*, de Ed. COMARES, Granada, 2000; GARCÍA DE ENTERRÍA E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de Derecho urbanístico*, Ed. Civitas, Madrid, 1982; MELÓN A. (Dir.): *Memento práctico F. Lefebvre, Urbanismo*, Madrid 2010; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de derecho urbanístico*, Ed. El Consultor, 21ª Ed, Madrid, 2008. CUETO PÉREZ, M.: *Manual de derecho administrativo*, Tomo II, Ed. De la Universidad Europea de Madrid, Madrid, 1997.

<sup>209</sup> Exposición de Motivos de la Ley de 1956 de Suelo: “... es éste, precisamente, uno de los casos más antiguos de actuación del Poder Público sobre las facultades dominicales, y nada más justificado, puesto, que, como se ha escrito, la vinculación de los edificios a la ciudad es tan íntima, que al construir los edificios no cabe olvidar que se está construyendo al mismo tiempo la ciudad”.

<sup>210</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Las licencias urbanísticas, Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. La Ley Actualidad, Madrid. 2003. CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M.: “Algunas cuestiones sobre el régimen de las licencias urbanísticas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias”, *Práctica Urbanística* Nº 94/2010, Año IX.

<sup>211</sup> Como ya se ha señalado anteriormente, la actividad urbanística constituye una función pública cuya titularidad y responsabilidad corresponden a la Administración del

cuanto es una instancia pública la que toma la decisión sobre la calificación de los tipos de suelo y las actividades que se pueden proyectar en el mismo, prevaleciendo sobre las deseos de sus propietarios.

La licencia es la principal técnica de intervención municipal en la actividad de los particulares<sup>212</sup>. En este sentido la Ley de Bases de Régimen Local, y el Reglamento de los Servicios Locales definen la licencia como una autorización realizada por la Administración competente con el objetivo de controlar la actividad autorizada y que se ajuste a la legislación urbanística<sup>213</sup>. Se trata ante todo de un control preventivo que enmarca la licencia dentro de la Administración de policía o limitación, ejerciendo incluso una función supeditada a la concesión del derecho que transmite a su verificación. Los sujetos, requisitos y concreción de la licencia deben garantizar el cumplimiento de la legalidad y satisfacer el interés público concretado en la Ley, tratando de asegurar que el ejercicio de tales derechos no suponga un peligro para bienes jurídicos como la seguridad de terceros, la salubridad, la higiene, el medio ambiente o la estética de un conjunto urbano, por ejemplo.

---

Principado de Asturias y a las Entidades locales, así se recoge en el Texto 1/2004 en el artículo 6.1 y en el Reglamento 278/2007, éste último en su artículo 13.

<sup>212</sup> El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales en su art.6.1 exige que el contenido de los actos de intervención sea congruente con los motivos y fines que lo justifiquen. En el caso de que sean varios los admisibles se elgirá el menos restrictivo de la libertad individual.

<sup>213</sup> La Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, permite a las Corporaciones locales intervenir en la actividad de los ciudadanos, entre otros medios, a través del “sometimiento a licencia y otros actos del control preventivo”, remisión que también realiza el artículo 5 del Reglamento de los Servicios Locales de 1955) y atribuye en su artículo 24 al Alcalde el otorgamiento de las licencias, salvo que las leyes sectoriales lo atribuyen al Pleno o a la Junta de Gobierno Local.

La finalidad de la Ley es clara: “controlar la legalidad de la edificación con la acreditación del requisito administrativo esencial que es la licencia<sup>214</sup>”.

Ello significa que la licencia se exige por tanto para cualquier acto de uso del suelo que implica una variación respecto de su legal estado anterior, al necesitarse comprobar si tal variación se ajusta a la legalidad vigente, y por el contrario, no es necesaria cuando no exista ninguna variación o modificación de una situación anterior plenamente consolidada y ajustada a Derecho.

La necesidad de licencia urbanística es extensiva a los actos que se promuevan por los órganos del Estado o Entidades de derecho público que administren bienes estatales<sup>215</sup>.

La Jurisprudencia insiste que “toda licencia urbanística es un acto administrativo de autorización, cuyo objeto y finalidad es comprobar si la actuación proyectada por el interesado se ajusta a las exigencias del interés público urbanístico, previstas y reguladas en la ordenación vigente, la licencia urbanística un acto reglado, por el que se debe conceder o denegar la licencia, necesariamente, según que la acción o actividad pretendida se ajuste o no a la ordenación aplicable, que en todo caso es la vigente al tiempo de dictarse la resolución procedente”<sup>216</sup> y además que “...toda licencia urbanística no es

---

<sup>214</sup> FUERTES LÓPEZ, M.: *Urbanismo y Publicidad Registral*, 2ª Ed., Marcial Pons, Barcelona, 2001, Pág. 204.

<sup>215</sup> Así se recogía en el artículo 180 del Texto Refundido de 1976 y en las Sentencias del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1998 y de 7 de enero de 1999. También la ya derogada y Ley 1/1992, en su artículo 242.1, exigía licencia previa municipal para “todo acto de edificación” y el art. 228.3 Los actos enumerados en el apartado anterior que se promuevan por la Administración del Estado, por la Administración del principado de Asturias o por entes de derecho público dependientes de una u otra, estarán igualmente sujetos a licencia municipal, salvo que se excepcione por la legislación sectorial aplicable, y sin perjuicio de lo establecido en los art. 17 y 18 del Texto 1/2004.

<sup>216</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de junio de 1999, cuya referencia Aranzadi es RJ199/5533.

sino un acto administrativo de carácter reglado, en virtud del cual, el Ayuntamiento respectivo, declara un derecho previamente existente, limitándose a controlar la conformidad del contenido de la licencia solicitada con la legalidad urbanística aplicable. Es un acto declarativo de un derecho”<sup>217</sup>.

La definición de la licencia urbanística ha sido objeto de numerosa literatura jurídica<sup>218</sup>. Así la definición de Parada Vázquez, insiste en que la licencia remueve los obstáculos que se oponen al libre ejercicio de un derecho del que ya es titular el sujeto autorizado, previa comprobación de que dicho ejercicio se ajusta al ordenamiento y a las prescripciones establecidas en los Planes”<sup>219</sup>, mientras que Quintana López, incide a su vez en su carácter neutral, es decir, que la licencia no añade ni quita nada al solicitante, esto es que la concesión de la licencia no es más que la remoción de un obstáculo existente para el ejercicio del derecho por parte de su titular una vez que la

---

<sup>217</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de junio de 1989, cuya referencia Aranzadi es RJ1989/4394.

<sup>218</sup> VV.AA.: *El procedimiento de otorgamiento de las licencias*, El Consultor de los Ayuntamientos y Juzgados, 2005; de MOLINA FLORIDO, I.: *EL régimen de la licencia urbanística en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, 9/2001, de 17 de julio*, Revista de Aranzadi de Urbanismo y edificación, Nº 6 (2002), Aranzadi, 2002; de GARCIA GIL, FJ.: *La licencia Municipal de obras*, DAPP Publicaciones Jurídicas, 2009; DOMPER FERRANDO, J.: *Licencias urbanísticas*, en MARTIN REBOLLO, L y BUSTILLO BOLADO, R (Dir.): *Fundamentos de derecho urbanístico*, Tomo II, Thomson Reuters, 2009; DÍEZ SÁNCHEZ, JJ.: *Intervención en el uso del suelo*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.): *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.: *Manual de derecho urbanístico*; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L.: *Lecciones de derecho urbanístico*, 2ª Ed. Civitas, Madrid, 1981 QUINTANA LÓPEZ, T.A. *Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas*. Revista de administración pública, 1987.

<sup>219</sup> PARADA VÁZQUEZ, R.: *Derecho Urbanístico General*, Ed. Marcial Pons, Barcelona, 2008, Pág. 176 y 177.

Administración ha verificado la adecuación del uso del suelo que se pretende llevar a cabo con la normativa urbanística<sup>220</sup>.

Con todo lo expuesto se puede concluir que la licencia es el instrumento a través del cual se controlan las actuaciones de edificación, usos del suelo, subsuelo y vuelo para garantizar su adecuación a la legalidad y al planeamiento urbanístico, siendo sus notas más destacadas su carácter autorizador, puntual, objetiva, neutral y reglado<sup>221</sup>.

La licencia tiene naturaleza de acto administrativo constituyendo un acto declarativo en virtud del cual adquieren efectividad las posibilidades de uso del suelo. En la licencia se concretan las exigencias establecidas en todo el ordenamiento urbanístico: leyes, planes y ordenanzas municipales. Las licencias urbanísticas deben obtenerse previamente y con carácter preceptivo<sup>222</sup> a la realización de las obras o usos de suelo. Sin embargo la inobservancia de ese carácter previo no lleva aparejada necesariamente la sanción de nulidad<sup>223</sup>.

En este sentido, la licencia es una autorización, realizada por la Administración con el fin de controlar la actividad permitida y de comprobar que la misma se adapta a la normativa vigente en materia estatal y de ámbito

---

<sup>220</sup> QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005, Pág. 112 y ss.

<sup>221</sup> TOLOSA TRIBIÑO, C.: *El uso del suelo. Planeamiento urbanístico de intervención administrativa. Doctrina, Jurisprudencia, casos prácticos y formularios*. Ed. DAPP Publicaciones Jurídicas, S.L., 4ª Ed. Pamplona, 2009.

<sup>222</sup> La importancia del carácter preceptivo de la licencia queda recogida en las sentencias de Tribunal Superior de Justicia de Asturias de fecha 6 de noviembre de 1997 (respecto a Gijón) Fundamento 1º (RJ 1997/2532) y de 6 de marzo de 2000 de Oviedo (Fundamento 3º) (RJ2000/3670), que considera “clandestinas” las obras sin licencias.

<sup>223</sup> En este sentido la sentencia del Tribunal Supremo de 22 de enero de 2003 (RJ 2003/736) F 2ª establece que no conduce a la nulidad de la licencia de obras el hecho de no existir licencia municipal de apertura previa o simultánea de obras (fundamento 2).

local. Así, las Corporaciones Locales pueden intervenir en la actividad urbanística de los ciudadanos, entre otros medios, a través del “sometimiento a licencia y otros actos del control preventivo”<sup>224</sup>.

La licencia urbanística se concede con carácter puntual<sup>225</sup>, válida para la realización entre el autorizado y la Administración, sin originar una relación duradera sino que se agota una vez realizada la actividad objeto de autorización.

También cabe resaltar su neutralidad ya que en su otorgamiento no se tiene en cuenta los derechos o titularidades privadas que puedan afectar al terreno o a la obra en cuestión<sup>226</sup>, atendiendo exclusivamente a las circunstancias del objeto del suelo, con independencia de las circunstancias personales del que la solicita, por lo que un eventual cambio del sujeto carece de relevancia. Así se puede transmitir junto con el terreno al que afecta y va por tanto unida a él, bastando simplemente para efectuar la transmisión con la acreditación del nuevo titular al Ayuntamiento, sin necesidad de ninguna autorización administrativa<sup>227</sup>. Las formas de llevar a cabo la transmisión de la

---

<sup>224</sup> Por un lado el artículo 84.1,b) de la Ley 7/1986, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local; y el artículo 5 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.

<sup>225</sup> En este sentido la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias de 9 de diciembre de 1998 por la que se deniega la licencia para la instalación del servicio eléctrico en caseta de aperos sita en Buena por ser destinada a uso continuado como vivienda y no ocasional para trabajo.

<sup>226</sup> El Reglamento de servicios de las Corporaciones Locales artículo 12.1 establece que “se entenderán otorgadas salvo el derecho de propiedad y sin perjuicio del de tercero”.

<sup>227</sup> STS de 22 de marzo de 1983, considera que no puede denegarse una licencia que se ajusta al ordenamiento urbanístico porque exista una invasión de los terrenos municipales, pues ese no es el cauce para su recuperación. En relación con otras licencias urbanísticas, CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M.: *Licencias urbanísticas y protección medioambiental. Algunas cuestiones controvertidas*, *Boletín Gestión Urbanística Quantor*, Nº 33/2010.

licencia se producirá en los mismos términos en que fuera concedida la licencia, con subrogación del cesionario en la obligación de cumplirlas<sup>228</sup>.

Sin duda la nota más destacada de la licencia urbanística es su carácter reglado, puesto que en el otorgamiento de la licencia la Administración carece de toda discrecionalidad. Únicamente puede comprobar la sujeción de la actividad proyectada por el solicitante a la ordenación vigente para su concesión o denegación, no disponiendo de otras alternativas<sup>229</sup>. Este carácter reglado impide que puedan introducirse condiciones en su contenido, salvo que se trate de condiciones iuris, es decir, cláusulas que eviten la denegación de la licencia mediante la incorporación a ésta de exigencias derivadas del ordenamiento jurídico.

En la normativa asturiana el artículo define la licencia en el 228.1 del Texto 1/2004, pero es el Reglamento Urbanístico 278/2007 (art. 563) incide expresamente en el carácter reglado de la licencia, a la que no hacía referencia el TR, si bien tal reconocimiento expreso no es necesario pues doctrina y jurisprudencia son unánimes al atribuir tal carácter a la licencia.

## **2.2. NORMATIVA REGULADORA**

La regulación actual de las licencias urbanísticas se encuentra dispersa y delimitada en un complejo entramado de normas de origen estatal y

---

<sup>228</sup> Artículo 583 del Reglamento 278/2007, también el artículo 19 aprobado por Real Decreto 2/2008, de 20 de junio, de la Ley del Suelo. Vid. al respecto, LUQUE JIMÉNEZ, M.C: *Anotaciones preventivas y principio de subrogación real. Comentario a la Resolución de la DGRN de 3 de octubre 2008*, Revista de Derecho Patrimonial núm. 24/2010 1 parte Jurisprudencia, Editorial Aranzadi, SA, Pamplona, 2010; ROMERO CANDAU, P.: Comentario al art. 19 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo Estatal; Resolución de 15 septiembre 2009, Dirección General de los Registros y del Notariado.

<sup>229</sup> En este sentido, Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de noviembre de 1999.

autonómico, además de múltiples y singulares ordenanzas municipales, complejidad a la que también contribuye la concreción espacial a través de los instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>230</sup>.

Si bien el urbanismo es competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas, tal competencia ha de integrarse con aquéllas otras del Estado que inciden contundentemente en la materia urbanística<sup>231</sup>, como el establecimiento de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana con las que tropieza el régimen legal de las licencias<sup>232</sup>, o los aspectos registrales en cuanto parte de la legislación civil.

En este sentido, el sistema de fuentes en cuanto a la licencia está determinado por:

La Legislación estatal en materia de urbanismo está contenida en el RD legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el TR de la Ley del Suelo<sup>233</sup>, centrado en los conceptos básicos del derecho de propiedad y en el TRLS de 1992<sup>234</sup> en lo que respecta a la regulación de las autorizaciones de usos y obras de carácter provisional o inscripción registral de las condiciones

---

<sup>230</sup> El Tribunal Supremo desde la sentencia de 8 de mayo de 1968 ha subrayado el carácter normativo de los Planes. El plan urbanístico es una norma jurídica. Es una disposición de carácter general, de rango reglamentario, caracterizado por su "territorialización" (S TS 17/10/1988).

<sup>231</sup> STC 13 de mayo de 1986 a propósito de las competencias urbanísticas de las CCAA con los títulos competenciales que se reserva en exclusiva el Estado.

<sup>232</sup> Art. 33 CE la función social de la propiedad delimitará su contenido de acuerdo con las leyes, correspondiendo al Estado la configuración de ese contenido, Art 149.1.1ª.

<sup>233</sup> Esre RDL deroga en su Disposición Derogatoria Única la Ley 8/2007, de 28 de mayo, del Suelo y RDLegislativo 1/1992, de 26 de junio., por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana.

<sup>234</sup> Esta materia se encuentra dispersa a través de varios artículos, como por ejemplo, el artículo 8.1b) recoge un contenido similar al de los artículo derogados 242.1 y 6 y 243.2 del TR del 92.

a que se sujetan las licencias. También, con carácter supletorio, las disposiciones del Texto Refundido de 1976, y respecto a las obras realizadas sin licencia o desviándose de su contenido, además del citado Texto el Reglamento de Disciplina Urbanística 2178/1978, actualizado por el Reglamento de Disciplina Urbanística 304/1993, de 26 de febrero, que aprobó la tabla de vigencias. Esta legislación tiene carácter residual y es de aplicación directa sólo en las Comunidades Autónomas que no dispongan de legislación propia urbanística.

Por otro lado, y teniendo en cuenta la autonomía municipal que garantiza la Constitución española, es necesario acudir también a la legislación Local, en concreto a la Ley de Bases de Régimen Local de 1985 y al Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales de 1955, que no sólo atribuyen facultades de ejecución a las entidades locales, sino también de regulación a través de la promulgación de ordenanzas y normas e instrumentos de planeamiento circunscritos a su término municipal<sup>235</sup>. Además el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955 regula en concreto qué actos deben someterse a licencia previa (artículo 8)<sup>236</sup>; el procedimiento para la resolución de solicitudes de licencias (artículo 9); los límites a la concesión de las mismas (artículo 12); su transmisibilidad (artículo 13); la duración de las mismas (artículo 15); o la ineficacia, revocación o anulación de las licencias (artículo 16).

---

<sup>235</sup> Así se recoge en los artículos 7.1 TRLS/2008, 5 Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación, conocida como la LOE/1999- y 178.2 y 3 del TRLS/1976. VVAA: *Fundamentos de Derecho Urbanístico T.II.*, DOMPER FERRANDO J.: *Licencias Urbanísticas*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2009, Pág. 1070.

<sup>236</sup> En este sentido resultan interesantes las Sentencias del Tribunal Supremo de: Sentencia de 17 de marzo de 1983 (RJ/1983\1442) y Sentencia de la Sala de lo Civil de 10 de octubre de 1980 (RJ/1980\3619).

El Texto 1/2004 y el Reglamento 278/2007 realizan una atribución expresa de competencias para el Principado y de presunción general para las Entidades Locales, en términos de competencias propias<sup>237</sup>. Así a los concejos les corresponde la gestión urbanística<sup>238</sup>.

Finalmente, las características geográficas y diversidad de Asturias obligan a tener presentes una variada normativa sectorial que incide en materia urbanística y que pueden delimitar el contenido de las licencias urbanísticas llegando incluso a condicionar su concesión o denegación o atribuyendo exclusivamente la competencia al Estado, como ocurre en la iluminación de Costas, señales marítimas<sup>239</sup>. Así, la Ley de Costas de 1988, La Ley de Puertos Marítimos y de Marina Mercante de 1992; Ley de Montes 2003; Ley de Minas de 1973; u otras referentes a infraestructuras como carreteras y caminos de 1978.

La competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas para la ordenación del territorio, urbanismo y vivienda engloba asimismo la ordenación del litoral, como recoge expresamente el Estatuto de Autonomía

---

<sup>237</sup> MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. Estado actual de la delegación tras la Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Actualidad administrativa, Nº 4, 2000, págs. 113-128.

<sup>238</sup> Los concejos de menos de 40.000 habitantes tienen competencia para aprobar definitivamente el planeamiento general y los instrumentos de planeamiento para el suelo no urbanizable, aunque necesitan recabar autorización previa de la CUOTA. La legislación asturiana contempla la posibilidad de que los Concejos puedan agruparse en mancomunidades (entidades de derecho público con capacidad propia para actuar) o en Gerencias Urbanísticas con el objetivo del ejercicio común de competencias urbanísticas o la ejecución del planeamiento, teniendo las segundas posibilidad de convertirse en órgano municipal individual o colegiado, o bien como una entidad de derecho público con personalidad y patrimonio propio.

<sup>239</sup> ST RJCA 2001/662, competencia exclusiva al Estado en determinadas materias, art. 149.1 CE, en concreto los Fundamentos Jurídicos 20 y 23.

Asturiano<sup>240</sup>. Además la naturaleza demanial de un terreno no aísla a éste así caracterizado de su entorno, ni lo sustrae de las competencias que sobre él puedan tener otros entes públicos. Así, la titularidad de los bienes marítimo terrestres corresponde al Estado, debiendo éste protegerlo y asegurar su integridad, su uso público y sus valores paisajísticos., facultades que inciden sobre la competencia de ordenación del territorio que ostentan las CCAA costeras además de en su competencia de protección del medio ambiente, sobre las que pueden establecer normas adicionales, pero sin olvidar que el primer nivel de control corresponde a los ayuntamientos a través de los planes urbanísticos. La concesión de licencias que impliquen autorización de usos y construcciones en el litoral supone un supuesto excepcional que el planeamiento urbanístico debe prever y justificar expresamente cumpliendo con todos los requisitos exigidos por la Ley de Costas<sup>241</sup>.

El derecho urbanístico asturiano comienza con la promulgación de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación Territorial, en su artículo 31 “...de las obras promovidas por el Principado de Asturias”, y que se complementa con la Ley 3/1987, de 8 de abril, Reguladora de la Disciplina urbanística en el Principado de Asturias<sup>242</sup>. Junto a la primera ley propia de

---

<sup>240</sup> Como ya se expuso con anterioridad el Principado de Asturias a través del Artículo 10 del Estatuto permite a la Comunidad regular sobre esta materia y el Decreto de Transferencia a través del cual el Principado asume la competencia en materia de ordenación del territorio y crea su propia regulación urbanística.

<sup>241</sup> Art. 25 de la Ley de Costas. Permite únicamente la realización de obras instalaciones o actividades que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación o presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo terrestre, así como las instalaciones deportivas descubiertas.

<sup>242</sup> Como se expuso en la primera parte del trabajo el Derecho Urbanístico Asturiano, está regulado por el Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Éste dedica a la licencia el Título VII “Intervención en la edificación y el uso del suelo y del subsuelo”, con ocho artículos, comprendidos entre el 228 y el 235. Este Texto Refundido se complementa con su Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias donde se

derecho urbanístico asturiana que es la Ley 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística del Principado que, regula la licencia urbanística y sus efectos<sup>243</sup>, sin perjuicio de cualesquiera otras autorizaciones que fueran procedentes con arreglo a la legislación sectorial específica.

Además hay que tener en cuenta la regulación de las infraestructuras como la referida a carreteras y caminos. La realización de obras en terrenos colindantes a las carreteras o sitas en su área de influencia requieren la autorización de la Consejería de Urbanismo, sin perjuicio de las licencias urbanísticas que resulten procedentes, pero se trata de ejecutar obras en tramos de carretera que tengan condición de travesías de población las autorizaciones o licencias para realizarlas corresponde otorgarlas a los respectivos Ayuntamientos, previo informe favorable de la Consejería pertinente sobre condiciones de seguridad y viabilidad. Respecto a los tramos urbanos debe respetarse lo establecido en los instrumentos de planeamiento urbanístico<sup>244</sup>.

A continuación se describen las condiciones legales de la licencia y el procedimiento para su obtención.

---

recoge también en el Título VII con el mismo título, “Intervención en la edificación y el uso del suelo y del subsuelo” y en este caso dedica veintitrés artículos comprendidos entre el artículo 563 al 595, al contenido de la licencia, con una exposición meticulosa y completa acerca del contenido de la misma.

<sup>243</sup> Artículos 228 (y siguientes) del TROTU, sobre la Licencia Urbanística, y 563 (y siguientes) del ROTU.

<sup>244</sup> La diferencia entre carretera y travesía se encuentra en la normativa en materia de Ordenación y Defensa de las Carreteras del Principado y la LPAS1983/3548, de ordenación y defensa de las carreteras del Principado y la Ley 1978/100.

### 2.3. CONDICIONES LEGALES DE LA LICENCIA

La licencia urbanística es un acto administrativo cuyo otorgamiento<sup>245</sup> se hace previa concreción de lo establecido al respecto en las leyes, planeamiento y demás normativa urbanística. Se trata de un acto reglado de manera tal que habrá de concederse aquella licencia relativa a actos de uso de suelo conformes con la normativa y denegarse cuando no verifique tal extremo. Este carácter reglado impide su otorgamiento sujeto a condición, “no quiere decir que para su otorgamiento no deban cumplirse una serie de requisitos, lo que se ha llamado cláusulas legítimas o conditiones iuris, que no son elementos accesorios y discrecionales fijados por el órgano autorizante”<sup>246</sup>.

Estos requisitos son los recogidos en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955, al admitir expresamente las licencias condicionadas<sup>247</sup>: “las licencias quedarán sin efecto si se incumplieren las condiciones a que estuvieren subordinadas y deberán ser revocadas cuando

---

<sup>245</sup> Artículo 242.6, de la Ley del Suelo de 1992, sobre el alcance del silencio positivo, respecto de las licencias contrarias a la legislación urbanística o el planeamiento. Igualmente se deriva del artículo 1.6. LDUAS.

Artículo 243.1, en materia de otorgamiento de licencias, en el mismo sentido el artículo 1.5 LDUAS.

Artículo 243.2, sobre la obligatoriedad de motivar la denegación de licencia, igual obligación se reconoce expresamente en el artículo 1.5, LUDAS.

Artículo 244.2, 3 y 4, en materia de actos promovidos por Administraciones Públicas. En la Disposición Adicional Primera LSAS, se prevé la reforma de la Ley 1/1987, de 30 de marzo, de Coordinación y Ordenación del Territorio y en su nuevo artículo 31, respecto de las obras promovidas por el Principado de Asturias; similares actuaciones se prevén en el citado artículo 244 TRLS 92.

<sup>246</sup> Se recoge en las explicaciones expuestas por ALONSO IBÁÑEZ, M. R.: en *Comentarios a la legislación de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias*, Pág. 704, Editorial Montecorvo, Madrid, 2005.

<sup>247</sup> En este sentido el artículo 16 del citado Reglamento de Servicios.

desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevinieran otras que, de haber existido a la razón habrían justificado la denegación y podrán serlo cuando se adoptaren nuevos criterios de apreciación”. Constituye un ejemplo de licencia condicionada la sujeción de la concesión de una licencia municipal a que sea el aparejador municipal quien fije la alineación antes de proceder al cerramiento o el abono de los gastos de urbanización.

Si bien las condiciones a las que se sujeten las licencias son inscribibles en el Registro de la Propiedad, en los términos previstos por las leyes, de forma potestativa y voluntaria, resulta interesante difundir dichas condiciones, con el objeto de proteger a terceros de buena fe y evitando el riesgo de estafa inmobiliaria<sup>248</sup>. Pero su publicidad, aún no siendo obligatoria, sería por lo menos deseable para garantizar la seguridad jurídica de las subrogaciones urbanísticas que se producen en toda transmisión de bienes inmuebles, y todo ello debido a la contundente protección que en nuestro ordenamiento otorga a la fe pública registral<sup>249</sup>. Tal publicidad resultaría precisa para cualesquiera

---

<sup>248</sup> FUERTES LÓPEZ, M.: *Urbanismo y Publicidad Registral*, Ed. Marcial Pons, 2ª Ed., Barcelona, 2001, Pág. 124 y 125.

<sup>249</sup> QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.): *El silencio administrativo. Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006. Sobre otros temas de interés que plantea el silencio administrativo puede verse el excelente trabajo de CANO CAMPOS, T.: *Silencio administrativo negativo y plazos para recurrir: un estudio crítico de la normativa vigente a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional*, REDA Nº 122, 2004, Págs. 257 a 284. En este artículo se pretende poner de manifiesto parte de la problemática asociada al silencio y a su necesaria coordinación con la institución registral, que en absoluto puede quedar al margen de la legislación urbanística y de otras normas administrativas, máxime cuando, especialmente el escenario urbanístico, se encuentra, como sucede en la actualidad, en uno de los momentos de mayor convulsión e incertidumbre. En concreto resaltar dentro de esta misma obra los trabajos de RIVERO ORTEGA, R.: La obligación de resolver y ALONSO IBÁÑEZ, M.R.: El incumplimiento de la obligación de resolver, págs. 236-290 y págs. 291-372, respectivamente. También resulta de interés, QUINTANA LÓPEZ, T.A. La inactividad de la Administración como acto administrativo: Sentencia del Tribunal Constitucional 294/1994. Revista del Poder Judicial, Nº 36, 1994, págs. 415-418.

actos administrativos que en el desarrollo del planeamiento o de sus instrumentos de ejecución modifique el dominio o cualquier otro derecho real sobre las fincas o la descripción de éstas, cuando las leyes lo señalen. Así deben inscribirse necesariamente en el Registro de la Propiedad las obras provisionales, los actos fuera de ordenación, el carácter indivisible y el agotamiento de la superficie edificable. Quedan prohibidas el sometimiento de la edificación a condiciones futuras o inciertas<sup>250</sup>. Pero, ¿qué ha de hacer el Registrador en estos casos, quedarse en un examen puramente formal – limitado a ver si se han cumplido los plazos legales para entender producido el silencio positivo porque no se ha dictado y notificado resolución expresa dentro de dichos plazos<sup>251</sup>–, o abordar un examen de fondo sobre la legalidad de la licencia solicitada por el interesado, máxime cuando por otros cauces – conocimiento extrarregistral– sabe de antemano que la Administración estima que esa solicitud, y por ende ese silencio, puede ser, en ocasiones casi manifiestamente, *contra legem*? Los problemas se multiplican a la hora de dilucidar si a la hora de inscribir podrá el Registrador hacer uso de ese conocimiento extrarregistral en todo caso, sólo bajo ciertas condiciones y en determinados supuestos si los medios de calificación de la legislación hipotecaria lo imposibilitan<sup>252</sup>. En respuesta a este conflicto la Dirección

---

<sup>250</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de octubre de 1995 prohíbe el sometimiento de las licencias a sucesos futuros e inciertos.

<sup>251</sup> Según el artículo 18 de La Ley Hipotecaria y el artículo 78 del Real Decreto 1093/1997, el trabajo del Registrador debe ceñirse a comprobar que se cumplen los requisitos y formas extrínsecas de los documentos de los que se solicite su inscripción. Habiéndose cumplido los mismos, el Registrador sólo le tocaría comprobar, a la vista de la documentación presentada para inscribir, si se adjunta o no la licencia necesaria. No debería entrar en otras consideraciones, como indagar ante la Administración competente la situación de si se ha dictado o no una resolución denegatoria fuera o dentro de plazo, las causas del porqué no se ha dictado resolución expresa dentro del plazo legal, o la situación urbanística de la finca

<sup>252</sup> Resolución de 22 de marzo de 2005 ( RJ 2005, 1976). Y Resolución de 23 de febrero de 2006 ( RJ 2006, 1727). Esta otra perspectiva ha consistido en sostener que, para que se pueda inscribir, ha de acreditarse también, junto con los extremos formales de producción del silencio (solicitud, transcurso del plazo para resolver sin dictarse resolución expresa y solicitud de

General de Registros y Notariado mantiene como doctrina general, según se puede extraer de sus resoluciones<sup>253</sup>, la aplicación del silencio positivo a las solicitudes de licencia de parcelación cuando, transcurridos tres meses desde la formulación de la petición, no haya recaído resolución expresa, siendo la fecha a partir de la cual comienza el cómputo del plazo para resolver la que queda acreditada fehacientemente en el sello de entrada en el Registro en el duplicado de la solicitud aportada, constituyendo el certificado del acto administrativo presunto un medio más para la acreditación de aquél (cfr. art. 43.5 LRJ-PAC). Por su parte, el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, en su artículo 48 exige, para la inscripción registral de los títulos por los que se declare la obra nueva, o su terminación, en caso de que la concesión de la licencia tenga lugar por acto presunto, la incorporación de la certificación administrativa del acto presunto a la escritura, o cuando ésta no se hubiere expedido, el escrito de solicitud de la licencia y, en su caso, el de denuncia de la mora, el escrito de solicitud de la certificación del acto presunto, todos ellos sellados por la Administración actuante, así como la manifestación expresa del declarante de que no se le ha sido comunicado por la Administración resolución denegatoria de la licencia solicitada y que ésta tampoco ha expedido la certificación del acto presunto.

Por otra parte, no pueden considerarse como condiciones legales propias de las licencias las cesiones gratuitas y obligatorias, como la cesión de

---

certificación de este último extremo), que dicho silencio no sea constitutivo de una contravención grave y manifiesta de la ordenación urbanística.

<sup>253</sup> En este sentido, VAQUERO RAMIRO, S., Y GONZÁLEZ BOTIJA, F: El juego del silencio administrativo en la concesión de licencias urbanísticas y en la legislación de montes: problemática a la hora de la inscripción en el Registro de la Propiedad, *Revista española de Derecho Administrativo*, N° 136/2007.

viales y abono del coste de la urbanización, la realización conjunta de la obra solicitada con la de transformación de línea subterránea de la actual línea aérea o el abono de los gastos de urbanización, entre otras<sup>254</sup>, ya que éstas son obligaciones y tienen un tratamiento jurídico diferenciado y una regulación propia.

Tampoco pueden considerarse condiciones propiamente dichas la necesidad de recabar otras posibles autorizaciones exigidas por la legislación sectorial que limitan el margen de maniobra de las autoridades municipales<sup>255</sup>.

En el caso de concurrencia con otras Administraciones, las incidencias se recogen en el Reglamento Asturiano de 2007, en sus artículos 567 (concurrencia de licencia urbanística y otras autorizaciones sectoriales) y 568 (licencia de primera ocupación). Sobre el artículo 567, cabe señalar que el Ayuntamiento no estará obligado a exigir otorgamiento de autorización, condicionando la licencia a la obtención de dichas autorizaciones, salvo que así lo imponga la legislación sectorial o se trate de autorizaciones en materia medioambiental o de protección del patrimonio cultural, en cuyo caso la

---

<sup>254</sup> Por citar algunas más: la alineación de una vía pública cuya terminación estaba prevista en el planeamiento urbanístico; la licencia condicionada a la urbanización simultánea de los terrenos; las licencias condicionadas a la presentación de documentación complementaria para su ajuste al régimen urbanístico; las licencias condicionadas a la indivisibilidad de las parcelas para asegurar los beneficios y cargas del planeamiento; las licencias de construcción condicionadas al depósito de una cantidad en concepto de fianza fijada en proporción al valor de la parcela para responder de las obras de urbanización; la licencia de cerramiento de una parcela sujeta a la condición de que sea el aparejador municipal quien fije la alineación antes de proceder al cerramiento.

<sup>255</sup> Pues como bien dice la Ley 16/2002 de 1 de julio de Prevención y Control integrados de la Contaminación (IPPC), la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autorización municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos ambientales. Esta Ley supone la incorporación al ordenamiento interno español de la mencionada Directiva 96/61/CEE. A estos efectos, la autorización ambiental integrada será, en su caso, vinculante para la autoridad municipal cuando implique la denegación de licencias o la imposición de medidas correctoras, así como en lo referente a todos los aspectos medioambientales.

licencia urbanística sólo podrá solicitarse con posterioridad a que haya sido otorgada. Sin embargo, cuando sean necesarios los informes o las autorizaciones de organismos distintos al ente ante el que se solicite y deban obrar en el único expediente de su otorgamiento, la licencia estará condicionada a la incorporación al expediente de solicitud de los informes siempre que hayan sido emitidos en sentido favorable. Por su parte, el artículo 568 establece que la licencia de primera ocupación presupone la licencia de obras.

En el Texto Refundido 1/2004, por su parte, no se menciona de manera expresa dichas incidencias, si bien si recuerda que las autorizaciones que fueran procedentes con arreglo a la legislación sectorial estarán supeditadas a la obtención de licencia previa a los efectos de legislación urbanística los actos de edificación y uso del suelo, tales como las parcelaciones urbanísticas los movimientos de tierra, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las edificaciones existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública<sup>256</sup> y los demás actos que señalen los planes, normas, ordenanzas urbanísticas con la excepción de las que se lleven a cabo en cumplimiento de órdenes de ejecución emanadas de la autoridad municipal competente. Cuando los actos de edificación y uso del suelo se realizaren por particulares en terrenos de dominio público, se exigirá también licencia con independencia de las autorizaciones o concesiones que sea pertinente otorgar

---

<sup>256</sup> El Tribunal de Justicia de Castilla y León, en sentencia de 18 de julio de 2008 trata el la prohibición de fijar carteles de propaganda en los tramos de carreteras estatales que no transcurran por zonas urbanas pero que resulten visibles desde las zonas de influencia de la vía. Siendo singular la delimitación de lo que es propiamente tramo urbano ya que se pueden encontrar terrenos calificados como "no urbanizables" que, sin embargo, forman parte de la "malla urbana", siendo equivalente al de zona urbana de la legislación de carreteras, al menos a los efectos de la instalación de vallas publicitarias.

por parte del ente titular de dominio público.<sup>257</sup> El Reglamento 278/2007 asturiano precisa que la falta de autorización o concesión o su denegación impedirá al particular obtener la licencia urbanística y al órgano competente otorgarla (564).

Por otro lado la legislación asturiana no recoge expresamente en un precepto los supuestos de exención de licencias urbanísticas, como sí se contemplan en otras legislaciones autonómicas como la de Castilla y León y Baleares<sup>258</sup>, si bien si contempla de forma general ciertas excepciones al deber de obtener licencia municipal como es el caso de las obras públicas municipales (228.4), las obras excepcionadas de licencia por la legislación sectorial (228.3); actuaciones autonómicas con repercusión territorial (228.3 y 17 per relationem), actuaciones estatales con repercusión territorial (art. 228.3 y 566 del Reglamento y 18 per relationem), aunque se puede extraer como actividades no comprendidas en el ámbito de la obligatoriedad de la licencia, las obras de ordenación del territorio, las de urbanización, las de interés general y las órdenes de ejecución (art. 23 del TROTU).

---

<sup>257</sup> Así se recoge en el texto Refundido 1/2004 de Asturias (artículo 228.2. párrafo 1º) y el artículo 564.1 y 2 del Reglamento 278/2007.

<sup>258</sup> Art 289 del Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León establece que no están sujetos a licencia urbanística: las obras públicas y demás construcciones e instalaciones eximidas expresamente por la legislación sectorial; las obras públicas e instalaciones complementarias de las mismas previstas en Planes y Proyectos Regionales aprobados conforme a la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León; los actos amparados por órdenes de ejecución dictadas por el Ayuntamiento, las cuales producen los mismos efectos que el otorgamiento de licencia urbanística; los actos promovidos por el Ayuntamiento en su término municipal, cuya aprobación produce los mismos efectos que el otorgamiento de licencia urbanística, y en general, todos los actos previstos y definidos en proyectos de contenido más amplio previamente aprobados o autorizados. Por su parte el Art. 2 de la Ley 10/1990, de 23 de octubre, de Disciplina Urbanística de Baleares, excluye la preceptividad de la licencia las obras de mejora y mantenimiento de las obras públicas y también, en los casos de demolición de construcciones, los declarados de ruina inminente.

## **2.4.- PROCEDIMIENTO, OTORGAMIENTO, EFECTOS Y CADUCIDAD DE LA LICENCIA**

### ***2.4.1. Iniciación del procedimiento***

El procedimiento de otorgamiento de una licencia se inicia con la solicitud<sup>259</sup> del interesado, siendo suficiente la presentación de un proyecto básico<sup>260</sup>, junto a la documentación que identifique al solicitante, y una memoria<sup>261</sup> descriptiva del acto urbanístico que se quiere realizar que recoja los planos de situación y la descripción del terreno, incidiendo especialmente en la clasificación y calificación del suelo objeto de la actuación. También mencionará los agentes característicos del mismo, así como las condiciones constructivas y sus antecedentes y la normativa y ordenanzas aplicables al mismo.

Si bien la solicitud de licencia únicamente exige la presentación de un proyecto básico, el inicio de las obras, sin embargo, estará supeditado a la presentación de un proyecto de ejecución art. 229.2 Texto 1/2004 art. 573.7 Reglamento.

---

<sup>259</sup> Se regula en el Artículo 229.2 del Texto Refundido 1/2004 y se complementa con el Reglamento 278/2007 en los artículos 572 “Solicitud y documentación exigible” y 573 referido al proyecto técnico.

<sup>260</sup> El Proyecto Básico adquiere el carácter de documento oficial y de la exactitud y veracidad de los datos técnicos consignados en el mismo responde su autor a todos los efectos que proceden legalmente. La memoria del proyecto constará de planos, tipo de suelo, clase y calificación de los mismos objeto de la actuación y de la normativa y ordenanzas aplicables al mismo.

<sup>261</sup> La memoria del proyecto desarrollará los argumentos necesarios para justificar el cumplimiento de lo preceptuado en el art. 109 de este texto y se acompañará de los correspondientes planos de situación a escala 1:10.000 o 1:2000 según se trate de terrenos no urbanizables o urbanos y de cualquier otra información gráfica que resulte precisa en orden a respaldar su contenido con expresa indicación de la clasificación y calificación del suelo objeto de la actuación y normativa y ordenanzas aplicables al mismo (art.229.2.2º Texto 1/2004).

Si el acto se refiere a edificaciones, construcciones o instalaciones, de su destino específico se exigirá además un proyecto técnico<sup>262</sup> suscrito por un facultativo competente para ostentar la condición de proyectista<sup>263</sup>, conforme a la legislación sobre ordenación de la edificación, y que debe ir acompañado de un visado colegial<sup>264</sup>.

La solicitud se presenta ante el órgano municipal y se seguirá el procedimiento establecido en las normas de régimen local. La solicitud de licencia se ha de presentar en el registro general de la Corporación Local a que se dirijan, acompañadas del proyecto técnico con ejemplares para cada uno de los Organismos que hubieren de informar la petición. En plazo de cinco días siguientes se remitirán los duplicados a los organismos autonómicos y éstos, a

---

<sup>262</sup> El art. 229.3 del Texto 1/2004y 573.3 Rgto), salvo las excepciones previstas en el Texto 1/2004, en el artículo 229.2y 573.6 y 573.1).La falta de visado puede ser subsanada a lo largo del procedimiento. Queda sin efecto la exigencia del visado urbanístico cuya emisión se atribuya a los Colegios Profesionales, sin embargo será suficiente cuando su emisión se atribuya a los Colegios Profesionales.

<sup>263</sup> En la Ley de Ordenación de la Edificación de España, el Proyectista aparece como uno de los agentes de la edificación. Puede definirse como el agente que por encargo del promotor y con sujeción a la normativa técnica y urbanística correspondiente, redacta el proyecto. Cuando el proyecto se desarrolle o complete mediante proyectos parciales u otros documentos técnicos, cada proyectista asumirá la titularidad de su proyecto. Las obligaciones del proyectista se pueden resumir en: estar en posesión de la titulación académica y profesional habilitante y el cumplimiento de las condiciones exigidas para el ejercicio de la profesión; la redacción del proyecto con sujeción a la normativa vigente y a lo que se haya establecido en el contrato y su entrega, con los visados que en su caso fueran preceptivos y, acordar, en su caso, con el promotor la contratación de colaboraciones parciales.

<sup>264</sup> Esta figura ha sido recientemente regulada en el *Real Decreto 1000/2010, de 5 de agosto, sobre visado colegial obligatorio*. La norma se compone de siete artículos, una disposición adicional, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales. En el articulado se establecen los trabajos profesionales que obligatoriamente deben obtener el visado de un colegio profesional, así como el régimen jurídico aplicable a los casos de visado obligatorio. El artículo 2 concreta, con carácter exclusivo y excluyente, los trabajos profesionales sometidos a la obligación de obtener el visado colegial, de acuerdo con los criterios de necesidad, por existir una relación de causalidad directa con la seguridad o integridad física de las personas, y proporcionalidad. Vid. FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: *Externalización del otorgamiento de licencias urbanísticas y defensa de la competencia: esbozo de unas relaciones conflictivas*, *Revista de Urbanismo y Edificación*, N° 20/2009.

su vez, deberán remitir sus informes a la Corporación local diez días antes de la fecha en que terminen los plazos indicados transcurridos los cuales, las solicitudes, se entenderán informadas favorablemente.

En los casos en que resultaren deficiencias subsanables, deberán notificarse al peticionario antes de expirar el plazo a que se refiere el número 50 para que pueda subsanarlas dentro del plazo de quince días. El cómputo de los plazos quedará suspendido durante quince días contados a partir de la notificación de deficiencia. Si transcurrieran estos plazos, con la prórroga del período de subsanación de deficiencias, sin que se hubiere notificado resolución expresa, se entenderá denegada por silencio administrativo<sup>265</sup>.

Una vez presentado en el Ayuntamiento, el proyecto adquiere el carácter de documento oficial, siendo responsable el autor de la exactitud y veracidad de los datos técnicos (229.4 Texto 1/2004 y 573 Rgto) ¿Qué consecuencias tiene esto?

La licencia es susceptible de renuncia, mejor dicho los derechos que de ella se derivan son los que pueden ser objeto de renuncia, la cual ha de

---

<sup>265</sup> GARCÍA, F. J. Y VALDECASAS, A.: *El silencio “positivamente negativo” en la solicitud de licencias urbanísticas como contributivo de corrupción urbanística: réquiem por el silencio positivo en este ámbito*”, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 12/2009; GALLEGO ALCALÁ, J. D.: *Sobre la adquisición por silencio positivo de licencias en contra de la legislación y del planeamiento urbanístico*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 12/2009; ESCRIVÀ CHORDÀ, R.: *Situación actual del debate sobre la obtención, mediante acto presunto, de licencia urbanística contra legem o contra plan*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 11/2009; CASTELAO RODRÍGUEZ S. J. Y FERNÁNDEZ POLANCO: *Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio positivo y la jurisprudencia. Práctica Urbanística* Nº 83/2009, FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F.: *A vueltas con la obtención de licencia urbanística por silencio administrativo*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 9/2009; MARAÑA SÁNCHEZ, J. Q.: *En clave constitucional: Licencias urbanísticas contra legem y silencio administrativo. STS de 28 de enero de 2009*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 9/2009; GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A.: *Silencio administrativo y licencias urbanísticas*, *La Ley* Nº 7156/2009; RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *Silencio administrativo y urbanismo: imposibilidad de adquirir licencias urbanísticas por silencio positivo contra legem*, *Revista Aranzadi Doctrinal*, Nº 5/2009.

ser expresa, clara y terminante<sup>266</sup>, y se formula sin perjuicio de terceros, como se ha pronunciado la doctrina legal<sup>267</sup>.

Las obras públicas municipales, incluidas las de urbanización realizadas por los particulares en cumplimiento de la normativa y el planeamiento urbanístico así como las ejecutadas por los concesionarios de servicios públicos locales para la prestación del servicio concedido, se entenderán autorizadas por el acuerdo de aprobación del proyecto previa acreditación en el expediente del respeto al planeamiento en vigor y a la normativa urbanística (228.4 del Texto 1/2004 565 del Reglamento).

#### ***2.4.2. Informes preceptivos***

Para todo trámite de concesión de licencia es preceptiva la emisión por personal titulado competente de informes técnicos y jurídicos<sup>268</sup>. En el concreto del Principado de Asturias la competencia corresponde a los servicios de la entidad que lo autoriza o a las Oficinas urbanísticas del Territorio del Principado de Asturias<sup>269</sup>. En los casos que el Ayuntamiento

---

<sup>266</sup> Como señalan las sentencias del Tribunal Supremo de 19 de noviembre de 1986 y Sentencia 19 de noviembre de 1993.

<sup>267</sup> Sobre la renunciabilidad de las licencias resulta interesante la Sentencia de 23 de octubre de 1995, dictada en relación con el pago de la tasa de otorgamiento de las mismas, declarando que solicitada, tramitada y obtenida la licencia, la aceptación de la renuncia por el Ayuntamiento no provoca el derecho a la anulación de la tasa, ya que el hecho imponible se concreta en la prestación de un servicio o en la realización de una actividad municipal que benefició especialmente al peticionario y determinó el devengo del tributo se ha producido, aunque se haya procedido posteriormente a la renuncia.

<sup>268</sup> La emisión de la licencia se recoge en el artículo 229.5 Texto 1/2004 y en el artículo 574 del Reglamento 278/2007, reglas referidas a la emisión de informes y en el artículo 229.6 del Texto 1/2004 y 575 Resolución.

<sup>269</sup> La Administración autonómica cuenta con los órganos propios y estructuras propias con competencias directas en esta materia o cuyo ámbito funcional tienen incidencia en la misma son el Consejo de Gobierno, la Consejería competente, la CUOTA (Comisión de

carezca de este servicio se hará cargo la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (229.5.2º del Texto 1/2004 y 574 Reglamento).

El contenido de los informes técnicos y jurídicos deberán considerar en todo caso la adecuación del proyecto al Ordenamiento urbanístico y las referidas a evaluación del impacto ambiental o territorial, conservación del patrimonio cultural y promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.

Si el informe no se emite expresamente, se entenderá su carácter favorable. Si estos informes sectoriales deben incorporarse al expediente el órgano que ha de resolver la licencia los solicitará simultáneamente en un solo acto y por una sola vez.

En el caso de ser necesarios informes o autorizaciones de otras Administraciones Públicas que deban obrar en el único expediente de otorgamiento de la licencia urbanística y los mismos no se adjunten con la solicitud, se remitirá copia de la solicitud a dichas Administraciones para que resuelva en el plazo previsto en la normativa sectorial o, en su defecto, en el máximo de dos meses, transcurrido el cual los informes pueden entenderse favorables y las autorizaciones concedidas, salvo que la legislación aplicable establezca procedimientos o efectos diferentes (228.3 del Texto 1/2004 y 566 del Reglamento).

---

Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias), las Oficinas Urbanísticas territoriales y el Jurado de Expropiación del Principado. Las oficinas Urbanísticas Territoriales son instrumentos autonómicos que fomentan la acción urbanística de las entidades locales, colaborando de forma permanente en la cooperación y asistencia técnica que precisen para el ejercicio de sus competencias. Estas oficinas pueden encargarse directamente de la atención de los servicios técnico-jurídicos y administrativo de los Concejos o mancomunidades urbanísticas y más concretamente de la emisión de informes preceptivos en los procedimientos de concesión de licencias cuando dichos entes carezcan de servicios propios art. 10.2 y 229.5 del TROTU, y los correspondientes del ROTU, artículos 26 y ss.

### **2.4.3. Resolución del procedimiento**

Respecto a la competencia para el otorgamiento de la licencia urbanística corre a cargo de los concejos, y será ejercitada en los términos y con las condiciones fijadas en la ordenación territorial y urbanística (art. 228.5 Texto 1/2004 y 569 Reglamento). La competencia se ejerce a través del órgano municipal determinado conforme a la legislación de Régimen Local, que será ejercida en los términos y con las condiciones fijadas en el Texto y complementadas por el Reglamento (229.1 Texto 1/2004 y 571 Reglamento).

En lo que se refiere al contenido de la licencia, la legislación establece la información mínima que debe contener: la naturaleza urbanística del suelo objeto de la actuación, la finalidad y uso de la misma, altura, volúmenes y ocupación permitida de parcela, cantidad en la que se presupuesta la obra, y la fecha de aprobación por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias. Esta información permitirá identificar, concretar y ponderar las actuaciones autorizadas por la licencia (art. 231 del Texto 1/2004 y 579 y 580 Reglamento). El reglamento añade una serie de informaciones básicas, como son la identificación de la actuación (nombre y domicilio del promotor y/o propietarios del terreno, localización y redactores del proyecto), compromisos de urbanización y garantías que se prestan, plazos, fecha de otorgamiento y recursos que procedan. Para algunos supuestos para los que se requiere licencia previa, como son las obras de construcción o instalación de cerramientos, muros y vallado de fincas, las construcciones temporales, las de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación, la colocación de carteles de propaganda, las instalaciones subterráneas de cualquier tipo y las talas de árboles, el contenido exigido de la misma es más reducido y general.

La denegación de licencia deberá ser motivada con referencia explícita a la norma o planeamiento que esté en contradicción con la licencia solicitada (art. 229.6 del Texto 1/2004).

La normativa autonómica competente o las ordenanzas de los planes generales establecerán los plazos máximos para el otorgamiento de las licencias urbanísticas, teniendo el silencio carácter positivo, siempre y cuando no sean contrarias a la legislación o al planeamiento urbanístico, en cuyo caso el silencio será negativo.

#### ***2.4.4. El silencio administrativo a efectos de la suspensión de la licencia***

Merece una especial referencia la institución del silencio administrativo sobre la licencia<sup>270</sup>. El silencio administrativo se entiende como una medida recogida en la ley ante la falta de resolución de los procedimientos administrativos, mediante la cual se pueden entender estimadas, (silencio positivo) o desestimadas (silencio negativo) las peticiones dirigidas a la Administración<sup>271</sup>. Cabe recordar la obligación de resolver

---

<sup>270</sup> BELTRÁN AGUIRRE, J.L.: *Los efectos del silencio administrativo positivo en el ámbito de las licencias urbanísticas*, *Repertorio de Jurisprudencia* Nº 17/2002 (Estudio), Ed. Aranzadi, SA, Pamplona, 2002.

<sup>271</sup> La regla del silencio positivo en las licencias urbanísticas -salvo para actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimoniales- (art. 9.7 Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955), fue pronto contrarrestada, a partir de la jurisprudencia, por el imperativo de la legalidad, de suerte que en ningún caso se entenderían adquiridas por silencio administrativo facultades en contra del ordenamiento urbanístico (arts. 178.6 TRLS de 1976 y 5.1 Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978). Excepción luego recogida en la disposición adicional cuarta -básica- de la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de donde pasó al art. 242.6 del TRLS de 1992, que fue declarado constitucional por ampararse en la competencia estatal del art. 149.1.18º de la CE [STC 61/1997, de 20 de marzo ( RTC 1997, 61), FJ 34, b.

expresamente que tiene la Administración en todos sus trámites<sup>272</sup>.

Respecto a la institución del silencio administrativo la doctrina jurisprudencial ha tenido distintas corrientes<sup>273</sup>. El Tribunal Supremo, por una parte, estima que es una medida contraria al acto presunto contra *legem*, mientras que otros consideran que es la apelación directa a un principio constitucional de directa aplicación por todos los poderes públicos, el de la seguridad, que es equivalente a la prohibición expresa de la incertidumbre en las relaciones jurídicas que se produzcan bajo el amparo de nuestro ordenamiento Jurídico<sup>274</sup>. Por lo tanto, esta segunda se inserta en una

---

<sup>272</sup> CASTELAO RODRÍGUEZ, I. Y FERNÁNDEZ POLANCO, S.: Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio positivo y la jurisprudencia, en la Revista Práctica Urbanística Año 8, Nº 83, de junio 2009, Pág. 21.

<sup>273</sup> La articulación del derecho urbanístico y la LRJ-PAC motivó criterios doctrinales contrapuestos sobre la interpretación del art. 242.6 del TRLS de 1992, que pueden sintetizarse en dos posturas: Por un lado, una posición doctrinal consideró inalterada la regla de la prohibición de obtención de licencias urbanísticas por silencio positivo contra *legem*, ya que, de acuerdo con el art. 242.6, del TRLS de 1992, es precisa también la concurrencia del requisito de la adecuación jurídica del proyecto a la legalidad urbanística, en este sentido, FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R.: *Manual de Derecho Urbanístico*, op. cit., Pág. 227 y 228; QUINTANA LÓPEZ, T.: *El silencio administrativo de la Administración en el Derecho Urbanístico*, en la obra colectiva *El silencio administrativo: urbanismo y medio ambiente*, op. cit., Págs. 403 a 429. Otra posición doctrinal entendió que -al igual que en los actos expresos- es posible la obtención de licencias urbanísticas por silencio estimatorio contra *legem*, pues el art. 242.6 del TRLS de 1992, en coordinación con el régimen del silencio de la LRJ-PAC, no constituye un supuesto de silencio negativo ni permite un acto posterior expreso desconocedor del silencio positivo, sino que conduce, en su caso, a la revisión de oficio de los actos en el supuesto de nulidad de pleno derecho previsto en el art. 62.1.f) de la LRJ-PAC, así SANZ RUBIALES, I.: *Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico*, RAP Nº 171, 2006, Págs. 181 a 214.

<sup>274</sup> Se recoge en la Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de febrero de 2000, cuya referencia Aranzadi es LA LEY 7.027, En su Fundamento 4, otorgada la licencia por silencio positivo, la Administración debió haber acudido a la revisión del acto ilegal, pero no a “denegar directamente una licencia de obra ya otorgada” RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: *Silencio administrativo y urbanismo: imposibilidad de adquirir licencias urbanísticas por silencio positivo contra legem*, Nº 5/2009, Ed. Aranzadi, Pamplona. 2009. Así pues, en la confrontación entre los principios de seguridad jurídica y de legalidad, el TS da primacía en este caso al segundo. En efecto afirma que «la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística».

corriente jurisprudencial caracterizada por interiorizar rigurosamente el alcance exacto del nuevo régimen del silencio administrativo y extraer al máximo todas sus consecuencias más favorables para los administrados, a cuyo beneficio, precisamente, se instauró de manera explícita en la reforma legal operada por la Ley 4/1999, de 13 de enero.

Los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas se decantaron en el sentido de hacer prevalecer el contenido del régimen jurídico general de las Administraciones Públicas<sup>275</sup> sobre la específica establecida en el artículo 242.6 de la Ley del Suelo de 1992 o sobre el anterior artículo 178.3 Texto 1976, en el mismo sentido que la corriente anteriormente citada, de la misma forma que se recoge en el artículo en vigor 8.1 b) de la Ley del Suelo de 2008<sup>276</sup>.

Se puede sintetizar en uniformidad de criterios que el silencio administrativo opera en el caso de las licencias Administrativas en sentido positivo. El silencio depende de si la petición es conforme o no a derecho, pero en cualquier caso siempre se mantendrá la incertidumbre si la Administración juzga, pero no se manifiesta. Debe remarcar que si algo se obtiene por silencio positivo y queremos dar una mínima virtualidad a dicha

---

Con ello el TS mantiene la misma doctrina jurisprudencial que existía con anterioridad a la Ley 4/1999, reflejada en las sentencias que citada. Se conserva, por tanto, la tradición urbanística española conforme a la cual no cabe el silencio contra legem en las licencias urbanísticas.

<sup>275</sup> Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

<sup>276</sup> En esta sentencia el argumento utilizado no es el de la vigencia o no de un precepto de legalidad ordinaria, sino la apelación directa a un principio constitucional de directa aplicación por todos los poderes públicos, el de la seguridad jurídica, que es equivalente a la interdicción expresa de la incertidumbre en las relaciones jurídicas que se produzcan bajo el amparo de nuestro ordenamiento jurídico. Vid CASTELAO RODRÍGUEZ, J. y FERNÁNDEZ POLANCO, S.: *Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio positivo y la jurisprudencia*, op. cit., Pág. 21 y ss.

institución, es imprescindible dotar al acto presunto de las garantías del acto expreso<sup>277</sup>, al objeto de respetar los principios de seguridad jurídica y legalidad<sup>278</sup>.

La conclusión sobre este asunto más reciente estimada por la doctrina es la de la Sentencia de 28 de enero 2009. En su fundamento cuarto el artículo 8.1b) del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008 ha incorporado lo que disponía el artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 con una redacción más general. Este artículo es declarado expresamente vigente en la Disposición Única de la Ley 6/1999, de 13 de abril, y no derogado por la Disposición Derogatoria Única de la Ley 8/2007, establecía que: en ningún caso se entenderán adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la legislación o del planeamiento urbanístico. Concretando el artículo 8.1b)<sup>279</sup>, último párrafo, del nuevo Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 272008, de 20 de junio, dispone que: “en ningún caso podrán

---

<sup>277</sup> GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A.: Acotamiento al régimen del silencio administrativo en nuestro ordenamiento jurídico. La última reforma de la Ley 30/1992, en Revista de Derecho Urbanístico Nº 169, 1999, Pág. 14 y además recogido CASTELAO RODRÍGUEZ Y FERNÁNDEZ POLANCO S.: Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio positivo y la jurisprudencia, op. cit.

<sup>278</sup> Según GONZÁLEZ NAVARRO, F.: *El silencio administrativo: ficción, trampa y caos*, en *Revista jurídica de Navarra*, nº 30, 2000, pp. 119-166, la regulación del silencio era un caos y la regla general del silencio positivo era una trampa para ingenuos enmascarada bajo el exuberante follaje de una utópica dinamización de la actuación formal de las Administraciones públicas (también en su comentario al art. 43 en colaboración con GONZÁLEZ PÉREZ, J.: *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común* (ley 30/1992, de 26 de noviembre), 4º Ed., Civitas, Madrid, 2007).

<sup>279</sup> Aunque a que el artículo 8.1.b), último párrafo, del texto refundido de la Ley de Suelo de 2008 recupera la redacción de 1976, la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009, cita la nueva legislación pero obvia su significado. Así que pese al tenor literal de la Ley debe afirmarse, como hace el Tribunal Supremo, que cuando el proyecto sometido a licencia sea disconforme con la ordenación urbanística el silencio administrativo producirá efecto negativo. Las licencias, en tales supuestos, deberán considerarse denegadas. Conclusión, la Ley por un lado, los jueces por otro y en medio, la administración sin saber a qué atenerse.

entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o derechos que contravengan a la ordenación territorial o urbanística”<sup>280</sup>.

La regla general del silencio administrativo es la del silencio positivo<sup>281</sup>, aunque la propia norma contiene la salvedad de otra norma con rango de ley o norma de derecho comunitario europeo que establezca lo contrario, y esto es lo que sucedía con la vigencia de antes, en todo el territorio español, del precepto contenido en el aludido artículo 242.6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y ahora con lo dispuesto en el artículo 8.1 b), último párrafo, del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2008. Conforme a ellos, no pueden entenderse adquiridas por silencio administrativo licencias en contra de la ordenación territorial o urbanística, de manera que la resolución de la Sala de lo Contencioso-Administrativa del Tribunal Superior de Justicia, al declarar lo contrario, es errónea y gravemente dañosa para el interés general porque elimina una garantía encaminada a preservar la legalidad urbanística. Esta sentencia se desvía de la corriente mantenida al introducir el contenido del artículo 242.6 de la Ley del Suelo de 1992, ya que admite un *tertium genus* no querido por el legislador de esta última Ley, desnaturalizando una institución que solo

---

<sup>280</sup> El Tribunal Supremo la respuesta es clara: En ningún caso podrán entenderse adquiridas licencias en contra de la ordenación urbanística vigente, al margen de la posible responsabilidad administrativa que pudiera derivarse del otorgamiento expreso de licencias contrarias a la misma [art. 35.d) de la Ley de suelo de 2008]. Así pues, cuando la Administración no resuelve expresamente no es ya que el interesado no adquiera facultades contrarias a la ordenación vigente sino, simplemente, que la licencia no será otorgada actuando el silencio en sentido negativo. El origen de la respuesta judicial al interrogante planteado puede encontrarse en la refundición de 1992. Si el artículo 178.3 del texto refundido de la Ley del Suelo de 1976 impedía la adquisición de facultades, el antes citado artículo 242.6 del texto refundido de 1992 hizo lo propio, *ultra vires*, respecto de las licencias; mismas (previsión seguida por diversas leyes urbanísticas autonómicas).

<sup>281</sup> Las licencias se entenderán obtenidas por silencio positivo una vez transcurridos los plazos y cumplidas las condiciones establecidas por la legislación de régimen Local. En ningún caso podrán adquirirse por silencio facultades en contra de las prescripciones de las leyes, planeamiento y demás normativa urbanística (art. 229.7 del Texto 1/2004 y 576 y 581Rgto).

admite dos posibilidades para el particular: entender concedida o denegada su solicitud, y no un limbo jurídico en el que ahora se le deja so pretexto de que el régimen general administrativo permita que la legislación sectorial determine la creación de otras formas de terminación del procedimiento<sup>282</sup>.

Si la propia Administración puede decidir mediante un acto expreso, que por definición sería tardío, es decir, producido una vez transcurrido el plazo dentro del cual la Administración debió resolver contrariar lo obtenido por silencio positivo, no nos engañemos, no habrá silencio positivo. Hablar de silencio positivo y permitir a la vez que la Administración pueda no reconocerlo, o simplemente revocarlo, es una contradicción in termis. Es decir, esta sentencia incurre en un error conceptual, pues lo que no cabe es sostener que el silencio es positivo si lo pedido es correcto y negativo en otro caso, de modo que sea la Administración quien pueda decirlo a placer mediante acto expreso tardío ¿Qué sucede mientras lo decide? ¿Habrá silencio positivo y dejará de haberlo a partir de ese momento? ¿No lo habrá habido nunca aunque la Administración no haya siquiera dictado acto expreso tardío? Estas son preguntas que todavía no tienen respuesta.

El ordenamiento jurídico no está constituido solo por normas legales sino también por los principios, que son el espíritu con el que deben interpretarse las normas, manteniendo que los preceptos legales no se pueden interpretar de forma tal que la misma forma de actuar ampare las conductas ilegales de la Administración.

Por otro lado y pese a la obligación de la Administración de dictar resolución expresa, el silencio administrativo tiene su trascendencia en el

---

<sup>282</sup> Según la postura del profesor GARCÍA TREVIJANO, J.A.: *Silencio Administrativo y licencias urbanísticas*, *Diario La Ley*, Nº 7156, del 17 de abril, 2009.

otorgamiento de las licencias para los casos en los que transcurrido el tiempo previsto en los plazos y cumplidas las condiciones establecidas en la legislación local entenderán concedidas las licencias urbanísticas<sup>283</sup>. Con la salvedad que en ningún caso podrán adquirirse por silencio facultades en contra de las prescripciones de las leyes, planeamiento y demás normativa urbanística. El Tribunal Supremo<sup>284</sup> ha puesto fin a la polémica sobre el silencio positivo contra legem en la obtención de licencias urbanísticas, considerando que, además de los requisitos formales, ha de satisfacerse el requisito sustantivo de adecuación a la legalidad, de modo que no cabe la adquisición de licencias y autorizaciones en materia de ordenación territorial y urbanismo cuando sean disconformes con la legalidad, por lo que es posible el posterior acto expreso denegatorio sin tener que esperar a la revisión de oficio. Se trata de una doctrina necesaria y correcta, de general aplicación, que, configurando la cláusula legal como un supuesto de silencio negativo, trata de garantizar la legalidad y el interés general en el campo urbanístico.

Las solicitudes de licencia urbanística deben entenderse desestimadas siempre que alcancen bienes de dominio público, cuando sea necesario resolución única con otras licencias o autorizaciones, estas hayan de entenderse conforme a su legislación específica y cuando afecten a bienes inmuebles incluidos en alguna de las categorías de protección establecidas en la legislación de patrimonio cultural o en su entorno delimitado.

---

<sup>283</sup> El silencio administrativo se recoge en el artículo 229, 7 del Texto 1/2004 y se complementa con los artículos 576 Silencio Administrativo del Reglamento 278/2007.

<sup>284</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 2009 (RJ 2009, 1471).

#### **2.4.5. Comunicación de la licencia a la Consejería competente de Urbanismo**

La comunicación de la licencia a la Consejería competente en materia de Urbanismo y Ordenación del Territorio es un trámite obligatorio<sup>285</sup>. Tal comunicación debe realizarse de forma fehaciente. Cuando la consejería estime que la licencia incurre en cualquier infracción del Ordenamiento jurídico o del planeamiento vigente, procederá de conformidad con lo dispuesto en los artículos 64 y 65 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (art. 230.1 y 2 TR/2004). Este trámite no exime de la comunicación, cuando proceda, a otras Administraciones cuando así lo exija la normativa sectorial<sup>286</sup>. Como es lógico, el contenido de la comunicación se ajustará al contenido de la licencia. En caso de que la licencia incurra en cualquier infracción, se solicitará más información o la anulación de la licencia por parte del Ayuntamiento, según corresponda, pudiendo incluso iniciar los procedimientos de impugnación previstos en la LBRL<sup>287</sup>.

---

<sup>285</sup> Art. 230.1 del Texto 1/2004, Comunicación al Principado de Asturias, correspondiente al artículo 599 del Reglamento.

<sup>286</sup> Así se recoge en el artículo 230.1.2º del Texto 1/2004, “Comunicación al Principado de Asturias” y se complementa con el Artículo 578 del Reglamento 278/2007.

<sup>287</sup> Los artículos 65 y siguientes de la Ley 7/1985, debiendo identificar “ámbito propio” con “ordenamiento jurídico propio”, por lo que sólo la Administración autora de la norma violada por la Corporación Local puede estar legitimada para la utilización del recurso contenido en dicho precepto, en este sentido, según SOSA WAGNER, F.: *Manual de derecho local*, Ed. Aranzadi, 9ª Ed, Navarra 2005.

#### **2.4.6. La nulidad de las licencias**

Respecto al tema de la nulidad de pleno derecho de la licencia urbanística<sup>288</sup> se consideran nulas de pleno derecho las licencias concedidas con inobservancia total de los trámites de información pública y aprobación de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias cuando fuese necesario con arreglo a la normativa vigente.

Serán nulas las licencia que se otorgaren con la total inobservancia de los trámites de información pública, la falta de aprobación de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del territorio del Principado de Asturias, y la infracción de la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, públicos o privados, y del régimen del suelo no urbanizable de especial protección y del suelo no urbanizable de costas<sup>289</sup>.

Estas licencias no surtirán efecto alguno y, respecto a las actuaciones que pudieran realizarse al amparo de las mismas, se aplicarán las medidas de protección y defensa de la legalidad urbanística previstas en el Título VIII del Texto Refundido (artículo 229.8.3º TR1/2004).

Ha de señalarse que el desencadenante de esos mecanismos procedimentales exige no solo la presencia de una infracción grave, lo que no plantea mayores problemas, pues la normativa sectorial ya establece que infracciones lo son, sino también que dicha infracción se manifiesta, lo cual puede suscitar dificultades en cuanto a la determinación de la concurrencia

---

<sup>288</sup> La nulidad de la licencia se ocupa en el artículo 229.8 del Texto 1/2004 y respecto al Reglamento 278/2007 en el artículo 577.

<sup>289</sup> Respecto a las licencias obtenidas con infracción se recoge en el artículo 229.8.2º del Texto 1/2004 y en el artículo 577 Nulidad de pleno derecho del Reglamento 278/2007.

de este requisito, tarea en la que deberá confluir la pericia del jurista y la del experto en planeamiento, arquitecto o urbanista.

La Jurisprudencia entiende la infracción manifiesta la que sea advertida o conocida de modo patente, notorio o evidente, sin necesidad de acudir a interpretaciones analógicas o confusos razonamientos jurídicos, siendo suficiente al respecto la simple oposición del acuerdo por el que se haya otorgado la licencia con el texto literal de las normas incumplidas<sup>290</sup>.

Respecto a las obras en curso de ejecución: la autoridad municipal, el Alcalde puede suspender los efectos de una licencia u orden de ejecución y la consiguiente paralización de las obras iniciadas a su amparo, deben darse las siguientes circunstancias: obras denunciadas y que los efectos de la licencia no hayan sido terminados, es decir efectos no concluidos. Regulación a este caso, aun se mantiene el espíritu recogido en el artículo 34.4 RDU. El Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de la licencia y la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, procediendo en el plazo de tres días a dar traslado del correspondiente acuerdo al órgano competente de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa y también el artículo 127 de la Ley Jurisdicción Contencioso Administrativa regula el procedimiento a seguir en los casos, la suspensión administrativa de actos o acuerdos de Corporaciones o Entidades públicas de la ir seguida de la impugnación o traslado de aquellos acuerdos o actos de corporaciones o entidades públicas debe ir seguida de la impugnación o traslado de aquellos órganos de este orden jurisdiccional. Requerimiento del órgano jurisdiccional a la Corporación municipal que hubiere adoptado el acuerdo para que en el plazo de 10 días remita el expediente administrativo, alegue lo que estime conveniente en defensa de aquél y notifique a cuantos

---

<sup>290</sup> Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de junio de 1990 y de 16 de mayo de 1998.

tuvieran interés legítimo en su mantenimiento o anulación la existencia del procedimiento, a efectos de su comparecencia en término de 10 días.

Recibido el expediente, puesto de manifiesto junto con las actuaciones a los comparecidos en el procedimiento, convocándolos para la celebración de la vista, que se celebrará como mínimo a los 10 días siguientes a la notificación del auto en que así se acuerde, así como la apertura de un periodo de prueba, para mejor proveer, por plazo no superior a 15 días.

Celebrada la vista o deducidas las alegaciones, sentencia por la que se anule o confirme el acto o acuerdo objeto del recurso, disponiendo lo que proceda en cuanto a la suspensión.

La Jurisprudencia establece que en el proceso especial del artículo 127 LJCA,<sup>291</sup> sólo es objeto de enjuiciamiento el hecho de que los actos de edificación u obras autorizados en la licencia constituyan o no una

---

<sup>291</sup> Respecto al procedimiento previsto para los casos de suspensión administrativa previa de actos o acuerdos de Corporaciones o Entidades públicas deba ir seguida de la impugnación o traslado de aquéllos ante la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. En el plazo de los diez días siguientes a la fecha en que se hubiera dictado el acto de suspensión o en el que la Ley establezca, deberá interponerse el recurso contencioso-administrativo mediante escrito fundado, o darse traslado directo del acuerdo suspendido al órgano jurisdiccional, según proceda, acompañando en todo caso copia del citado acto de suspensión. Interpuesto el recurso o trasladado el acuerdo suspendido, el Secretario judicial requerirá a la corporación o entidad que lo hubiera dictado para que en el plazo de diez días remita el expediente administrativo, alegue lo que estime conveniente en defensa de aquél y notifique a cuantos tuvieran interés legítimo en su mantenimiento o anulación la existencia del procedimiento, a efectos de su comparecencia ante el órgano jurisdiccional en el plazo de diez días. Recibido el expediente administrativo, el Secretario judicial lo pondrá de manifiesto junto con las actuaciones a los comparecidos en el procedimiento, convocándolos para la celebración de la vista, que se celebrará como mínimo a los diez días de la puesta de manifiesto del expediente. El órgano jurisdiccional podrá, motivadamente, sustituir el trámite de vista por el de alegaciones escritas, que se presentarán en el plazo común de los diez días siguientes a la notificación del auto en que así se acuerde. Podrá también abrir un periodo de prueba, para mejor proveer, por plazo no superior a quince días. Celebrada la vista o deducidas las alegaciones a que se refieren los apartados anteriores, se dictará sentencia por la que se anule o confirme el acto o acuerdo objeto del recurso, disponiendo lo que proceda en cuanto a la suspensión.

infracción urbanística grave y manifiesta. La consideración de la gravedad de una infracción nos conduce a la tipificación de ella establecida en el artículo 226.2 TRLS; pero además, es necesario que la infracción sea manifiesta, en el sentido de que se advierta o sea conocida de modo patente, notorio o evidente, no exigiendo su apreciación el tener que acudir a interpretaciones analógicas o intrincados razonamientos jurídicos, siendo suficiente al respecto el simple enfrentamiento del acuerdo por el que se haya otorgada la licencia con el texto literal de las normas incumplidas. Por lo tanto, como resulta con claridad del artículo 224 de la LS, la posibilidad de las Corporaciones Locales de acudir a los procedimientos de lesividad o revisión no impiden al Alcalde la suspensión de los efectos de una licencia cuando constituya manifiestamente una infracción urbanística grave, para que la Sala de lo Contencioso Administrativa del Tribunal Superior de Justicia donde corresponda se pronuncie sobre su validez. Se trata de un procedimiento tendente a verificar únicamente si el contenido de la licencia constituye o no esa infracción urbanística y, si se aprecia así, el pronunciamiento jurisdiccional termina con la anulación de aquél, sin efectuar declaración alguna de carácter sancionador.

En el caso de obras ya concluidas al amparo de una licencia deberá ser revisada dentro del plazo de 4 años desde su otorgamiento a través del procedimiento establecido en el artículo 103 de la LRJAPAC para la revisión de oficio de actos anulables: declaración por el Pleno del Ayuntamiento de su lesividad para los interesados públicos y posterior impugnación ante la Jurisdicción Contencioso Administrativa<sup>292</sup>.

---

<sup>292</sup> La figura de la revisión actúa entre el principio de seguridad jurídica, a favor del mantenimiento de los derechos ya declarados y el principio de legalidad, que exige depurar las infracciones del ordenamiento urbanístico, está en la base de las prescripciones relativas a la revisión de licencias.

El alcance de los efectos de la revisión llevan a cabo la anulación de la licencia urbanística faculta a la Administración concedente para ordenar la demolición de las obras o la reconstrucción, en su caso, e incoar el oportuno expediente sancionador con el fin de imponer, si procediera, las multas correspondientes a los responsables (artículo 35 RDU), pero no podrán imponerse sanciones antes de que la licencia sea anulada (artículo 9.1. RDU). La anulación de la licencia permite a los perjudicados reclamar de la Administración el resarcimiento de los daños y perjuicios causados, en los casos y con la concurrencia de los requisitos establecidos en las disposiciones reguladoras de la responsabilidad patrimonial de las Administraciones pública (artículo 44.2. Ley 6/1998).

Todo ello sin perjuicio de la responsabilidad penal exigible a la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, haya informado favorablemente proyectos de edificación o la concesión de licencias contrarias a las normas urbanísticas vigentes, responsabilidad que alcanza a la autoridad o funcionario público que, por si mismo o como miembro de un órgano colegiado, haya resuelto o votado a favor de su concesión a sabiendas de su injusticia<sup>293</sup>.

La rectificación de errores consiste en que la Administración concedente de la licencia puede, al amparo del artículo 105.2 de la LPA, rectificar en cualquier momento de oficio, o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos.

---

<sup>293</sup> Vid. artículo 320 del Código Penal.

Tal rectificación no implica revocación del acto en términos jurídicos, la finalidad es corregir los errores, la rectificación del error material presupone la subsistencia del acto<sup>294</sup>.

Respecto a la suspensión, la revisión de oficio y la revocación de las licencias urbanísticas, estas se regulan no solo por la legislación autonómica (Texto 1/2004 y Reglamento 278/2007) sino también por el derecho estatal de aplicación directa en todo el territorio nacional, es decir, el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo<sup>295</sup>, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, la Ley 771985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local y el Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre.

Los Ayuntamientos deberán decretar de oficio la nulidad de las licencias nulas de pleno derecho, en los términos previstos en el artículo 102 de la LRJAPAC. El titular de la Consejería competente en materia de urbanismo podrá instar al Ayuntamiento para que declare de oficio la nulidad y, en caso de que su instancia sea desestimada, acudirá a la jurisdicción contencioso-administrativa para que esta declare su nulidad. Los Ayuntamientos podrán declarar lesivas para el interés público las licencias, a fin de proceder a su ulterior impugnación ante el orden jurisdiccional contencioso-Administrativo, en los términos previstos en los artículos 103 y

---

<sup>294</sup> Los errores de hecho son simples equivocaciones nombres, fechas, operaciones...error patente y claro, por supuesto que no proceda de oficio la revisión de actos administrativos firmes y consentidos; pero nunca que la rectificación del acto represente realmente una alteración fundamental del sentido del acto.

<sup>295</sup> Respecto a la revisión de oficio en la Ley del Suelo, FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: *La revisión de oficio de las licencias urbanísticas en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, Nº. 18/2008 2 (Doctrina), Pamplona, 2008.

siguientes de la LRJAPAC. La declaración de lesividad y el posterior recurso contencioso-administrativo serán obligatorios cuando la licencia constituya manifiestamente una infracción grave o muy grave. El titular de la Consejería competente en materia de urbanismo podrá impugnar la licencia en nombre de la Administración del Principado de Asturias ante el orden jurisdiccional contencioso-administrativo durante la ejecución de las obras y en los cuatro años siguientes a su total terminación.

Una vez firme la declaración de nulidad o la anulación de la licencia, la Administración acordará la demolición de las obras realizadas a su amparo, sin perjuicio de la posible legalización de las mismas como consecuencia de modificaciones de la normativa o el planeamiento urbanístico.

La suspensión de la licencia, puede producirse por una modificación del planeamiento, por un periodo de un año prorrogable por un segundo año, si bien se prohíben nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad hasta que transcurran cinco años. El acuerdo de ampliación del plazo debe ser objeto de publicación.

Esta modalidad de suspensión se debe a las licencias de parcelación y edificación, pero no a las obras de reforma, salvo que por la trascendencia de ésta sea equiparable a una reedificación del edificio, no justificada en razones de urgencia o suponga un aumento de volumen edificado y está sujeta a determinados condicionamientos: la suspensión se limita estrictamente al territorio objeto estudio a efectos de elaboración del planeamiento, pudiendo abarcarlo en su totalidad o en parte<sup>296</sup>.

---

<sup>296</sup> Se regula en los artículos 271.1 y 27.4 del Texto de 1976 y los artículos de los Reglamentos de Disciplina (artículo 41, 27.2) y Planeamiento de Urbanístico de (118.1,2, 119, 121,2,3,4) y la Ley16/1981, de 16 de octubre.

Respecto a la suspensión automática, la Jurisprudencia se muestra inflexible en cuanto al respeto del plazo máximo de 2 años de duración de la suspensión automática, dado su carácter de garantía para los ciudadanos, en equilibrio con la satisfacción de los intereses generales que conlleva medida cautelar, insistiendo en que constituye un límite franqueable, sin posibilidades de acumular los efectos de la suspensión potestativa para rebasar el indicado plazo. En todo caso la aprobación definitiva de Plan urbanístico determina la extinción de la suspensión automática del otorgamiento de licencias. Y ello porque la finalidad de esta suspensión automática es asegurar la eficacia de la nueva ordenación, evitando usos del suelo que puedan obstaculizarla.

La suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguiente paralización inmediata de las obras de los usos iniciados su amparo, cuando el contenido de dichos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave, y dará traslado de la misma al órgano jurisdiccional competente, a los efectos previstos en el artículo 127 de la LJCA. Si no se decreta la suspensión, el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo actuará conforme a lo previsto en el artículo 230 de este Texto Refundido y en los apartados siguientes del presente artículo 578 Reglamento<sup>297</sup>.

---

<sup>297</sup> En el caso de la STC 11/1999, de 11 de febrero (RTC 1999, 11) , se suscita de la mano de la cuestión planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Asturias, la constitucionalidad de algunos preceptos (arts. 5.3, 6, 7.4 y 14) de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril, sobre Disciplina urbanística. El origen de tal planteamiento se encuentra en la Resolución del Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de Asturias, de 31 de octubre de 1988 que ordenó, en aplicación de los mencionados preceptos de la citada Ley 3/1987, la suspensión de unas obras y usos urbanísticos realizados al amparo de una licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Castropol. PULIDO QUECEDO, M. *Sobre la suspensión autonómica de licencias municipales (A propósito de la STC 11/1999, de 11 de febrero). (Cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 3/1987, de Disciplina Urbanística de Asturias). Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional nº 3, 1999, Pág. 9-19.*

#### **2.4.7. Ejecución de las obras autorizadas por licencia**

La licencia urbanística tiene unos plazos para su ejecución<sup>298</sup>. La realización de los actos del uso del suelo y subsuelo amparados por la licencia urbanística deben realizarse dentro de los plazos de inicio, finalización e interrupción máxima que establece la ley en los instrumentos de planeamiento y gestión urbanística que resultan aplicable y en la propia licencia. En los casos que no se determine expresamente un plazo, las licencias deben observar el plazo de seis meses para la iniciación de las obras y dos años para su terminación, a contar desde la notificación del otorgamiento de la licencia o, desde la autorización por silencio, y tres meses para la interrupción.

La legislación contempla la posibilidad de ampliar estos plazos siempre que los actos de uso del suelo o del subsuelo amparados por la licencia urbanística sean conformes con la normativa territorial y urbanística vigente en el momento de solicitarse la prórroga. La prórroga de los plazos de inicio e interrupción máxima del plazo de finalización, por el mismo tiempo por el que se conceden.

#### **2.4.8. La caducidad de la licencia**

La caducidad<sup>299</sup> es un instrumento para lograr la eficiente ejecución del planeamiento, impidiendo la operatividad de licencias especulativas. La

---

<sup>298</sup> La duración de la licencia urbanística se recoge en la legislación Asturias en el artículo 581, Plazos de ejecución y en contrapartida la figura de la caducidad regulada en el artículo 582 y la de la transmisión recogida en el artículo 583, toda esta legislación recogida del Reglamentos 27872007.

<sup>299</sup> Se recoge en el artículo 582 del Reglamento 278/2007. Sobre la caducidad de las licencias urbanísticas puede consultarse, ORTEGA BERNARDO, J.: *La caducidad en las*

Jurisprudencia viene poniendo de relieve la moderación cautela y flexibilidad que deben caracterizar el juego de la caducidad de la licencias: Es necesario un acto formal declarativo de la caducidad, no vale la mera inactividad del titular.

El órgano competente para conceder las licencias urbanísticas declarará de oficio o a instancia de cualquier persona, la caducidad, previa audiencia del interesado, una vez transcurridos e incumplidos cualesquiera de los plazos a que se refiera el artículo de plazos de ejecución, así como las prórrogas que en su caso se concedan. La licencia advertirá explícitamente de estas circunstancias.

La declaración de caducidad<sup>300</sup> debe recaer en el correspondiente procedimiento administrativo y se basará en la acreditación del incumplimiento voluntario de los plazos para edificar previstos en la licencia. En tanto no se notifique a los afectados el inicio del expediente, los mismos pueden iniciar o continuar la realización de los actos amparados por la licencia. No obstante, el órgano competente podrá acordar, como medida provisional, la paralización de los actos amparados por licencia. La declaración de caducidad<sup>301</sup> debe dictarse y notificarse en un plazo de tres meses desde el inicio del procedimiento.

---

*licencias urbanísticas, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 160, 1998, Pág. 47-67.

<sup>300</sup> RJCA 1999/4866 Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 19 de octubre de 1999. Demolición improcedente por el paso del tiempo. Se solicita licencia para realizar obras de mantenimiento en una caseta de aperos de labraza sita en Camino de la Carbayada (Avilés), ejecutando una obra diferente que además es incompatible con el ordenamiento, pues se realiza en suelo no urbanizable de reserva.

<sup>301</sup> JUR 2000/301556. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 25 de septiembre de 2000. La orden de demolición de cierre de la terraza, al haber trascurrido más de 4 años, había prescrito, por lo que la orden de derribo es nula.

Una vez notificada la declaración de caducidad, se extinguirá la autorización. Para comenzar o terminar los actos para los que fue concedida la licencia es preciso obtener una nueva licencia urbanística; en tanto la misma no sea concedida, no pueden realizarse más obras que las estrictamente necesarias para garantizar la seguridad de las personas y bienes, previa autorización u orden del Ayuntamiento.

Transcurrido el plazo de tres meses desde la notificación de la declaración de caducidad sin que se haya solicitado nueva licencia urbanística, o denegada la solicitud que haya sido deducida, se podrá aplicar el régimen de edificación forzosa de los terrenos u obras realizadas, o rehabilitación forzosa de las edificaciones<sup>302</sup>.

La figura de la caducidad de las licencias municipales ha de tratarse con prudencia respecto a su naturaleza y fines atendiendo a criterios de flexibilidad, moderación y restricción. La caducidad ha de ser declarada de una ponderada valoración de los hechos concurrentes, así, la declaración de caducidad no tiene lugar si la demora o paralización de las obras tuvo lugar por causa de fuerza mayor u otra circunstancia imprevista o inevitable. El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales regula la caducidad por incumplimiento de las condiciones a que la licencia estuviere condicionada.

Respecto a la revisión de las licencias estas pueden ser nulas o anulables. La Administración y los particulares disponen de mecanismos para impedir que actuaciones urbanísticas amparadas por una licencia dictada por

---

<sup>302</sup> El Reglamento destina a estos aspectos los artículos 569 (competencia), 570 (alcance de la intervención municipal), 571 (Regulación del Procedimiento de Otorgamiento de Licencia Urbanística) el 572 (Solicitud y Documentación Exigible) 573 (Proyecto Técnico) el 574 (Reglas referidas a la emisión de informes) y el artículo 575 (Resolución). En el Texto Refundido de 2004 se reduce el procedimiento al artículo 229.

la propia Administración, pueda lesionar derechos para ello contamos con la declaración de nulidad y declaración de lesividad de actos anulables contemplados en la Ley 30/1992, así como la remisión al artículo 127 de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa sobre el procedimiento a seguir en los caso de suspensión administrativa previa acuerdos. La suspensión de los efectos de la licencia, la impugnación judicial mediante los trámites del artículo 127 de la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa<sup>303</sup>.

La reacción prevista por el ordenamiento para las obras realizadas al amparo de una licencia ilegal es la revisión de oficio de licencias nulas y la declaración de lesividad cuando sean anulables ante actuaciones terminadas o la suspensión de los efectos de la licencia, con la “paralización inmediata de las obras y usos iniciados a su amparo”, cuando se trate de obras un curso de ejecución.

## **2.5. PECULIARIDADES DE LAS LICENCIAS RESPECTO A DETERMINADAS “OBRAS”**

Hay que empezar distinguiendo entre obras mayores y menores. Son obras menores aquellas de sencilla técnica y escasa entidad constructiva y económica que no supongan alteración de volumen, del uso objetivo, de las instalaciones y servicios de uso común o del número viviendas y locales, ni afectan al diseño exterior, a la cimentación, a la estructura o a las condiciones de habitabilidad o seguridad de los edificios e instalaciones de todas clases. En ningún caso se entenderán como tales las parcelaciones urbanísticas, los

---

<sup>303</sup> FERNÁNDEZ TORRES, J.R.: La revisión de oficio de las licencias urbanísticas en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo, Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi, Nº 18/2008.

cierres de muro de fábrica de cualquier clase, las intervenciones en edificios declarados bienes de interés cultural y catalogado, los grandes movimientos de terrenos y la tal masiva de arbolado.<sup>304</sup> La misma redacción recoge el Texto Refundido 1/2004 que el Reglamento 278/2007 Asturiano.

El Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, recoge, en su artículo 9, la diferencia entre la resolución del procedimiento para la obtención de licencias para obras mayores<sup>305</sup> y menores. La obtención de licencias, a no ser que se disponga por un órgano superior otra disposición se hará de la siguiente forma: presentación en el Registro general de la Corporación, en el plazo de cinco días se enviarán los duplicados a los organismos correspondientes, y los informes de estos deberán remitirse a la Corporación. En el caso que existan defectos cabe la subsanación. Las licencias para el ejercicio de actividades personales, parcelaciones en sectores para los que exista aprobado plan de urbanismo, obras e instalaciones industriales menores y apertura de pequeños establecimientos habrán de otorgarse o denegarse en el plazo de un mes, y las de nueva construcción o reforma de edificios e industrias, apertura de mataderos, mercados particulares y, en general, grandes establecimientos, en el de dos, a contar de la fecha en que la solicitud hubiere ingresado en el Registro general. Si no se realiza resolución expresa. Así el silencio tendrá efectos positivos en el caso de parcelaciones o realización de obras menores así como la apertura de establecimientos y efectos desestimatorios cuando la solicitud pretenda la

---

<sup>304</sup> Así se recoge en el texto Refundido 1/2004 de Asturias (artículo 228.2, párrafo segundo) y el artículo 564.1y 2 del Reglamento 278/2007.

<sup>305</sup> Algunos ejemplos de licencia para obras mayores son: Obras en edificios fuera de ordenación, Obras de modificación de estructuras o del aspecto exterior de las edificaciones. Licencia de ampliación de edificios e instalaciones. Licencia de primera utilización de edificios. Licencia de demolición. Licencia de parcelación

realización de actividades en la vía pública o en bienes de dominio público o patrimonial.

### ***2.5.1.- Obras realizadas por órganos administrativos***

Las obras públicas municipales<sup>306</sup>, se entenderán autorizadas por el acuerdo de aprobación del proyecto, previa acreditación en el expediente del respeto al planeamiento en vigor y a la normativa urbanística (artículo 228.4 Texto 1/2004 asturiano). Dicho acuerdo estará sujeto a los mismos que la licencia urbanística, a los efectos de la normativa territorial y urbanística, sin perjuicio de lo dispuesto en la legislación de Régimen Local. La Disposición Adicional Segunda de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público, contempla normas específicas (régimen especial) para la contratación de las Entidades Locales, siendo los Alcaldes y los Presidentes de los concejos los órganos de contratación, o el pleno cuando el importe de los contratos supere el 10 % de los recursos ordinarios del presupuesto de la corporación o la cuantía de seis millones de euros. En las Entidades locales los Plenos podrán constituir Juntas de Contratación, en cuyo caso se prescindirá de la intervención de la Mesa de contratación. Corresponde al órgano de contratación la aprobación del expediente y la apertura del procedimiento de adjudicación. La aprobación del pliego de cláusulas administrativas particulares debe ir precedida de los informes del Secretario o, en su caso, del titular del órgano que tenga atribuida la función de asesoramiento jurídico de la Corporación, correspondiendo al Interventor de la Entidad Local la

---

<sup>306</sup> Incluyendo Los actos del uso del suelo, construcción y edificación que sean promovidos por los Ayuntamientos en su término municipal; Las obras de urbanización realizadas por los particulares en cumplimiento de la normativa y el planeamiento urbanístico, cuando sido detalladas y programadas como obras a ejecutar en un proyecto de urbanización definitivamente aprobado o de edificación que disponga de licencia otorgada.

realización de los actos de fiscalización se ejercen por el Interventor de la Entidad local<sup>307</sup>.

Estando sometidos a previa licencia, en principio, todos los actos de uso del suelo y de la edificación, esta regla tienen no obstante sus excepciones distinguiéndose entre la ordenación del territorio y el urbanismo propiamente dicho por ello la jurisprudencia ha declarado que las grandes obras públicas, por afectar a la ordenación del territorio y no al urbanismo no se hallan sujetas a licencia municipal. Sin embargo, el Tribunal Supremo<sup>308</sup>, ha declarado que las grandes obras públicas han tenido a la luz de la Ley del Suelo un tratamiento distinto, quedando enervada la normativa urbanística por la superior competencia de la Administración central en estos supuestos.

La legislación sectorial contempla asimismo excepciones a este principio por ejemplo las obras de construcción, conservación y reparación de puertos y carreteras se excluyen del régimen de sujeción a licencia previa. Los actos promovidos por Administraciones Públicas están sometidos a un régimen especial recogido en el Texto Refundido de 1992 contemplándose asimismo la posibilidad de la Corporación municipal de acordar la suspensión de las obras cuando se pretendan llevar a cabo en ausencia o contradicción con la notificación de conformidad con el planeamiento y antes de la decisión de ejecutar la obra adoptada por el Consejo de Ministros comunicando la suspensión al organismo redactor del proyecto y al Ministro de Fomento (de esto se exceptúan las obras de interés para la Defensa Nacional).

---

<sup>307</sup> La Ley de Bases de Régimen Local regulaba este régimen especial de contratación en su artículo 88, derogado por el Texto Refundido de la Ley de Contratos 2/2000, regulación hoy superada por la Ley de Contratos del Sector Público 2/2007.

<sup>308</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de diciembre de 1982.

La licencia tiene naturaleza de acto administrativo, es un acto declarativo en virtud del cual adquieren efectividad las posibilidades de uso de suelo. La Administración deberá concretar las exigencias establecidas por todo el ordenamiento urbanístico: leyes, planes y demás normativa urbanística, incluida las Ordenanzas Municipales.

### ***2.5.2.- El polémico supuesto de las casas prefabricadas***

En la actualidad, en el sector de la construcción (particularmente de viviendas) se están utilizando de manera creciente componentes fabricados en plantas de producción que, con posterioridad, se ensamblan en el terreno siendo ubicadas frecuentemente, al no exigir de grandes obras, en suelo no urbanizable lo que está constituyendo un emergente problema, cada vez más frecuente, en Asturias<sup>309</sup>.

A grandes rasgos puede considerarse una casa o construcción prefabricada como un producto industrial que es objeto de "fabricación" (no de construcción) y que se produce con total independencia del suelo en el que vaya a instalarse, enviándose las partes esenciales de la misma ya fabricadas al lugar de su emplazamiento, donde tan solo hay que acoplarlas y fijarlas. En su apariencia, las casas prefabricadas son idénticas a las tradicionales, distinguiéndose de éstas principalmente en dos aspectos: no necesitan del terreno para construirse puesto que se "fabrican" y, en segundo lugar, gozan de movilidad, es decir, pueden trasladarse de un sitio a otro sin deterioro. El principal aspecto que resulta necesario examinar respecto de dichas

---

<sup>309</sup> Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sentencia N° 703/1997 de 6 noviembre (RJCA 1997\2532); Sentencia N° 3/2001 de 31 enero (JUR 2001\102159); Sentencia N° 90132/2009 de 15 mayo (JUR 2009\312847); Sentencia N° 199/2006 de 29 septiembre (JUR 2007\15931); Sentencia N° 11/2005 de 16 febrero (JUR 2005\226241); Sentencia N° 587/2004 de 9 septiembre (JUR 2006\5697).

construcciones es su posible calificación como bienes muebles o inmuebles, puesto que ello lleva a determinar qué legislación les resulta aplicable y qué requisitos deben cumplirse para su construcción. El Código Civil considera como bienes inmuebles, junto con el suelo (“las tierras”), a los objetos que se le incorporan. En particular, habla de “edificios, caminos y construcciones de todo género adheridas al suelo” y añade “todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de suerte que no pueda separarse de él sin quebrantamiento de la materia o deterioro del objeto”.

La ley deduce la calidad inmobiliaria de los bienes citados del hecho de estar adheridos o unidos al suelo. Dicha adhesión o unión debe ser “fija”, esto es, que exista vinculación física del bien con el suelo. De esta manera, las casas prefabricadas que se adhieran al suelo deberán tener la consideración de bien inmueble, aunque por la forma de su construcción sea perfectamente desmontable y transportable. Así lo entiende el Tribunal Superior de Justicia de Valencia, en su sentencia 152/2000, en la cual establece que “las casas prefabricadas”, se trata, según definición del artículo 334 del C.c. de “bienes inmuebles, de construcciones adheridas al suelo”<sup>310</sup>. Asimismo, parte de la

---

<sup>310</sup> Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Valencia de 7 de febrero de 2000, recurso nº 1569/1997, en la que la Sala desestima el recurso interpuesto contra resolución del Ayuntamiento demandado, que resolvió el procedimiento de restauración de legalidad urbanística con orden de desmontaje, traslado y demolición de las obras realizadas para la instalación de unas viviendas prefabricadas, pues, tanto el art. 178 LS 1976, como el TR de dicha normativa de 1992, en su art. 242, 2 disponen que están sujetos a licencia todo acto de uso del suelo, y aunque se citen algunos, en los que podría discutirse si tiene encaje o no el realizado por el actor, lo cierto es que ello se hace a título de ejemplo, de donde es evidente, como además ha dicho esta Sala en anteriores ocasiones, que la instalación de casas prefabricadas e incluso de caravanas con carácter permanente en una parcela, constituyendo vivienda, requiere la correspondiente licencia urbanística, que no existe en este caso. TSJ Navarra Sala de lo Contencioso-Administrativo, S 10-6-1999, rec. 821/1996, confirma el TSJ Navarra la resolución adoptada por el Ayuntamiento demandado, consistente en la imposición al actor de una sanción de multa por la colocación, en suelo no urbanizable, de una construcción de las denominadas “casas móviles”, así como por la realización de ciertas obras para las que no contaba con la preceptiva licencia, sin que las alegaciones vertidas por el actor, relativas a la movilidad de la casa, sean atendidas por la Sala, pues lo cierto es que la misma, aunque desplazable, constituye una vivienda dotada de todos los servicios, instalada después de que entrase en vigor la normativa que convierte en ilegales tales

doctrina entiende que la unión fija con el suelo de una construcción duradera es suficiente para que ésta adquiera la condición de bien inmueble, aunque la construcción se haya proyectado para un tiempo concreto y escaso, como sería el pabellón provisional de una exposición.

De esta manera, no hay duda de que la casa prefabricada que precisara de algunas obras para fijarla en el terreno, de modo que no pudiera separarse de él sin menoscabo, se consideraría bien inmueble por incorporación, esto es, por estar adherida al suelo y, como se verá mas adelante, sería necesaria la correspondiente licencia urbanística previa a su construcción. Por el contrario, si se tratara de una construcción que no precisara obras de anclaje o adhesión al terreno, podría cuestionarse su condición de bien inmueble. En este supuesto se entiende que deberá atenderse no al hecho de que, empleando técnicas sofisticadas, sea posible desunir sin quebranto la construcción que se hallaba unida al suelo, si no a la vocación de permanencia en el lugar en el que se incorpora la vivienda o construcción prefabricada ya que dicha permanencia debería ser apreciada como una muestra de incorporación en los términos previstos en el artículo 334 C.c.<sup>311</sup>.

---

construcciones. TSJ Cataluña Sala de lo Contencioso-Administrativo, sec. 3ª, S 23-4-1999, N° 435/1999, rec. 1777/1996, estima el rec. contencioso administrativo interpuesto contra la resolución autonómica que confirmaba la denegación de autorización de obras en suelo no urbanizable forestal de especial protección para la construcción de una caseta de madera desmontable en una parcela en Vilassar de Dalt. La Sala entiende que la denegación de la autorización autonómica se fundamenta en razones urbanísticas que exceden del ámbito de su competencia, pues debió limitarse a apreciar si había o no riesgo de formación de núcleo de población (que no concurre), debiéndose residenciar el resto de las apreciaciones en el trámite de licencia de obras.

<sup>311</sup> El artículo 45 del Real Decreto 1093/1997 por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, establece que "los edificios [...] que por accesión se incorporan a la finca, cuando se ejecuten conforme a la ordenación urbanística aplicable, serán inscribibles en el Registro de la Propiedad en virtud de los títulos previstos por la legislación hipotecaria." De la lectura de dicho precepto legal debe entenderse, en consecuencia, que si las casas prefabricadas quedan incorporadas a la finca (como, según anteriormente hemos estado comentando, debe entenderse así) y se ejecutan de conformidad con las normas urbanísticas que

Sin embargo, algunos ayuntamientos no dan tanta importancia a la movilidad de la casa o su fijación al suelo sino en qué categoría de suelo se ha ubicado a efectos de determinar los usos<sup>312</sup> puesto que los sistemas constructivos anteriormente mencionados exigen un mínimo de obras para dar al conjunto prefabricado suministro y evacuación de aguas, energía eléctrica, vertidos etc, siendo necesaria la preceptiva licencia municipal<sup>313</sup>. Así, el Ayuntamiento de Villaviciosa considera irrelevante si es móvil o se encuentra fijada al suelo, sino que da importancia a la categoría de suelo en la que está ubicada a efectos de determinar los usos, sancionando la ubicación de una casa prefabricada en suelo no urbanizable de protección, cuando el uso que de la misma se pretende es el de vivienda, aunque sea de veraneo, siendo por tanto un uso prohibido en dicha categoría de suelo.

La Jurisprudencia ha declarado igualmente sujeta a licencia la construcción, ampliación o reforma de instalaciones eléctricas, cualquiera que sea la calificación del terreno en que se hallen situadas, por lo tanto, no ofrece duda la sujeción a licencia de la instalación de antenas de televisión, de

---

les puedan resultar de aplicación (según veremos más adelante), no existe obstáculo alguno para solicitar del Registrador competente su inscripción en el Registro de la Propiedad. No obstante, es preciso señalar que parte de la doctrina entiende que la inscribibilidad de dichas construcciones depende de su condición de edificio en su carácter de finca urbana.

<sup>312</sup> La Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sentencia Nº 90132/2009 de 15 mayo JUR 2009\312847. En concreto el Ayuntamiento alega “que lo relevante es que el bien controvertido es una vivienda, lo que es un uso prohibido, y se colocó y sigue ubicada a sólo 3 metros, aproximadamente, de la entrada de la finca, no constituyendo ninguna edificación auxiliar”.

<sup>313</sup> La Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja de 2006 sujeta expresamente a la obtención de la preceptiva licencia municipal la instalación o ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes, excepto que se efectúe en campings o zonas de acampada legalmente autorizadas. Art. 192; En este sentido también el Decreto Legislativo 1/2010, de 18 de mayo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, de Castilla y la Mancha, en su art.165. La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes; la instalación de invernaderos; la colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde la vía pública.

telefonía móvil. Las casas de madera, que son chalets prefabricados están dando graves quebraderos de cabeza, al tercero de buena fe que adquiere el bien con el convencimiento de que podía instalarlas en cualquier finca de su propiedad y sin necesidad de licencia.

Como se ha señalado anteriormente, este tipo de edificaciones permiten la picaresca de construir en suelo rústico siendo un problema cada vez más frecuente y objeto de análisis jurisprudencial, pretendiendo en ocasiones un tratamiento como cobertizos “para cobijar los aperos requeridos para el mantenimiento de la finca y demás utensilios que es preciso almacenar cuando se tiene una finca a la que, únicamente, se acude los domingos para gozar del aire libre”, cuando los modelos efectivamente instalados son a todas luces “residenciales” por la ubicación y características de los huecos<sup>314</sup>; siendo extensible esta “picaresca” a la construcción de edificaciones típicas asturianas como las “paneras”<sup>315</sup> con usos residenciales.

---

<sup>314</sup> La Sala del Tribunal Superior de Justicia, Sentencia Nº 587/2004 de 9 septiembre (JUR 2006\5697), considera ajustada a derecho la sanción urbanística impuesta por la realización de obras sin la correspondiente licencia municipal para el acondicionamiento del camino de acceso a una finca colocando portón de entrada de madera y la instalación de solera de hormigón e instalación de una casa prefabricada de madera con cubierta a dos aguas, y “fija” y anclada a una solera de hormigón que le sirve de cimentación, no pudiéndose aceptar que se trata de una “caseta de aperos”, y por tanto no ser las obras legalizables dado el suelo de interés agrario en el que se emplazan y no servir a la actividad agraria.

<sup>315</sup> Las paneras son edificaciones de paredes hechas de tablas de madera colocadas verticalmente y sostenidas sobre vigas igualmente de madera, erigida sobre seis pies con *muelas* que cortan el paso a los roedores y con el tejado a cuatro aguas repartiendo su peso por igual sobre las cuatro paredes. Las paneras no tienen la consideración de inmuebles, de hecho no está sujeto a impuesto de bienes inmuebles (IBI), sino de muebles, pues solían transportarse de un sitio a otro, no empleándose ningún tipo de clavo metálico en su construcción habitual lo que permitía armarlo y desarmarlo con relativa facilidad.

### 3.- LA DISCIPLINA URBANÍSTICA EN EL PRINCIPADO DE ASTURIAS.

Si bien es aceptado que la indisciplina urbanística ha sido una constante en la realidad social española durante todas las leyes urbanísticas, obligando esta generalizada situación de indisciplina urbanística a la modificación continuada de las previsiones legales sobre protección urbanística, hasta tal punto que *“las medidas de protección de la legalidad urbanística deben situarse, actualmente, en un plano ético, demás del jurídico y basarse en estructuras administrativas representativas y eficientes, así como en un clima adecuado para que puedan alcanzar la finalidad pretendida, para la cual han sido establecidas”*<sup>316</sup>, la preocupación social por la disciplina urbanística –o mejor dicho, por la indisciplina urbanística- es un fenómeno reciente<sup>317</sup>.

Sin embargo Asturias ha ejercido, desde la asunción de competencias en materia urbanística, una política de disciplina urbanística propia caracterizada por su rigor y ejemplaridad manifestaciones jurídicas tempranas de las que la Ley 3/1987, de 8 de abril, la disciplina urbanística resulta el máximo exponente<sup>318</sup>.

La complejidad territorial asturiana, su extensa franja litoral sometida a una fuerte y desigual presión urbanística, el tradicional asentamiento disperso

---

<sup>316</sup> SANTOS DÍEZ, R. Y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5ª ed., pág. 997 y ss, Ed. La Ley-Actualidad, Madrid, 2002.

<sup>317</sup> La respuesta de algunas comunidades autónomas ante la indisciplina urbanística ha sido la creación de Agencias independientes encargadas del ejercicio de estas funciones.

<sup>318</sup> La Ley del Principado de Asturias 3/87, de 8 de abril, reguladora de la disciplina urbanística, se enmarca en el primer grupo de leyes dictadas por las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, cuyo objeto fue la disciplina urbanística, como Cataluña (Ley 9/81), Madrid (Ley 4/84 y Ley 9/85) o Murcia (Ley 12/86).

de la población y la tendencia a situar en suelo no urbanizable toda clase de usos demandaban respuestas distintas<sup>319</sup>. Así se promulgaron las Normas Regionales en el Medio Rural, de 29 de diciembre de 1983, con las que se pretendió la regulación de la utilización desde un enfoque positivo de un tipo de suelo completamente desatendido por la legislación estatal, con la finalidad de proteger los recursos naturales y controlar el crecimiento en el medio rural, permitiendo el mantenimiento de núcleos rurales; también las Directrices Subregionales para la franja costera, aprobadas por Consejo de Gobierno mediante Decreto 10/1993, de 16 de diciembre, con las que se pretendía proteger estos espacios y ordenar a gran escala los usos del suelo. Desde estas directrices se ha logrado una uniformización del tratamiento de la zona costera en todos los concejos del litoral asturiano, tanto en lo referente a la delimitación del suelo no urbanizable de costas como en lo relativo a la regulación de usos liberando la franja costera de 500 metros, correspondiendo los criterios concretos de ordenación urbanística a los planes estrictu sensu.

En efecto, estas estructuras territoriales y las características socioeconómicas de la comunidad asturiana confieren a los procesos de construcción y utilización del suelo unas particularidades específicas a las que se ha dado un tratamiento normativo singular, con la finalidad de que la actuación urbanística se desarrolle en adecuada armonía con el ordenamiento vigente, con los objetivos de mantener la disciplina urbanística y cerrar el paso a todos los que pretenden con el abuso desdibujar el concepto de la función pública del suelo.

Sin embargo los esfuerzos del Principado a veces no han sido los esperados, teniendo que hacer uso de la potestad urbanística sancionadora e

---

<sup>319</sup> BOCANEGRA SIERRA, R. Y HUERGA LORA, A.: *El derecho urbanístico en el Principado de Asturias*, 3ª Ed., Ed. Iustel, Madrid, 2005, Pág. 31.

incluso avocando las competencias municipales. Así, la construcción del *Begoña Park* en Gijón<sup>320</sup> sin estar respaldada de la preceptiva licencia municipal y además con la ocupación zonas verdes que dio lugar al oportuno pronunciamiento judicial con la imposición de una irrisoria multa de una cuantía pecuniaria mínima ante la improcedente ocupación de zonas de especial protección como son las zonas verdes y el beneficio obtenido por la sociedad mercantil. Pero ni las ilegalidades del Hotel ni su periplo judicial terminan ahí; solicitada la licencia con objeto de legalizar la situación, se lleva a cabo la realización de construcciones sin ajustarse al proyecto que motivó la concesión de licencia en el barrio del Rinconín, siendo requerida la Sociedad para acomodar dichas actuaciones al instrumento urbanístico, con apercibimiento de ejecución subsidiaria de no hacerlo<sup>321</sup>. El área del Hotel se encuentra situado en una zona residencial de Gijón, rodeado de zonas verdes, de las que indebidamente ocupó parte, a escasos metros de la Playa de San Lorenzo, en el Barrio del Riconín. Los usos de este barrio se encuentran regulados por un PERI, que engloba a su vez, el Begoña Park, que pretende la realización del complejo de la Ería del Piles, basado en el mantenimiento de los negocios hosteleros de la zona<sup>322</sup>, con una reorganización del espacio, en

---

<sup>320</sup> TSJ Asturias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia N° 852/2002 de 21 noviembre. JUR 2003\31860: Si bien el hotel reconoce que las obras ejecutadas no estaban amparadas en la licencia concedida, incluso con ocupación de suelo publico destinado a zonas verdes, en aplicación de la legislación vigente es sancionada con imposición de multa, en atención a su conformidad o disconformidad con la normativa urbanística aplicable.

<sup>321</sup> En este sentido la sentencia del TSJ Asturias (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), sentencia N° 651/2001 de 10 julio. (JUR 2001\261588), por la que se inadmite el recurso interpuesto por la mercantil contra la infracción urbanística por la construcción del Hotel concretadas en el Decreto de la Alcaldía por el que se aprueba el proyecto y presupuesto de "Ajuste de lo construido al proyecto de licencia en el barrio de Casablanca El Rinconín", con traslado a la representación del citado hotel para alegaciones al presupuesto o de forma voluntaria ejecute las obras de ajuste, con apercibimiento de ejecución subsidiaria a su costa.

<sup>322</sup> En un primer momento, el Ayuntamiento de Gijón planteó el traslado de las edificaciones del borde costero, fundamentalmente bares, restaurantes y merenderos, y convertir

la que los equipamientos municipales se ubican hacia el interior, y no en la línea de costa en la que se mantienen los negocios hosteleros. Con objeto de llevar a cumplimiento las previsiones del PERI ha sido necesario el derribo de la discoteca “Rocamar” para la reforma del Rinconín<sup>323</sup>.

Por otro lado, también la existencia de intereses enfrentados en las obras de ampliación del Musel<sup>324</sup>, por un lado, los efectos medioambientales que conlleva tal ampliación en el territorio de las proximidades, y los

---

esa zona en espacio público. Dicho proyecto no fue bien acogido por propietarios de negocios y residentes dando lugar a más de 1500 alegaciones ante la Oficina de Revisión de la Ordenación del Plan de Gijón a dicha propuesta urbanística. El órgano municipal estimó parcialmente o en su totalidad el 30% del total de las alegaciones presentadas, dando lugar a la subdivisión en dos planes del inicial PERI 11 (Plan Especial de Reforma Interior del Rinconín): Plan Especial 11 A, que abarca la mayor zona pendiente de urbanización (desde las terrazas del “Peri” - restaurante con dicho nombre-, hasta el sanatorio marítimo) y Plan Especial 11 B, que engloba los negocios de hostelería. De esta forma el Plan Especial 11 B mantiene las actividades del sector terciario (negocios hosteleros) en la misma posición que hasta ahora. Información publicada en el periódico de tirada regional, la *Voz de Asturias*, 20 de enero de 2011.

<sup>323</sup> Periódico regional La Nueva España, de fecha viernes 13 de agosto de 2010, “Urbanismo ordena derribar la discoteca Rocamar para la reforma de El Rinconín”.

<sup>324</sup> La existencia de intereses enfrentados llevan a la solicitud como medida cautelar de la suspensión de la Orden por la que se aprueba la Modificación del Plan de Utilización de Espacios Portuarios (PUESP) del Puerto de Gijón-Musel por el Ayuntamiento de Carreño que exige un pronunciamiento del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª) en sentencia de 21 octubre 2010 (RJ 2010\7513). Los intereses del citado Ayuntamiento se centran en los efectos medioambientales que tal ampliación podría acarrear en parte de su territorio, en concreto la explanación y urbanización del monte del alto Aboño, dejando desprotegidas las playas de Xivares y Peña María, así como la población del núcleo urbano residencial ubicado en las proximidades; por su parte el Ayuntamiento de Gijón se opone a tal suspensión de la Orden por la congestión de puerto que ello supondría en breve plazo y los perjuicios económicos que acarrearía al municipio; y finalmente los intereses de Ministerio de Fomento, no recogidos en la citada sentencia. La Sala expone que ante el problema medioambiental que argumenta el Ayuntamiento de Carreño que también es un *importe problema medioambiental* “el dotar al Puerto de Gijón de una superficie de expansión, ante el agotamiento de la existente, y atender al creciente tráfico” por lo que, a efectos estrictamente cautelares, la Sala desestima la suspensión de la Orden por el serio quebranto que se podría ocasionar al interés general “dado que se trata de un Plan afectante a una actuación con gran proyección de futuro, que expande sus consecuencias, al menos en apariencia y con los datos de que disponemos, no solo al ámbito económico sino también al cometido que cumple en la mejora del territorio y de las comunicaciones”. Y es que el carácter multidisciplinario que tienen las cuestiones relativas al medio ambiente provocan una gran complejidad cuando existen intereses contrapuestos, debiéndose optar por una visión de conjunto, global, y no parcial.

beneficiosos efectos económicos y sociales de la misma para hacer frente y atender al creciente tráfico”<sup>325</sup>. La reciente ampliación supone la mayor obra civil realizada en el Principado de Asturias y es pieza clave del desarrollo económico e industrial de la región. Cuenta con las más modernas instalaciones y sistemas de gestión estratégica del Sistema Portuario Español, con actividades comerciales, transporte de mercancías y de viajeros, pesqueras y de recreo, conectando con los principales puertos de los cinco continentes<sup>326</sup>.

---

<sup>325</sup> RAZQUIN LIZARRAGA, J.A.: Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo respecto del medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo, Revista Aranzadi Doctrinal N° 3/2010 concluye que de la jurisprudencia del TS pueden extraerse los siguientes criterios generales para la aplicación de las medidas cautelares en las materias conexas del medio ambiente y de la ordenación del suelo: la primacía del interés público medioambiental, en particular su preeminencia sobre el interés urbanístico, con la relativización del interés público derivado de la naturaleza normativa y de la ejecución de los planes urbanísticos, que quiebra ante un interés ambiental prevalente; la prevalencia del interés público ambiental sobre el privado, teniendo en cuenta la difícil o imposible reversibilidad de los daños al medio ambiente; y, finalmente, la consideración de la posición de las Administraciones públicas en conflicto, de suerte que en la ponderación de los distintos intereses públicos parece darse preponderancia a los intereses de la Administración «superior» frente a otra «inferior» (Estado frente a Comunidad Autónoma o ente local; y Comunidad Autónoma frente a entidad local).

<sup>326</sup> En el año 1999 la Autoridad Portuaria de Gijón, consciente de las limitaciones que presentaba el Puerto de Gijón, esto es, la escasez de calados y la falta de cancha de frenada para grandes bulkcarriers en la dársena exterior, la congestión de la terminal de graneles sólidos, EBHI, y la escasa superficie disponible para el almacenamiento, decide iniciar una serie de estudios para determinar la viabilidad de una posible ampliación del Musel, incluyendo además de los estudios técnicos específicos, la redacción de los Planes Estratégico y Director. Los estudios previos para dicha Ampliación comienzan en febrero de 2000 y en ellos se establecían las bases para el prediseño de la Ampliación, presentándose hasta un total de cinco configuraciones diferentes en planta con sus correspondientes variantes, lo que dio lugar al análisis y estudio de más de diez alternativas, particularizando para cada una de ellas, un estudio de navegabilidad, un estudio de la influencia de la Ampliación en las playas adyacentes (Xivares, Arbeyal, Poniente, San Lorenzo y Peñarrubia), un estudio de impacto ambiental, un estudio técnico de la infraestructura, en el que se analizaron tipologías, costes y agitaciones interiores; concluyendo con una solución recomendada y un estudio económico financiero de la inversión. El proyecto definitivo se redactó con fecha Junio de 2004. Fue informado técnicamente por el Ente Público Puertos del Estadio el día 13 de julio de 2004 y aprobado técnicamente por la dirección de la Autoridad Portuaria de Gijón el día 15 de julio de 2004. Las obras fueron adjudicadas por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Gijón el día 4 de enero de 2005, mediante el procedimiento de concurso público a la Unión Temporal de Empresas formada por UTE DRAGADOS-DRACE-FOMENTO DE CONSTRUCCIONES Y

En relación con la ampliación del Musel, tiene especial importancia el “Plan Especial de la Zona de Actividades Logísticas e Industriales de Asturias” (ZALIA)<sup>327</sup>, puesto que el objetivo principal es generar un espacio de oportunidad que, como gran plataforma y centro intermodal de transportes, posibilite unas capacidades que conviertan al Principado de Asturias y, de manera especial a el superpuerto del Musel y el Puerto de Avilés, en uno de los nodos logísticos más importantes de Europa, conectando España con los más relevantes centros de producción y consumo europeos y transatlánticos. La necesaria intermodalidad supone, además, la generación de las decisivas sinergias que en las cadenas logísticas todos los operadores necesitan<sup>328</sup>. El principal factor a tener en cuenta es el impacto ambiental y urbanístico. Debe

---

CONTRATAS-ALVARGONZALEZ CONTRATAS - SATO, en su propuesta variante, con un presupuesto de 579.241.559,00 €, IVA incluido. Las obras dieron comienzo el 11 de febrero de 2005 y su plazo de ejecución es de 46 meses. Información consultada en la página web <http://www.puertogijon.es/index.asp?MP=2&MS=4&MN=2&TR=C&IDR=413>

<sup>327</sup> Acuerdo de 20 de diciembre de 2007, adoptado por la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias (CUOTA), relativo a la aprobación definitiva del Plan Especial de la zona de actividades logísticas e industriales de Asturias (Zalia) (Expte. SGDU-G 08/07). El Plan prevé como usos específicos el residencial siendo prioritarios, todas las modalidades de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública; polígonos y áreas industriales promovidos por el Principado de Asturias e incluidos en el correspondiente Programa de Actuación Territorial o instrumento de ordenación asimilado al mismo y equipamientos y sistemas.

<sup>328</sup> Dado su carácter estratégico no es de extrañar que se considere al ámbito de interés regional y sea desarrollado a partir de los mecanismos y procedimientos urbanísticos pertinentes ya descritos. El planeamiento de desarrollo debe ser concebido y ejecutado bajo estrictos criterios de flexibilidad, configurando unas líneas maestras de orden espacial y sistemas de estructuración general del conjunto. La ZALIA se ordena en macroparcels una superficie de 416 hectáreas brutas, que son la unidad básica de la ordenación, y siendo el viario general estructurante y los espacios libres los elementos articuladores; Contiene conexiones con el sistema general de vías que la vinculara con el exterior, confluyendo con las autovías A-8 y A-66); define las actuaciones necesarias para la integración de las piezas resultantes de la ordenación estructurante con el sistema ferroviario, y la delimitación y dimensionamiento de los terrenos en donde esta integración se materialice para acoger las funciones e instalaciones que ello va a requerir; también delimita un sistema de corredores verdes que articulen las distintas macroparcels y den continuidad al Sistema Territorial de Espacios libres diseñado para todo el área central, vinculándolo ambientalmente y paisajísticamente al contexto en el que se ubique el ámbito. Todo ello con el objeto de facilitar la funcionalidad y Adecuación de la ordenación a los requerimientos operativos de las empresas y actividades implantadas.

tratarse de seleccionar suelos de valor ambiental reducido o nulo, o que no posean elementos que exijan su preservación. La ubicación debe evitar la limitación de suelos de potencial crecimiento de núcleos de población o ciudad cercana. Debe tenerse en cuenta que el emplazamiento tenga un impacto mínimo en los espacios urbanos y usos existentes. El Plan pretende, en todo caso, conservar los enclaves rurales y el desarrollo de energías renovables, la implantación de un sistema de red de recuperación y reciclado de aguas y gestión de residuos y la creación de un centro de interpretación medioambiental y otro de excelencia logística<sup>329</sup>.

La capacidad de acogida del territorio de nuevas demandas industriales y de servicios debe ser permanentemente contrastada y tener la suficiente flexibilidad para adaptarse a un mercado que cambia continuamente en sus escenarios de implantación y movilidad empresarial. El origen del desarrollo de un área regional de actividades logísticas de estas características se debe primordialmente a subsanar una carencia existente en la región así como una demanda reiterada de instituciones y agentes económicos de Asturias. Se propone un cambio de Modelo Territorial que conlleve el desarrollo de nuevas

---

<sup>329</sup> Los programas industriales de aplicación regional y aquellas actuaciones aisladas de trascendencia general e interés regional para una iniciativa de implantación industrial que no tenga cabida en el suelo industrial existente o en desarrollo a través del planeamiento municipal vigente, como es el caso de la ZALIA se encauzan a través de Reservas Regionales de Suelo, Actuaciones Urbanísticas Concertadas y Espacios de Gestión Integrada, así declarados por el Consejo de Gobierno (arts. 19, 20, 73 y 74 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo), en su caso también en Reservas Industriales de Interés Regional en terrenos próximos a la costa (art. 110), y en el supuesto de extraordinaria urgencia, importancia y singularidad de la nueva implantación, incluso mediante una ley autonómica ad-hoc que contemple las circunstancias concretas de dicha implantación. Las actuaciones concertadas se configuran como un modelo de ordenación urbanística, de procedimiento abreviado, en los términos establecidos en los artículos 73 y 74 del Decreto Legislativo 1/2004 de aprobación del “Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo”, a efectuar por el Principado de Asturias cuando se entienda que en determinadas áreas concurren especiales circunstancias urbanísticas deficitarias dentro de los objetivos de la presente norma, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 219 del citado Decreto Legislativo, que deban ser afrontados de un modo perentorio.

áreas industriales, así como una diversificación económica, tal y como señala el documento de Avance de Directrices de Ordenación Territorial del Principado de Asturias.

En las entretelas de la indisciplina urbanística nuevamente destaca el problema, ya antiguo de la “suficiencia financiera” de los municipios para el ejercicio de sus competencias, carentes de una dotación económico-financiera suficiente que permita un desempeño adecuado de las mismas, incitando, así, a los municipios a recurrir a su participación en las plusvalías generadas por la actividad urbanística, a la sobreexplotación del suelo y los desmanes urbanísticos<sup>330</sup>.

Los ayuntamientos costeros asturianos están en pleno proceso de urbanización, con la proyección de la construcción de más de 60.000 viviendas lo que podría suponer una importante inyección económica para los ayuntamientos. De materializarse dichos proyectos los 19 concejos asturianos situados en la costa podrían llegar a ingresar más de 650.000 millones de euros a través de las licencias urbanísticas, erigiéndose el urbanismo una vez más como principal herramienta de financiación de los Ayuntamientos. Los órganos municipales cifran la media de los presupuestos de los proyectos de construcción que pasan por el filtro municipal de las licencias en torno a los 180.000 euros, suponiendo las licencias el 6 % del coste del proyecto con lo que el Ayuntamiento obtendría alrededor de 10.800 euros por vivienda<sup>331</sup>.

---

<sup>330</sup> *La Nueva España*, periódico de tirada regional de fecha Domingo 3 de diciembre de 2006, “El debate sobre el desarrollo urbanístico de la región”, en el que se denuncia nuevamente la utilización del urbanismo como herramienta financiera por parte de los Ayuntamientos y se reclama un cambio en la financiación municipal.

<sup>331</sup> El Ayuntamiento que más engordaría sus arcas es el de Llanes, donde está prevista la construcción de 14.500 viviendas, más que habitantes censados tiene el concejo, que son 13.169. Si todas ellas se llevaran a cabo el Ayuntamiento ingresaría 156,6 millones. Más dinero y muchos más vecinos. Los planes urbanísticos de Ribadeva, Llanes, Ribadesella, Caravia y

El Pola consciente de las necesidades de los asturianos y de los municipios costeros justifica la necesidad de protección de la costa en que “el punto clave es la demostración de que el intento de cumplir el paradigma de que una proporción razonable de asturianos dispongan de una segunda vivienda en la inmediata proximidad de la costa se traduce en un lujo inasumible que destruye el bien buscado mucho antes de que una mínima parte de los potenciales usuarios hayan podido acceder a él. Asturias simplemente no puede permitirse una política de construcción aleatoria de viviendas unifamiliares en su borde costero porque el nivel de edificación con el que se alcanza la colmatación del mismo es desproporcionadamente bajo en relación con lo que requeriría una mínima aproximación al cumplimiento parcial del paradigma”<sup>332</sup>.

---

Colunga prevén másde 30.000 edificaciones y, conjunto cuentan actualmente con cerca de 26.000 vecinos. que es extensible a todos los municipios del litoral.

<sup>332</sup> Acuerdo de 23 de mayo de 2005, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, CUOTA, relativo a la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano, POLA.

También las edificaciones masivas en Villaviciosa<sup>333</sup> o los rellenos de Llanes<sup>334</sup>, así como otros supuestos puntuales de indisciplina han llevado al Principado a suspender las competencias urbanísticas de los Ayuntamientos, ante la práctica habitual desde la década de los 80 de concesión de licencias sin la aprobación definitiva de la Comisión de Urbanismo de Asturias o tras haber sido informadas desfavorablemente por el técnico municipal, e incluso denegadas por la comisión provincial, o concedidas sin el sometimiento a los procedimientos legales<sup>335</sup>. Sólo puntualizar que el Ayuntamiento de Llanes ha intentado regularizar su situación urbanística

---

<sup>333</sup> La Fiscalía de Gijón retiró determinadas competencias en materia de urbanismo al Ayuntamiento de Villaviciosa por inactividad o incumplimiento de sus funciones principalmente problemas de intereses económicos salpicados de tinte políticos y de incumplimientos de los órganos locales por satisfacer estos intereses, acordándose la constitución de una junta gestora en Villaviciosa, presidida por Alejandra Cuétara, para estudiar el llamativo incremento del número de afiliados en el concejo, que se triplicó en un año hasta superar de largo los mil, siendo el motivo la existencia de irregularidades en el ejercicio de las competencias urbanísticas del Consistorio. Sirvan como ejemplo concesiones de licencia de obra «sin la preceptiva aprobación definitiva por la Comisión de Urbanismo de Asturias de la autorización previa a la licencia» o «con el informe desfavorable del técnico municipal» y de la propia Comisión. Tampoco parece que faltaran la «vulneración de trámites y requisitos o la concesión directa por el alcalde, Alfredo Pando, de licencia de obras menores», llegándose a acusar al regidor municipal de la «realización de las funciones de constructor por vinculación laboral con algunas empresas, realización de obras por parte de los hermanos del mismo, siendo el aparejador de gran parte de las obras municipales el hijo del alcalde y sin que, en muchos casos, conste la abstención» del regidor. Polémica resumida y recogida del periódico el comercio de difusión en Gijón, el 15 de enero de 2010. Pero de los numerosos incumplimientos de Ribadesella se han hecho eco periódicos de tirada regional y nacional, [http://www.lne.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2009030300\\_54\\_731752\\_Centro-Revival-urbanistico-Villaviciosa](http://www.lne.es/secciones/noticia.jsp?pRef=2009030300_54_731752_Centro-Revival-urbanistico-Villaviciosa), La Nueva España - 01/11/10 o el ABC periódico de tirada Nacional de fecha domingo 29 de enero de 1984 firmada por D. Antonio Palicio, página 30.

<sup>334</sup> Se sanciona al Ayuntamiento de Llanes por un relleno no autorizado en la playa Cuevas de Mar de una zona inundable con más de 200 toneladas de zahorra, para habilitar un aparcamiento. Se trata de una zona de la playa situada en la servidumbre de Protección del Dominio Público. La playa de Cuevas del Mar está catalogada en las Directrices Subregionales para la Franja Costera como “seminatural” y por tanto la zona de aparcamiento debería situarse fuera de la visión de la playa, esta obra está al lado, incumpliendo dicha condición y por tanto infringiendo el POLA, las Directrices para la Franja Costera y la Ley de Costas. El Ayuntamiento de Llanes tiene otras denuncias por otros rellenos no autorizados en otras playas del Concejo y lugares de interés natural.

<sup>335</sup> Periódico de tirada nacional ABC, de fecha 29 de enero de 1984, Sección Regiones, Pág. 30.

mediante la aprobación de un Plan General de Ordenación Urbana que se encuentra actualmente recurrido ante el Tribunal Supremo al haber sido anulado por el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, entre otros, por no cumplir con los requisitos formales para su aprobación definitiva al no ser sometido a trámite de información pública, siendo éste el tercer Plan consecutivo que se le anula<sup>336</sup> al Ayuntamiento de Llanes.

Tampoco las cuencas mineras quedan exentas de irregularidades urbanísticas, así la puesta en marcha de una incineradora a escasos tres metros de distancia de las viviendas en San Martín del Rey Aurelio, el mal estado de las carreteras en Aller (entre La Enfistiella y la Carrera), la ejecución deficiente de un polígono industrial en Laviana<sup>337</sup>, la inactividad del consistorio en materia de viviendas de promoción pública o falta de acceso a la información en torno a los trámites administrativos para la construcción de una nueva central de ciclo combinado en la Pereda (Mieres), en Morcín, las irregularidades cometidas por los promotores de un edificio de turismo rural.

La defensa de la disciplina urbanística se consigue, con la tutela de la legalidad urbanística y la consiguiente represión administrativa o jurisdiccional de sus contravenciones, tanto por la Administración como por

---

<sup>336</sup> Edición digital La Nueva España “El fallo contra el Plan de Llanes es un error muy grave; subsanarlo costará años de espera”, afirma el redactor del equipo de dicho Plan, D. Tomás Ramón Fernández, de fecha domingo 15 de abril de 2007 y de 12 de abril de 2007. La prensa también llama la atención por la ausencia de justificación al calificar los suelos como urbanos, vid. Radio Asturias, edición digital, 16 de abril de 2007, el Comercio Digital de fecha sábado 14 de abril de 2007. El Tribunal Supremo ha ratificado recientemente la anulación del Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) de Llanes al desestimar los cuatro de recursos de casación que se habían presentado contra la sentencia que en este sentido dictó hace casi cuatro años el Tribunal Superior de Justicia de Asturias (TSJA). La sección quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo se ratifica la sentencia que anuló el PGOU de Llanes el 11 de abril de 2007, publicado en el La Nueva España, edición digital, en fecha lunes 14 de febrero de 2011.

<sup>337</sup> En concreto la ejecución defectuosa provocó la caída de un muro que afectó al patio de una vivienda particular y la red de saneamiento del municipio.

los particulares, habida cuenta, en primer lugar, la facultad, en un Estado de Derecho, de revisar jurisdiccionalmente la actuación, aun discrecional, administrativa y, por su obligación de cumplir las disposiciones sobre ordenación urbana contenidas en la ley, en los instrumentos de planeamiento, proyectos, normas y ordenanzas.

#### **4.- LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA**

El régimen de protección da legalidad urbanística comprende el conjunto de potestades atribuidas a la Administración pública que tienen por finalidad la restauración de la legalidad urbanística infringido mediante la reposición de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal y, en su caso, la anulación de los actos administrativos en los que pueda ampararse dicha actuación ilegal.

Son potestades de ejercicio inexcusable, esto es la Administración urbanística no puede omitir el ejercicio de las potestades de protección de la legalidad urbanística que el ordenamiento jurídico establece. Cuando se dan los presupuestos de hecho a los que el ordenamiento anuda como consecuencia jurídica las medidas de reposición de la legalidad, la Administración no puede obviarla en función de consideraciones discrecionales y obligatoriamente habrá de ejercer sus competencias para restaurar la legalidad urbanística vulnerada.

Las potestades de protección de la legalidad urbanística engloban potestades de carácter preventivo, como el otorgamiento de las licencias, y represivo, como la restauración de la legalidad urbanística y la potestad sancionadora, asumiendo la inspección una naturaleza específica. Es importante destacar que la *“disciplina urbanística comporta el ejercicio de*

*todas las potestades anteriores en cuantos supuestos así proceda*”, afirmación que actúa como verdadero frontispicio de la disciplina urbanística de un sistema global que requiere del ejercicio coordinado del conjunto de potestades que lo integran, de tal forma que la eficacia de cada una de ellas necesita de la acción conjunta de las restantes. El objetivo que se pretende no es otro que la protección de la legalidad urbanística, siendo por ello que la Administración queda obligada al ejercicio íntegro de la competencia en disciplina urbanística, y no sólo al ejercicio aislado de una u otra potestad, siendo indisponibles por la Administración titular<sup>338</sup>.

Ahora bien, como cualquier especie del género de policía administrativa, la disciplina urbanística no puede ser exigida como una función de resultado, sino como una función de actividad. La misma naturaleza de la policía, unida a la característica del campo de acción en materia urbanística, refleja como un mero referente ideal la consecución del cumplimiento total, sin infracciones, de la ordenación urbanística. No es exigible a la Administración Pública un resultado objetivo que escape de la aplicación incluso de los mayores medios de que se pueda disponer, y ello en una doble vertiente. De un lado, no se puede asegurar la no comisión de la infracción urbanística en la medida en que ésta depende en última instancia de la voluntad del sujeto infractor, si bien es cierto que el correcto ejercicio de las potestades de disciplina debe originar un efecto educativo para la ciudadanía que permita el conocimiento y cabal cumplimiento de la norma urbanística y un efecto de prevención general ante las consecuencias para el caso de su incumplimiento. De otro lado, en la práctica administrativa es muy difícil

---

<sup>338</sup> El articulado del Texto utiliza tiempos verbales imperativos para referirse al ejercicio de las potestades disciplinarias en materia urbanística por la Administración Pública, siendo *potestades debidas*.

garantizar el ejercicio de una actuación represiva que permita la efectiva restauración de todos y cada una de las infracciones de la legalidad.

Las potestades de protección de legalidad, especialmente en lo que se refiere a las de carácter represivo, son potestades distintas de la potestad sancionadora, y diferencian claramente de las potestades sancionadoras, pues su objeto no se limita a castigar o reprimir una infracción administrativa mediante la imposición de una sanción, sino que se extiende a la reposición a su estado inicial del orden jurídico infringido por actos contrarios a la legislación y al planeamiento urbanísticos<sup>339</sup>.

## **5.- DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS PRINCIPADO DE ASTURIAS Y CONCEJOS EN MATERIA DE DISCIPLINA URBANÍSTICA**

Resulta de gran interés y enjundia determinar la distribución competencial en materia de disciplina urbanística entre el Principado y los concejos. El problema se plantea ya con la posibilidad de asunción de competencias en materia de urbanismo y ordenación de territorio por las CCAA que alberga la CE y la efectiva asunción competencial con carácter de

---

<sup>339</sup> Tal distinción resulta hoy nítida a la luz del art. 130.2 de la LRJPAC, conforme al cual, las responsabilidades administrativas derivadas de un procedimiento sancionador son compatibles con la exigencia al infractor de la reposición de la situación alterada a su estado originario, así como con la indemnización por los daños y perjuicios causados. La jurisprudencia deslindó en multitud de sentencias ambos tipos de potestades administrativas – restauradoras y sancionadoras- en materia de disciplina urbanística, considerando que son compatibles y no conculcan el principio de non bis in ídem. En consecuencia, las medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística son compatibles con el ejercicio de la potestad sancionadora, cada una con su régimen sustantivo y con su procedimiento propio y diferenciado. Toda vez que las potestades de protección y restauración de la legalidad urbanística no implican el ejercicio de potestades sancionadoras, no quedan sujetas a los principios rectores y garantías establecidas en los arts. 127 a 138 de la Ley 30/1992, como es el de culpabilidad o presunción de inocencia –aplicable exclusivamente a la potestad sancionadora.

exclusiva de dicha materia por el Principado (art 10 del Estatuto), en la que parece evidente también se incluye la disciplina urbanística, y el reconocimiento constitucional de la autonomía local<sup>340</sup> y en virtud de la cual se le atribuyen materias concretas por el legislados ordinario<sup>341</sup>. Así la LBRL no determina de manera acabada cuáles sean las competencias municipales en materia urbanística, que corresponde a las CCAA, pero sí unas directrices que han de ser tenidas necesariamente en cuenta por esta legislación sectorial. En concreto el artículo 25.2.d) de la LRRL establece que “en todo caso” los Municipios deberán tener competencias en materia de “*disciplina urbanística*”<sup>342</sup>. En este contexto, corresponde a la legislación sectorial la coordinación del conjunto de potestades que integran la disciplina urbanística tendentes a lograr la protección de la legalidad, y determinar el bien jurídico a

---

<sup>340</sup> Como ha señalado la sentencia del Tribunal Constitucional STC 214/1989, de 21 de diciembre, esta garantía institucional es de carácter general y configuradora del modelo de Estado, por lo que corresponde a éste, en virtud del título competencial establecido en el artículo 149.1.18º de la Constitución, el establecer con carácter general y para todo tipo de materias “*unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales*”.

<sup>341</sup> El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 61/1997, de 20 de marzo, ya señaló que el urbanismo como sector material alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico. Más tarde, la Sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril, perfiló un cierto contenido material de la autonomía local en relación al urbanismo. Dice lo siguiente (F. J. 12): La decisión sobre la configuración del asentamiento urbano municipal en que consiste el plan urbanístico -marco regulador del espacio físico de la convivencia de los vecinos- es una tarea comprendida prioritariamente en el ámbito de los intereses del municipio; y sobre aquella decisión se proyectan, por tanto, de forma especialmente intensa las exigencias de la autonomía municipal. Si en el procedimiento de elaboración del planeamiento urbanístico las Leyes reguladoras de la materia prevén la intervención -de alcance diverso- de otras Administraciones públicas es porque, con carácter general, aquella decisión puede afectar también a intereses cuya gestión constituye el objeto de competencias atribuidas a otras organizaciones jurídico-públicas distintas del municipio.

<sup>342</sup> “Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos”.

proteger, matizadamente distinto, en el ejercicio de la competencia por los municipios o por la Administración Autonómica.

Así pues, la legislación asturiana intenta precisar el modo y forma de ejercer estas facultades confluentes. En respeto a la autonomía local, inviste a los municipios de un protagonismo básico en la cuestión disciplinaria, correspondiendo a la autoridad autonómica el asesoramiento, la colaboración y los pertinentes controles de legalidad, y reduciendo las intervenciones directas de dicha autoridad a casos extremos en los que la defensa del orden urbanístico no sea adecuadamente asumida por el poder municipal<sup>343</sup>.

Con carácter general, y como competencia propia, la actividad urbanística corresponde a los concejos con la excepción de las expresamente atribuidas a otras Administraciones<sup>344</sup>; en concreto, en materia de protección y defensa de la legalidad urbanística, hace recaer en los Ayuntamientos las

---

<sup>343</sup> El artículo 8.b) del TROTU reconoce como administración urbanística actuante a “los concejos mancomunidades, y demás entidades locales supramunicipales que se constituyan”. TOLIVAR ALAS, L. La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales. Documentación administrativa, Nº 228, 1991 (Ejemplar dedicado a: La organización municipal), págs. 113-144.

<sup>344</sup> Corresponden al Principado de Asturias las competencias que expresamente le confiere este Texto Refundido, por concurrir circunstancias de interés supramunicipal, en particular en los siguientes ámbitos: Localización de infraestructuras, servicios y dotaciones de todo orden cuya planificación, aprobación o ejecución pertenezca al ámbito competencial del Principado de Asturias; Control del cumplimiento de los criterios de ordenación territorial que se hayan fijado en las Directrices de Ordenación del Territorio, Programas de Actuación Territorial, Planes Territoriales Especiales, Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias y Evaluaciones de Impacto Estructural.; Verificación de que los planes urbanísticos municipales cumplan las indicaciones contenidas en los informes vinculantes que hayan emitido, en ejercicio de sus competencias, cualesquiera órganos del Principado de Asturias; Seguimiento del proceso de urbanización y edificación en los sectores prioritarios de los suelos urbanizables, a fin de evitar que un retraso en la producción de suelo urbanizado afecte a las necesidades públicas en materia de vivienda, que corresponde garantizar al Principado de Asturias en ejercicio de sus competencias, todo ello de acuerdo con las disposiciones contenidas en este Texto Refundido a propósito de la gestión de esta clase de suelo y el desarrollo de las reservas regionales de suelo y demás áreas en las que concurren especiales circunstancias urbanísticas deficitarias que deban ser afrontadas de modo perentorio a través de actuaciones urbanísticas concertadas, en los términos establecidos en este Texto Refundido.

labores de control de su territorio en esta materia, con lo que se pretende el eficaz ejercicio de la policía urbanística por cada uno de los concejos que conforman el Principado para el efectivo control de legalidad urbanística en el conjunto del territorio de la Comunidad Autónoma, sin necesidad de intervención de la segunda instancia (la policía urbanística autonómica) que se caracteriza por el principio de subsidiariedad.

Se trata de una atribución a los municipios “generalista”, en la medida en que deben atender a la protección de la legalidad con técnicas preventivas y represivas para los supuestos de hecho que se originen, esto es, otorgar cuantas licencias se soliciten (siempre que, evidentemente, se cumpla la legalidad urbanística) y restituir la legalidad urbanística infringida. Esta nota distancia la función policial municipal de la que corresponde al Principado, al cual incumbe la actuación sobre objetivos estratégicos a nivel territorial.

En los supuestos de protección de la legalidad urbanística la Administración regional conserva la competencia para intervenir con carácter supletorio ante la inactividad municipal. Dicha intervención queda sujeta a los presupuestos de que los órganos de la entidad local no inicien el ejercicio de las competencias que les atribuye la ley o no ultimen las acciones emprendidas al amparo de las mismas y que se trate de hechos que constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave. En esos casos, el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio deberá advertir a la autoridad municipal de la necesidad de poner en marcha o de proseguir con las medidas restauradoras, señalándole a tal efecto, un plazo para actuar, cuyo incumplimiento determinará el paso automático de las atribuciones municipales a favor del titular de la Consejería.

## **6.- CONTROL PREVENTIVO SOBRE EL ACTO PROYECTADO. SUPUESTOS DE ILÍCITOS URBANÍSTICOS**

Se trata de comprobar la concurrencia de los presupuestos que legitiman el acto proyectado, esto es la cobertura del proyecto aprobado administrativamente, la obtención, vigencia y eficacia de la licencia, y de otras autorizaciones previas que resulten exigibles. La licencia urbanística se erige como mecanismo clave de la intervención administrativa preventiva de los usos del suelo y de la edificación cuya finalidad esencial es comprobar el ajuste de las actividades proyectadas al ordenamiento urbanístico vigente, constituyendo el título que legitima y da cobertura jurídica a todas las actividades materiales de edificación y uso del suelo, y en base a ella se establece un cuadro de medidas en orden a la depuración de las actividades urbanísticas, a partir de una serie de supuestos concretos.

### **6.1.- OBRAS DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO QUE ESTÉN SE ESTÉN REALIZANDO SIN LICENCIA O SIN AJUSTARSE A LAS CONDICIONES DE LICENCIA U ORDEN DE EJECUCIÓN**

Cuando los actos a de edificación se desarrollen sin el sometimiento a las condiciones de la licencia u orden de ejecución, el Alcalde debe manifestar las anomalías observadas al promotor, constructor y técnico director, para que en el plazo de cinco días aleguen la concordancia de las obras con el contenido de la licencia u orden de ejecución<sup>345</sup>. Si los responsables

---

<sup>345</sup> El artículo 238 señala que la falta de contestación dentro de dicho plazo implica aceptación de las irregularidades señaladas y debiéndose acordar de modo inmediato la paralización de las obras o la prohibición de los usos.

manifiestan la conformidad de la licencia con la actuación urbanística, se les convocará para que dentro de los quince días siguientes se examinen los pormenores de la misma conjuntamente por los responsables y la inspección urbanística municipal, levantándose la correspondiente acta suscrita por todos los comparecientes, en virtud de la cual el órgano municipal competente permitirá la continuación de la actuación urbanística, pues no implican disconformidad con la licencia las variaciones en la ejecución del proyecto aprobado que por razones de oportunidad o conveniencia técnica hubiese ordenado el director de la obra, siempre que tales modificaciones se adecuen a la naturaleza del proyecto, no supongan aumento de alturas o volúmenes y no comporten infracción urbanística alguna.

Otra posibilidad es requerir a los responsables para que, en el caso de que sean legalizables, soliciten en el plazo de dos meses una nueva licencia que dé amparo a la actuación, o, en caso contrario, ordenar la paralización inmediata de la actuación en lo que no resulte amparado por la primera licencia, sin perjuicio de las sanciones que pudieran imponerse. En este sentido el Tribunal Superior de Justicia de Asturias, ante un litigio de obras realizadas sin ajustarse a la licencia concedida<sup>346</sup>, y sin solicitar previamente autorización para realizar tales modificaciones, constitutivo por tanto de una infracción urbanística, considera necesario tener en cuenta para la graduación de la sanción la cuantificación del beneficio real obtenido<sup>347</sup>.

---

<sup>346</sup> Se concede licencia para la construcción de un edificio de 38 viviendas, locales de negocio y garajes habiéndose y se construyen en realidad 44 viviendas a través de la modificación de la distribución interior sentencia N° 584/2001 de 26 junio.

<sup>347</sup> El Tribunal critica que el Ayuntamiento no haya realizado los cálculos precisos para determinar el beneficio real del infractor, puesto que en el caso concreto el constructor no sufría un incremento significativo por la mayor oferta de viviendas, de baja superficie, y por tanto desestima la cuantía de la sanción impuesta sobre bases puramente hipotéticas, exigiendo que el «quantum» de la misma esté efectivamente acreditado como la infracción misma. La sala de lo

Cuando el Alcalde no ejercite las facultades de requerimiento como las de ordenar la demolición, asumirá sus funciones el titular de la Consejería competente.

## **6.2.- ACTUACIONES TERMINADAS SIN LICENCIA U ORDEN DE EJECUCIÓN O SIN AJUSTARSE A SUS DETERMINACIONES**

Respecto de las licencias terminadas o usos ejecutados sin licencia u orden de ejecución se establece una limitación temporal de cuatro años desde su total terminación para poder reaccionar frente a las mismas. Se presume que las obras están totalmente terminadas cuando queden dispuestas para servir al fin previsto, sin necesidad de ninguna actividad material posterior referida a la propia obra, o cuando así lo reconozca de oficio la autoridad que incoe el expediente, previo informe de los servicios técnicos correspondientes.

El órgano municipal competente debe requerir al propietario para que ajuste las obras o usos a las condiciones de la licencia obtenida o, en su caso, solicite licencia, siempre que previo informe de los servicios técnicos, la actuación sea legalizable, esto es sea compatible totalmente lo promovido y la clasificación o calificación del suelo en el cual se sitúa<sup>348</sup>, se le requerirá para que solicite las licencias oportunas. Si durante el plazo de cuatro años, si el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio entiende que una actuación realizada sin la preceptiva licencia constituye manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave, lo

---

contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, en sentencia N° 584/2001 de 26 junio.

<sup>348</sup> El Texto define actuación ilegalizable, cuando se aprecie una incompatibilidad total entre lo promovido y la clasificación o calificación del suelo en el cual se sitúa, a sensu contrario se entenderá legalizable.

comunicará al Alcalde, requiriéndole para que, en el plazo de diez días, proceda a la demolición de las obras<sup>349</sup>, asumiendo dicha Consejería, en caso de la pasividad municipal, las facultades para ello.

La limitación temporal de cuatro años no opera para los supuestos de que las actuaciones, con independencia de que tengan o no licencia se hayan ejecutado en contradicción con la zonificación o uso urbanístico de las zonas verdes o espacios libres, públicos o privados, o del suelo no urbanizable de especial protección y del suelo no urbanizable de costas, pudiéndose llevar a cabo las medidas de restauración de la legalidad en cualquier momento, tras proceder de oficio a la declaración de nulidad de las licencias que, en su caso, pudieran amparar tales infracciones.

---

<sup>349</sup> Se trata de plazos mínimos que deben ser respetados en todo caso por la Administración, constituyendo en caso contrario, indefensión para los interesados, sala de lo contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sentencia Nº 36/2000 de 20 enero, en todo expediente de restablecimiento de la legalidad urbanística, si la legalización no fuera solicitada en el plazo fijado, o no pudiera ser concedida por incompatibilidad con la ordenación urbanística, como era el caso, evidenciándose manifiestamente que la actuación es absolutamente ilegalizable se formulará requerimiento, con expreso apercibimiento de ejecución subsidiaria, para que efectúen en el plazo de dos meses la demolición de la construcción o de aquella parte de la misma que hubiere resultado ilegalizable a tenor de la legislación aplicable, y, en su caso, restituyendo los elementos físicos alterados a la situación originaria, y como en el caso de autos el Ayuntamiento sólo concedió el plazo de diez días para llevar a cabo la demolición, se causa una verdadera indefensión al administrado, que no dispuso de dicho tiempo, bien para efectuar las obras de demolición por sí mismo, o bien para recurrir en esta vía jurisdiccional, solicitando, al tiempo, la suspensión de la inmediata efectividad de la orden de demolición. También la sentencia Sentencia Nº 565/2001 de 21 junio en la que se reconoce que si bien es cierto que la jurisprudencia ha configurado el principio de proporcionalidad y en aplicación del mismo, por principios de justicia material, evita la demolición cuando en la ejecución de una obra se cometen errores, también lo es que, para la efectividad de su aplicación exige al menos concurrencia de buena fe y la posibilidad de su legalización posterior. Pues bien, teniendo en cuenta que no puede excusarse el cumplimiento de la legalidad urbanística en su ignorancia y en la falta de intencionalidad en su infracción, al existir una licencia urbanística conforme al Proyecto presentado con la misma, y por otra parte, que las obras ejecutadas excediéndose de la licencia resultan incompatibles con las determinaciones del planeamiento vigente, lo que las hace ilegalizables, es evidente que no concurren los requisitos indicados para aplicación del principio de proporcionalidad.

### **6.3.- OBRAS DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO REALIZADAS AL AMPARO DE UNA LICENCIA MANIFIESTAMENTE ILEGAL**

En el caso de obras y usos iniciados al amparo de una licencia u orden de ejecución que constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave, el Ayuntamiento está obligado a disponer la suspensión de sus efectos y la paralización inmediata de las obras, y dar traslado de la misma a la jurisdicción contencioso administrativa, que procederá, a través del procedimiento especial de suspensión administrativa previa de acuerdos, a anular o confirmar el acto o acuerdo o objeto del recurso a disponer lo que proceda en relación a la suspensión.

En el resto de los supuestos de actuación bajo licencia ilegal, los posibles procedimientos a emprender serán los regulados en los artículos 102 y 103 de la LRJ-PAC, en virtud de los concretos vicios de nulidad o anulabilidad que presente dicho acto administrativo. Así en los supuestos de que se trate de licencias nulas de pleno derecho, los ayuntamientos deberán declarar de oficio su nulidad previo dictamen favorable del Consejo Consultivo. Pero en el caso de que las licencias incurran en cualquier otra infracción del ordenamiento jurídico, los Ayuntamientos podrán declararlas lesivas para el interés público a fin de proceder a su ulterior impugnación en el orden jurisdiccional contencioso administrativo.

Una vez firme la declaración de nulidad o la anulación de la licencia, la Administración debe acordar la demolición de las obras realizadas a su amparo, sin perjuicio de la posibilidad de legalizar las mismas como consecuencia de modificaciones de la normativa o del planeamiento urbanístico.

## **7.- EL CONTROL SOBRE EL ACTO EN EJECUCIÓN O EJECUTADO. LA INSPECCIÓN URBANÍSTICA**

La Inspección urbanística es la potestad que liga las formas preventivas de control de legalidad urbanística y las represivas: según el artículo 179 de la Ley 7/1992, es *“una potestad dirigida a comprobar que los actos de parcelación urbanística, urbanización, construcción o edificación, instalación y de uso del suelo y del subsuelo se ajustan a la legislación y ordenación urbanística y, en particular, a lo dispuesto en esta Ley”*. Por lo tanto, se dirige no sólo a la detección de infracciones por la existencia de actividad de transformación o uso del suelo, carente de licencia urbanística, sino a la comprobación de que lo construido y lo edificado atiende a lo permitido en la licencia otorgada. De hecho, se establece como fines prioritarios de la Inspección (artículo 179.4 Ley 7/2002) un correlato que tiende al genérico de *“velar por el cumplimiento de la ordenación urbanística”* y que abarca funciones típicas de vigilancia, investigación, control y denuncia de las infracciones, pero también de asesoramiento e información a las propias de las Administraciones Públicas y a los propios interesados sobre los aspectos legales relativos a la actividad inspeccionada.

De entre tales fines, resalta uno en concreto, el de hacer cumplir efectivamente las medidas cautelares y definitivas que, para el cumplimiento de la ordenación urbanística acordadas. Esta finalidad permite afirmar que la inspección urbanística se configura como una *“policía administrativa”* sobre la que recae el deber de hacer efectivos los principios de ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo dictado para la reposición de la realidad física alterada, o de una forma más gráfica, la Inspección urbanística sería el *“brazo armado”* de la disciplina urbanística, debiendo ejercer su carácter de agentes de autoridad, sin perjuicio del auxilio que se reciba de los Cuerpos y

Fuerzas de Seguridad. En cualquier caso, si la función inspectora y el ejercicio de la potestad de reposición de la realidad física alterada radicaran en distintos órganos, no sólo quedará compelido a dar efectivo cumplimiento de la Resolución de medidas cautelares o definitivas el órgano que así las hubiere acordado, sino también la estructura orgánica que sustente la función inspectora<sup>350</sup>.

En el Principado, la Inspección urbanística se constituye como una función de inexcusable ejercicio<sup>351</sup> para los organismos que la tienen atribuida a los ayuntamientos, mancomunidades de municipios y demás entidades con competencias urbanísticas de ámbito comarcal o supramunicipal y a la Consejería competente, que deben denunciar cuantas anomalías se observen en la aplicación o desarrollo de los instrumentos de la ordenación urbanística, e informar a las Administraciones y autoridades competentes sobre la adopción de las medidas cautelares y definitivas convenientes para el cumplimiento de la ordenación urbanística<sup>352</sup>.

---

<sup>350</sup> RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.

<sup>351</sup> Exigiendo en ocasiones una actividad mínima de inspección por ejemplo en los casos de concesión de licencia de obras la exigencia de por lo menos dos visitas de la inspección municipal, una de ellas con motivo del inicio o acta de replanteo y la otra como consecuencia de la terminación.

<sup>352</sup> SORIANO HERNÁNDEZ, E.: *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero (RTC 1999, 11)*. *Revista General de Derecho* N° 663, Pág. 14247-14254, 1999. Cuestión de inconstitucionalidad 835 /1991, promovida por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias en relación con los artículos 5.3, 6, 7.4 y 14 de la Ley 3/1987, de 8 de abril (RCL 1987, 1251 y LPAS 1987, 1211). También, PULIDO QUECEDO, M.: *Sobre la suspensión autonómica de licencias municipales*, *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* vol. I parte Tribuna, Ed. Aranzadi, Pamplona, 1999. La STC 11/1999, de 11 de febrero ( RTC 1999, 11) , se suscita de la mano de la cuestión (planteada por la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ Asturias, la constitucionalidad de algunos preceptos (arts. 5.3, 6, 7.4 y 14) de la Ley del Principado de Asturias 3/1987, de 8 de abril ( RCL 1987, 1251 y LPAS 1987, 121), sobre Disciplina urbanística. El origen de tal planteamiento se encuentra en la Resolución del Consejero de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de Asturias, de 31 de octubre de 1988 que ordenó, en aplicación de los mencionados preceptos de la citada Ley 3/1987, la suspensión de unas obras y usos urbanísticos

En este contexto surge una controversia que es llevada al Tribunal Constitucional sobre si la sustitución de las competencias urbanísticas municipales por el Principado ante la nulidad de pleno derecho de una licencia transgrede la autonomía local. El Alto Tribunal indaga en el canon de constitucionalidad sobre si tal asunción de competencias establecida en Ley asturiana vulnera la garantía institucional de la autonomía local o de la competencia normativa básica del Estado, o de ambas cosas a la vez, y concluye que ambos deben propugnarse conjuntamente como cánones de constitucionalidad, pues ya es jurisprudencia “que la suspensión de actos y acuerdos de las corporaciones locales, ya sea a excitación del Estado o de las CCAA, es una potestad atribuida a los órganos del poder judicial, razón por la cual la controversia o litigio es destilable del carácter básico de los arts. 65 y 66 de la LBRL, es decir, de la competencia básica del Estado para regular el régimen de suspensión de los actos y acuerdos de las entidades locales, si bien el carácter básico de dichos preceptos de la LBRL no impide que tal interdicción de los controles administrativos, en materia de suspensión de los acuerdos de los entes locales, en manos de las CCAA, sean una expresión legítima ampliadora del ámbito de la autonomía local”. Con estos antecedentes, y siguiendo la legislación aplicable, cuando los actos de edificación y uso del suelo se realicen sin licencia o al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho, el alcalde dispondrá la paralización de tales actuaciones, y cuando el Alcalde no adopte y ejecute el Acuerdo de suspensión, el Consejero de Ordenación del Territorio, Vivienda y Medio Ambiente deberá advertirlo en tal sentido, y si no se produce la paralización

---

realizados al amparo de una licencia municipal otorgada por el Ayuntamiento de Castropol. Interpuesto el recurso contencioso-administrativo correspondiente, tras el agotamiento de la vía administrativa previa, la Sala de Oviedo decide abrir el trámite ex art. 35.2 de la LOTC y plantear la cuestión de inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional admite a trámite la cuestión que va a terminar en sentencia estimatoria, no sin antes esbozar la cuestión de aquellos aderezos irrelevantes para la solución de la duda de constitucionalidad.

de las obras dentro de un mes, contando a partir de la fecha en que se hubiere formulado dicha advertencia, por el mero transcurso de dicho plazo quedarán sin efecto las competencias de la Alcaldía sobre tal actuación y pasarán a ser ejercitadas por el Consejero, que decretará y ejecutará la paralización y, en su caso, dictará las medidas a aplicar en orden a la ejecución del Acuerdo adoptado por la Alcaldía<sup>353</sup>.

El Tribunal Constitucional arguye que si bien la LBRL permite la sustitución hipotética de la Entidad Local cuando se dé una pasividad en el cumplimiento de las obligaciones que la ley imponga, la ley asturiana la hace posible cuando la inactividad impida o bloquee la suspensión de actos de edificación y uso del suelo realizados sin licencia o al amparo de una licencia incurso en nulidad de pleno derecho. Así declara la inconstitucionalidad de la ley asturiana, en tanto hace jugar la asunción de competencias municipales por la administración autonómica cuando la corporación local no suspenda los actos de edificación y uso del suelo realizados al amparo de una licencia nula de pleno derecho, pues esa apreciación y, en su caso, declaración de nulidad se configura como un control de legalidad ejercido por una Administración ajena con el consiguiente debilitamiento de la autonomía municipal. En definitiva, el Tribunal Constitucional viene a señalar que la clave de las relaciones entre la Comunidad Autónoma y el Ayuntamiento radica en que a aquella –con ámbito territorial más extenso y dimensión política distinta– no le es lícito exceder los límites que le sean inherentes y toda extralimitación iría en detrimento de la Administración municipal, dotada también de autonomía, si bien de distinta perspectiva.

---

<sup>353</sup> La Junta y el Gobierno del Principado defendían la constitucionalidad del precepto sobre la base de lo establecido en el art. 60 de la LBRL, donde se reconoce al Estado o la Comunidad Autónoma la subrogación o sustitución en la competencia local en casos de incumplimiento por la entidad local de obligaciones impuestas por la ley que afecta a competencias del Estado o de la Comunidad Autónoma.

También reconoce al personal adscrito a la inspección urbanística la consideración de “agentes de la autoridad” pudiendo recabar, con dicho carácter, de todas las personas relacionadas con cualquier actuación urbanística, incluidas los Colegios Profesionales, cuanta información, documentación y ayuda material precise para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

La cooperación y colaboración interadministrativas<sup>354</sup> es imprescindible para un ejercicio eficaz de la inspección urbanística, las Administraciones Públicas quedan obligadas a prestar la colaboración que la Inspección urbanística de otra Administración Pública precise, bajo la advertencia de contrario de incurrir en obstaculización del ejercicio de la labor inspectora, con las consecuencias que en orden administrativo o penal pueda dar lugar. Además, la actividad inspectora de una Administración es, en sí misma, manifestación del principio de colaboración y cooperación para con las restantes Administraciones Públicas<sup>355</sup>.

## **8. LA PROTECCIÓN DE LOS NÚCLEOS RURALES**

El suelo rústico en Asturias necesitaba de una regulación coordinada y coherente dentro de una definición política urbanística regional, puesto que los concejos aprobaban sus propios planes urbanísticos de carácter transitorio hasta que la Comisión de Urbanismo de Asturias resolviese sobre los usos

---

<sup>354</sup>GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. Los convenios interadministrativos de los entes locales. 1ª ed., 2002, Editorial Montecorvo, S.A.

<sup>355</sup> Partiendo como premisa que el principio de legalidad guía la actuación de todos los Poderes Públicos (artículo 103 CE), el descubrimiento de la infracción urbanística y su comunicación a la Administración competente para el ejercicio de la restauración de la legalidad y la potestad sancionadora, o el descubrimiento del vicio de la licencia otorgada y la solicitud de revisión de oficio o la impugnación de la misma, no son sino estrictos actos de colaboración y cooperación para lograr el efectivo cumplimiento de la legalidad urbanística.

posibles en suelo rural. A las Corporaciones Locales les correspondía, a través de su propio planeamiento municipal la rectificación o incorporación de conceptos específicos con el fin de tratar de compatibilizar los intereses de los particulares con los generales, y como marco de actuación la emergente regulación urbanística asturiana. La necesidad de actuar sobre la mayor parte del suelo regional justifica la aparición de las “Normas Urbanísticas Reguladoras en el Medio Rural, de 1983”, con el objeto de que el suelo rural no sea considerado como un suelo “marginal”, sino al contrario, como un suelo de máximo interés por ser base de los recursos naturales, asentamiento de una modo especial de hábitat rural y por configurar una serie de espacios naturales que los singularizan. Potenciación y preservación, han de ser criterios directores en la búsqueda constante de mejora de la calidad de vida regional.

La legislación estatal define el suelo no urbanizable como aquel que ha de ser preservado de los usos de naturaleza urbana o al que el plan de ordenación le otorga una especial protección por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, posibilidades de explotación de sus recursos naturales, valores paisajísticos, históricos o culturales, o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico<sup>356</sup>. Esta definición se traduce en la práctica en una regulación escueta que se revela como insuficiente para dar respuesta a la pluralidad de demandas incidentes sobre un amplio sector del territorio que, en la Comunidad Autónoma Asturiana, presenta unas

---

<sup>356</sup> Vid. ALONSO IBÁÑEZ, M.R.: El marco legal de los usos del suelo en Asturias y El medio rural y la difusión urbana, en FERNÁNDEZ GARCÍA, A. y ALONSO IBÁÑEZ, M R. (Coord) El medio rural y la difusión urbana, KRK Ediciones, 2007, págs. 23-50; MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M.: Desarrollo rural y gestión sostenible del monte, Portal Derecho SA, 2005 por Luis Martín Rebollo, Vol. 2, 2009, págs. 1793-1804; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. El medio rural como espacio de los equipamientos y el turismo, en FERNÁNDEZ GARCÍA, A. y ALONSO IBÁÑEZ, M R. (Coord) El medio rural y la difusión urbana, KRK Ediciones, 2007,, págs. 141-16.

características específicas, fruto tanto de la variedad geográfica y riqueza en posibilidades como de unos antecedentes históricos que le han hecho objeto de usos muy peculiares<sup>357</sup>.

En la utilización del suelo no urbanizable se busca por el Principado de Asturias preservación de los valores naturales que todavía subsisten en las zonas que históricamente se mantuvieron al margen de la ocupación humana y el concierto de los usos económicos y residenciales en los núcleos rurales. Ello se traduce en la regulación del suelo no urbanizable por el TROTU<sup>358</sup> y en la Ley 6/1990 sobre edificación y usos en el medio rural asturiano.

En el suelo no urbanizable asturiano se divide en distintas categorías<sup>359</sup>. De especial protección, integrado por aquellos espacios cuyos excepcionales valores de cualquier género les hagan merecedores de un alto grado de protección; de interés, formado por aquellos terrenos que, no estando incluidos en ninguna otra categoría, deben quedar preservados del desarrollo urbanístico y sometidos a un régimen específico de protección<sup>360</sup>, incluyendo esta categoría los terrenos situados alrededor de los núcleos rurales, al objeto de preservar y mantener este sistema peculiar de poblamiento asturiano.

---

<sup>357</sup> En este sentido, el Preámbulo de la Ley 6/1990 sobre edificación y usos en el medio rural asturiano.

<sup>358</sup> El suelo no urbanizable se define como los terrenos que estén o deban estar sometidos a algún régimen especial de protección o que sea incompatible con su transformación urbanística. El régimen de especial protección podrá derivarse de los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales de los mismos, de los riesgos naturales que en ellos concurren, o de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público. Incluye esta definición los terrenos que el planeamiento urbanístico general considere necesario preservar, por los valores y demás circunstancias además de por su valor agrícola, forestal, ganadero, o por sus riquezas naturales.

<sup>359</sup> Así el artículo 122.1 TROTU, sobre Categorías del suelo no urbanizable, correspondiente con el artículo 297.b del Reglamento Asturiano.

<sup>360</sup> Se trata por tanto de una categoría residual.

Distingue también la normativa asturiana el suelo no urbanizable de protección de costas, que tiene su propio régimen de protección a través de la figura específica del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA)<sup>361</sup>. También, el suelo no urbanizable de infraestructuras, integrado por aquellos terrenos afectados por la localización de infraestructuras básicas o de transporte y, finalmente el núcleo rural como categoría del suelo no urbanizable objeto de ocupación residencial que por su naturaleza y situación no resultaba incluíble en ninguna de las restantes categorías de suelo no urbanizable<sup>362</sup>.

Como singularidad importante, la normativa asturiana aborda la cuestión del uso industrial del suelo no urbanizable<sup>363</sup> si bien esta clase de

---

<sup>361</sup> Documento de aprobación definitiva del Plan Territorial Especial del Litoral Asturiano, mayo del 2005, en adelante POLA.

<sup>362</sup> Categoría que fue suprimida por la Disposición Adicional Segunda uno de la Ley del Suelo del Principado de Asturias, posiblemente para adaptarse a la vigente LRSV, puesto que, como señala QUINTANA LÓPEZ T, con la aprobación del Real Decreto-Ley 4/2000, resulta difícil la delimitación de suelo no urbanizable común o genérico, Vid. QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.): *Derecho urbanístico. Estatal y Autonómico, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001*.

<sup>363</sup> En estos casos el propietario deberá ceder gratuitamente los terrenos destinados a viales. Ceder obligatoria y gratuitamente el 10% del aprovechamiento que resulte dentro de su propio ámbito y que podrá satisfacerse en metálico. Y costear la urbanización necesaria para la implantación que se pretenda Esta novedosa regulación sobre el suelo no urbanizable asturiano ha sido introducida por la Ley del Suelo del Principado de Asturias y mantenida sin modificación en el TROTU. Es conveniente traer a colación el pronunciamiento del TC en su Sentencia 164/2001, F) 32, que dice que si el órgano competente (Comunidad Autónoma o Ayuntamiento) opta por permitir en esta clase de suelo una transformación sistemática y lucrativa del mismo, en lugar de simples actuaciones específicas y de interés público, debe adoptar la clasificación de suelo urbanizable. En todo caso, hay que tener presente que el art. 13 de la vigente estatal Ley del Suelo de 2008, permite la utilización de los terrenos que se encuentren en el suelo rural de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales, pudiéndose, con carácter excepcional permitir actos y usos específicos que sean de interés público o social por su contribución a la ordenación y el desarrollo rurales o porque hayan de emplazarse en el medio rural. A este respecto resulta singular la Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 2002, y el comentario sobre la anulación de la Ley Vasca por la citada sentencia de FUERTES LÓPEZ, M.: Crítica a la desaparición de cesiones obligatorias en el suelo urbano "consolidado", Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional num. 10/2002, en la que la profesora concluye

usos no constituye el destino normal de las zonas rurales, existen determinados establecimientos cuya ubicación no admite otro tipo de emplazamiento ya sea por razones inherentes a la propia actividad o por la imposibilidad material de encontrar acogida en las restantes clases de suelo<sup>364</sup>. Ciertamente es que la redacción ofrecida en el TROTU ha tratado de mermar las posibilidades de dedicación a usos industriales este tipo de suelo al señalar en el artículo 129.1 que la implantación de actividades económicas industriales y de servicios se considerarán con carácter restrictivo siempre que se trate de actividades no vinculadas o que no presten servicio a dicho suelo; pero no es menos cierto que la Ley sigue considerando el suelo no urbanizable como un lugar idóneo en el que, en determinadas condiciones, es posible, incluso aconsejable, albergar usos industriales y de servicios<sup>365</sup>.

---

que “no hay visos de que el Derecho urbanístico se convierta en un territorio franco y seguro. Se ha abierto una falla que impide la igualdad de tratamiento entre los propietarios y constructores que actúan en el suelo consolidado, que se embolsarán todas las plusvalías, y los propietarios y constructores que tienen que urbanizar. Esta doctrina impide que determinadas actuaciones urbanísticas cumplan el objetivo constitucional de participar en los beneficios urbanísticos. Pero, lo que es más grave a mi juicio, es la maleabilidad de las afirmaciones que en cada caso utiliza el Tribunal Constitucional, que originan una gran inseguridad, además de cierta decepción entre quienes las seguimos con respeto y ganas de aprender”.

<sup>364</sup> Así se prevé en el artículo 129 TROTU, y en la Ley 6/1990 sobre edificación y usos en el medio rural asturiano. Concretamente el artículo 14 de esta última Ley señalaba que podían autorizarse construcciones destinadas a fines industriales en aquellos suelos a los que el planeamiento en vigor asignare un destino industrial, pero que por no haber sido objeto de la necesaria gestión, mantuvieran todavía las características fácticas del suelo no urbanizable. Esta permisividad de usos tan agresivos con el medio físico en suelo no urbanizable obedece históricamente a la concepción residual de este suelo que respira la Ley 6/1990 sobre edificación y usos en el medio rural asturiano, de 1990 y heredera de las Leyes estatales 8/1990 y el TRLS/76, pues —como señalaba su Preámbulo— “no cabe desconocer la existencia de establecimientos cuya ubicación no admite otro tipo de emplazamiento, bien por razones inherentes a la propia actividad, bien por la imposibilidad material de encontrar acogida en las restantes clases de suelo.

<sup>365</sup> RUIZ ARNAIZ, considera que si “hay algo que sea especialmente incompatible con un suelo protegido es que sobre el mismo se puedan desarrollar actividades industriales, agresivas, altamente contaminantes, destructoras y exterminadoras de nuestra naturaleza, piénsese en las centrales térmicas, en la industria del papel, las centrales nucleares, como muestras de destrucción del medio natural... De hecho, de alguna manera se está reconociendo el carácter de urbanizables de estos terrenos por el TROTU cuando el número 5 del artículo 129 dispone que deberá estar dotado de acceso rodado satisfactoria, comprometiéndose además el propietario a

Por otro lado, la singularidad de la regulación del suelo urbano en Asturias no se limita a la previsión de la utilización industrial de este tipo de suelos, sino que también contempla la posibilidad de construir viviendas familiares en suelo urbanizable<sup>366</sup>; en concreto, el TROTU permite que en suelo urbanizable no prioritario pueda autorizarse, antes de la aprobación del Plan Parcial, la construcción de edificación aislada destinada a vivienda unifamiliar en lugares en los que no exista posibilidad de formación de un núcleo de población, siempre que se cumplan con los requisitos exigidos por el planeamiento acerca de la parcela mínima y disponibilidad de servicios, no pudiendo ser autorizadas en aquellas áreas del suelo urbanizable que el planeamiento considere necesarias para la expansión urbana<sup>367</sup>. Así la posibilidad de construcción de viviendas en los núcleos rurales asturianos se condiciona a la mera concurrencia de los requisitos necesarios para que una agrupación poblacional pueda ser calificada como núcleo rural, no pudiéndose autorizar en ningún núcleo rural un incremento del número de viviendas que suponga elevar el conjunto del núcleo a más del doble del ya existente. Todas las construcciones, y en especial las dedicadas a viviendas, deberán ajustarse a la tipología tradicional, descartando el uso de materiales y formas características del medio urbano, constituyendo una excepción la

---

ejecutar la pavimentación y los restantes servicios urbanísticos mínimos, asumiendo obligaciones relativas a reserva de dotaciones derivadas del planeamiento, prestando garantías suficientes a su respecto, e incluso teniéndose en cuenta en un futuro reparto de cargas y beneficios si los servicios ejecutados fueren de interés general”. Finalizando con la sentencia “esto es suelo urbanizable por más que el TROTU se empeñe en sostener lo contrario”, RUIZ ARNAIZ, G.: “Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial la construcción de viviendas”.

<sup>366</sup> Al igual que sucediera con el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1992 y su predecesor el Texto Refundido de 1976, o como sucede con el artículo 26.1.d) de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.

<sup>367</sup> Artículo 139.3 del TROTU, sobre el régimen del suelo urbanizable antes de la aprobación del planeamiento de desarrollo (derechos y deberes en suelo urbanizable), correspondiente con el artículo 338 del Reglamento Asturiano.

delimitación del núcleo rural de Buelna, en el cual, al estar delimitado su territorio por la costa, debe respetar las Directrices subregionales para la franja costera (Decreto 107/1993, de 16 de diciembre) y las Directrices de Ordenación Territorial de Asturias aprobadas por Decreto 11/19991, de 24 de enero, relativas a la protección de los espacios naturales, desarrollo rural, vivienda especialmente protegida... La Sentencia que anula el Plan de Llanes respeta la delimitación del núcleo rural de Buelna y se remite a la aplicación de las citadas directrices para su regulación<sup>368</sup>.

Sin embargo, se permite en el seno de los núcleos rurales la edificación de viviendas agrupadas siempre que no lo impida el respeto ambiental exigido por el artículo 138.2 TROTU (art. 147 ROTU). Así han de situarse sobre una sola finca con extensión no inferior a la que resulte de multiplicar el número de viviendas por la fijada como superficie edificable mínima en el respectivo núcleo. La parcela objeto de actuación adquiere la calidad de indivisible, lo que deberá hacerse constar en el Registro de la Propiedad. Estas agrupaciones de viviendas se adaptarán a las condiciones rurales del emplazamiento, preservando su naturaleza y sus características peculiares.

Muy próximo al concepto de núcleo rural se encuentran las llamadas quintanas tradicionales asturianas, que eran casas de recreo situadas en el

---

<sup>368</sup> Sentencia 441/2007 del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, 10 de abril de 2007 (Recurso 1101/03), respecto a los núcleos de población de Buelna, delimitado en las Normas Subsidiarias de Llanes de 1996, ya que la ampliación de dicho núcleo no ha experimentado variaciones importantes ya que las construcciones en él ubicadas no responden a un uso residencial, existiendo un importante número de viviendas desocupadas ante al fuerte declive demográfico experimentado entre 1986-1996, pasando la unidad poblacional de Buelna de 105 habitantes en el año 1986 a 84 en el año 2004. Son las características más importantes de este núcleo de población el fuerte y marcado descenso poblacional a diferencia de otras parroquias costeras, el declive de sus actividades tradicionales y por una cierta atonía en la implantación de nuevos sectores, característicos en otros núcleos y parroquias del eje costero, así como la porcentaje importante de viviendas desocupadas.

campo, por las que los colonos solían pagar por renta la quinta parte de los frutos obtenidos de los huertos o plantaciones de manzanos de las parcelas contiguas a las casas en las que se alojaban y que formaban parte de la misma. La quintana como unidad de poblamiento era el conjunto que formaba la casa y la antojana y unas pequeñas parcelas anejas que se dedicaban a diversos cultivos<sup>369</sup>. Las quintanas tradicionales asturianas se configuran como especie de núcleo rural asturiano caracterizada por un tipo edificatorio conforman una unidad indivisible junto con los vacíos cercados vinculados a la misma. En estos “adquiere más importancia el vacío en la conformación de la estructura del asentamiento que los propios volúmenes edificados”<sup>370</sup>. En estos lugares puede permitirse la construcción de una vivienda nueva, a no más de quince metros de las preexistentes. A través de ellas puede rastrearse y entenderse, económica y morfológicamente, la base de la construcción espacial de la actividad agraria asturiana. En realidad se trata de una excepción al régimen jurídico de los núcleos rurales, concretamente, a sus posibilidades edificatorias en vivienda. Mientras que dentro de los núcleos rurales se permite la construcción de nuevas viviendas, incluso de viviendas agrupadas, con tal de que no se duplique su número; en las quintanas tradicionales sólo se permite la construcción de una sola vivienda. Excepción cuyo fundamento no alcanzamos a comprender.

En suelo no urbanizable de interés es autorizable el uso de vivienda para el mantenimiento del peculiar sistema de poblamiento del territorio

---

<sup>369</sup> Las quintanas tradicionales se ven reflejadas en el documento «Marco de criterios, requisitos y condiciones para la catalogación de los núcleos rurales en el Principado de Asturias», aprobado por Resolución de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial. El espacio comprendía el solar habitable no era simplemente el terreno que ocupaba la casa sino que comprendía también una extensión relativamente grande delante o en torno a ella cercada conocida a lo largo del tiempo como “antojana”.

<sup>370</sup> Resolución de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial.

asturiano con tal de que se trate de edificios aislados destinados a vivienda unifamiliar en lugares en los que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población, y siempre que se cumplan los requisitos exigidos por la ordenación urbanística acerca de la superficie mínima de parcela<sup>371</sup> y la disponibilidad de servicios. El tipo de construcción habrá de ser adecuado a su condición de asilada, conforme a las normas que el Plan, en su caso, establezca, quedando prohibidas las edificaciones características de las zonas urbanas. Por consiguiente, a contrario sensu, no son posibles viviendas en suelo no urbanizable de especial protección, en suelo no urbanizable de costas, ni en suelo no urbanizable de infraestructuras.

Si se toleran las viviendas en suelo rústico es con la finalidad de preservar el peculiar sistema de poblamiento asturiano como las quintanas tradicionales, pequeños núcleos rurales o, núcleos de población. El número de viviendas que lo constituyen forman un todo unitario propio de este sistema del poblamiento, es decir del núcleo rural o de la quintana tradicional, no se pudiendo mantener este sistema de ocupación y sin contribuir, al mismo tiempo, a la formación de un núcleo de población<sup>372</sup>.

En suelo no urbanizable de costas sólo se permiten los usos para vivienda que se produzcan dentro de los núcleos rurales ubicados en la costa,

---

<sup>371</sup> La Sentencia de 30 de junio de 1999, núm. 536/1999, del Tribunal Superior de Justicia de Asturias declaró la nulidad del acuerdo adoptado por la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Cudillero que otorgó una licencia para la construcción de una vivienda unifamiliar en San Martín de Luiña porque la parcela sobre la que se edificó no reunía las condiciones de parcela mínima, puesto que se exigían 5.000 m<sup>2</sup> y sólo tenía 1.827 m<sup>2</sup>.

<sup>372</sup> En el mismo sentido, RUIZ ARNAIZ, G.: “Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial la construcción de viviendas”, “estas viviendas no deben contribuir a la formación de un núcleo de población. ¿Cómo es posible que construyendo en los alrededores de un núcleo rural no se contribuya a la formación de núcleo de población cuando precisamente lo que favorece la formación de un núcleo de población —por cierto, no definido en el TRLOTU— es la proximidad a un asentamiento lo que puede generar la creación de servicios urbanísticos y dotaciones comunes? Entramos entonces en un absurdo”.

ya que es posible la existencia de núcleos rurales en el tramo de costa definido como no urbanizable de costas. Fuera de los núcleos rurales no se autorizarán en ningún caso usos residenciales, ni incluso caravanas ni instalaciones semejantes. A lo sumo podrá autorizarse la rehabilitación de edificaciones de especial interés y su utilización turística. Los usos para vivienda en los núcleos rurales situados en el suelo no urbanizable de costas no precisan de la licencia específica regulada en el artículo 134 TRLOTU. Con carácter general todas las viviendas posibles en suelo no urbanizable están sujetas a autorización. Esto significa que son usos autorizables y que, a tenor del artículo 131 TRLOTU, con anterioridad a la licencia municipal, se necesita una autorización previa anterior e independiente del procedimiento propio de la concesión de la licencia de obras ordinarias<sup>373</sup>.

## **9. EL CASO PARTICULAR DEL LITORAL ASTURIANO**

Asturias es, teniendo en cuenta su superficie la Comunidad española la mayor superficie porcentual de terreno costero protegido, unas 19.000 hectáreas y sin embargo, la costa menos urbanizada de España<sup>374</sup>, a lo que ha contribuido la aprobación del Plan de Ordenación del Litoral Asturiano como instrumento de control de la masificación de las construcciones en la costa<sup>375</sup>.

---

<sup>373</sup> La vivienda unifamiliar aislada está prohibida en el suelo no urbanizable de costas pues, como indica el POLA, es necesario impedir la destrucción del litoral que ya presenta un elevado índice de densidad en torno a 100 habitantes/km<sup>2</sup>.

<sup>374</sup> Sobre la destrucción de la costa y la construcción en la misma y la corrupción de los municipios del litoral español, vid. MARTÍN MATEO, R.: La gallina de los huevos de cemento, Ed. Civitas, Navarra, 2007.

<sup>375</sup> Si bien la preocupación por la regulación del litoral se a las Directrices subregionales para la ordenación del territorio de la franja costera (DSOTFC), aprobadas por Decreto 107/1993 de 16 de diciembre y publicadas en el BOPA de 16 de febrero de 1.994 y como documento de desarrollo de éstas, aparece el POLA.

Si bien la singularidad medioambiental de determinados enclaves<sup>376</sup> ha provocado un tratamiento legislativo diferente a través de instrumentos sectoriales como Plan de Ordenación de los Recursos Naturales del Principado de Asturias (PORNNA)<sup>377</sup>, o la aplicación, junto con el POLA de normativa de protección de carácter sectorial (patrimonio histórico, turismo, medioambiente), con la que se pretende la preservación de especies, la regulación de determinadas actividades como el turismo o la protección de elementos históricos<sup>378</sup>.

Con anterioridad al POLA fueron las Directrices Subregionales para la Franja Costera (DSFC), aprobadas mediante el Decreto 10/1993, de 16 de diciembre- las encargadas de reglamentar la actividad urbanística en la Costa. Sus objetivos principales era la protección de este espacio y la ordenación a gran escala los usos del suelo, para lo que contenía una serie de normas de directa aplicación sin la necesidad de aprobación de un plan urbanístico previo para su virtualidad. Así, las llamadas zonas de protección específica, las zonas de influencia, la delimitación del suelo no urbanizable de costas y las condiciones de uso de este suelo. Con la aprobación de las DSFC se consiguió una uniformización del tratamiento del borde costero en todos los concejos del litoral asturiano, no sólo en lo referente a la delimitación del suelo no

---

<sup>376</sup>. Tal es el caso, por ejemplo, de la protección mediante la elección para ser declaradas Reserva Natural Parcial de las rías del Eo y de Villaviciosa, o de la declaración de la zona del Cabo Peñas como Paisaje Natural protegido, o la declaración como Monumento Natural de los Bufones de Santiuste, la playa del Espartal o la de Peñarronda.

<sup>377</sup> Aprobado por Decreto 38/1994, de 19 de mayo y publicado en el BOPA de 2 de julio de 1004, con origen en la Ley 5/2001, de 5 de Abril, de Protección de los Espacios Naturales, cuyo art. 3 prevé la redacción de un Plan de Ordenación de los Recursos Naturales como instrumento para la planificación de los mismo.

<sup>378</sup> Así, algunos de los enclaves litorales, gozan a su vez de protección comunitaria, al estar incluidos en los catálogos del Plan Natura 2000, como zonas ZEPA o LIC.

urbanizable de costas sino también en lo relativo a la regulación usos, liberando del desarrollo urbanístico la franja costera de 500 m.

El Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA) ha ganado la sexta edición de los Premios Europeos de Planeamiento Territorial y Urbanístico convocado por el Consejo Europeo de Urbanistas<sup>379</sup>. El galardón fue obtenido en la modalidad de Planeamiento Territorial<sup>380</sup>.

Las características más destacadas del proyecto se refieren a la sostenibilidad, innovación e integración, constituyendo un buen ejemplo de la protección del paisaje y de un medio ambiente sensibles, reconociendo los retos del equilibrio y la integración entre los aspectos ambientales, económicos y de disfrute del entorno. Además, muestra consistencia dentro del sistema de planificación, reconociendo, incorporando y, en algunos aspectos, influyendo en el planeamiento municipal y nacional y ofrece ejemplos prácticos y valiosos de protección ambiental al trasladar al planeamiento el principio de preservación de la urbanización de la franja costera de los 500 metros.

---

<sup>379</sup> Los Premios Europeos de Planeamiento Territorial y Urbanístico tienen una convocatoria bianual y su objetivo primordial es mostrar al público y a los profesionales los planeamientos novedosos y exitosos para la calidad de vida de los ciudadanos europeos bajo el prisma del desarrollo sostenible. Asimismo, son un referente para la difusión y el intercambio de buenas prácticas en la disciplina del planeamiento territorial y urbanístico.

<sup>380</sup> Periódico de tirada regional, la *Voz de Galicia*, el 7 de abril de 2008 y también en, <http://www.asturiasverde.com/2006/noviembre/00358pola.htm>. Sobre los distintos usos del litoral, ALONSO IBÁÑEZ, M.R. Los nuevos usos del suelo en el litoral asturiano en FERNÁNDEZ GARCÍA, A. y ALONSO IBÁÑEZ, M R. (Coord) El medio rural y la difusión urbana, Grupo de Estudios sobre Territorio y Desarrollo Sostenible, Universidad de Oviedo, 2008; también de la misma autora, La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA) en GARCÍA PÉREZ, M. y SANZ LARRUGA, F.J. (Dir.): Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible, 2009, págs. 343-349; PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. Criterios territoriales y urbanísticos para una gestión integral de los usos turísticos en el litoral asturiano, Revista de derecho urbanístico y medio ambiente, Año nº 43, Nº 253, 2009, págs. 89-124.

La aprobación del Plan supuso la finalización de la fase de preservación asociada al POLA; antes incluso se había iniciado la fase de dinamización con actuaciones que favorecían a las playas y al conjunto de la costa, mejorando el uso y disfrute ciudadano de la misma.

El objetivo básico del POLA es resolver la dialéctica utilización-preservación del litoral modificando el punto de equilibrio entre ambas en forma que, dándose siempre prioridad a la segunda, se potencie la primera, facilitando el acceso y mejorando la calidad del uso recreativo. Porque el conocimiento, el disfrute y el aprecio por los ciudadanos de las cualidades de la costa es una de las mejores garantías para su conservación.

En el litoral, un territorio frágil y singular, confluyen los intereses de diversos actores, públicos y privados. El POLA ha sido redactado respetando escrupulosamente las competencias de las distintas administraciones públicas, desde las entidades locales a los distintos organismos de la Administración del Estado. Los diversos periodos de información pública garantizan su conocimiento por los ciudadanos, que han tenido ocasión de presentar sus sugerencias y alegaciones. Un proceso largo de elaboración, pero cuyo resultado es un documento que ha alcanzado un alto nivel de consenso entre todos los agentes implicados y en sintonía con las directrices de la Unión Europea sobre Gestión Integral de Zonas Costeras. La firma en el mes de junio de 2004 de un Convenio de Colaboración entre el Principado de Asturias y el Ministerio de Medio Ambiente para la gestión integral del litoral asturiano prueba el reconocimiento por parte del Gobierno de la Nación de la calidad del POLA como modelo de desarrollo sostenible de ese preciado ecosistema natural.

Para conseguir sus objetivos, el POLA plantea la delimitación del Suelo no urbanizable de Costas, como espacio reservado de la edificación para

mantener sus cualidades medioambientales y paisajísticas; realiza una serie de propuestas activas: los parques-playa, la red de sendas peatonales, las sendas cicloturistas y las actuaciones de regeneración de la cubierta vegetal degradada; y prevé unos planes de desarrollo para actuar sobre aspectos específicos: áreas degradadas por la edificación, núcleos rurales, áreas arqueológicas, campamentos de turismo y redes de alta tensión.

El concepto más novedoso de los que introduce el POLA es, sin duda, el parque-playa. Se trata de un instrumento que procura compatibilizar la protección de las playas con el disfrute por todos los ciudadanos. De esta manera, el entorno de los arenales se dota con espacios libres y equipamientos adecuados y zonas de aparcamiento con el ánimo de liberar del estacionamiento de vehículos zonas de valor ecológico y paisajístico como las dunas o los humedales. El POLA propone 23 de estos parques-playa, de los cuales se han puesto en servicio, incluso antes de su aprobación definitiva, los de Penarronda (Castropol y Tapia de Casariego) y Moniello (Gozón)<sup>381</sup>.

Los parques-playa y los 232 núcleos rurales de la costa estarían comunicados entre sí mediante una red de caminos peatonales, el Sistema de Sendas Costeras, reaprovechando unos 450 kilómetros de caminos ya existentes complementados con 150 kilómetros de tramos nuevos, generalmente de unión entre aquéllos. La utilización de caminos y servidumbres de paso existentes y el máximo respeto a los valores

---

<sup>381</sup> Simultáneamente se están desarrollando otras actuaciones de parques playa por toda la costa asturiana mediante convenios con los Ayuntamientos y en el marco del convenio suscrito con el Ministerio de Medio Ambiente: Serantes (Tapia de Casariego), Porcía (El Franco), Otur (Valdés), La Concha de Artedo (Cudillero), Aguilar (Muros del Nalón), Los Quebrantos y Playón de Bayas (Soto del Barco y Castrillón), Vega (Ribadesella) y La Franca (Ribadedeva).

paisajísticos son los criterios de diseño de esta red.<sup>382</sup>

Por último, hacer referencia al proyecto MAREA (MAR, una estrategia para Asturias), que marca la estrategia marítima del Principado de Asturias motivada por el impulso dado por la Comisión Europea a los asuntos marítimos a través del Libro Verde sobre la Política Marítima, en los que Asturias pretende ser pionera.

El proyecto MAREA tiende a la coordinación de las diversas administraciones y agentes intervinientes en la ordenación, protección y explotación del litoral, entendiendo por tal, la “costa o relativo a la costa” y, entendiendo por ésta, el “espacio continuo que comprende tanto el espacio terrestre adyacente al mar, como el mar adyacente a tierra, e incluye el interfaz tierra-mar...”.

La Estrategia se articula en torno a la preservación del litoral y el medio marino, lo que constituiría el objetivo medioambiental, mediante la conservación y recuperación de los recursos marinos y del litoral, así como mejorar la gestión y ordenación del espacio terrestre y marítimo de la costa; la mejora del aprovechamiento de los recursos marinos y costeros, lo que constituiría el objetivo económico, mediante la competitividad del sector marítimo y de las actividades costeras, el impulso de las actividades que contribuyan al desarrollo sostenible en base a recursos marinos y costeros y la investigación del potencial de nuevas actividades; finalmente la mejora de la

---

<sup>382</sup> Como ejemplos ya ejecutados cabe citar la senda costera entre las playas de Navia y Barayo, la senda de acceso a la playa de Cueva en Valdés, la del Regolgueru en Ribadedeva, la de Miou en Vegadeo y la de La Espasa-Arenal de Morís en Caravia. En ejecución se encuentra la senda Castropol-Figueras por la ensenada de Linera. Están en proyecto las sendas de Loza-Ortiguera en Coaña, Cadavedo y Cabo Busto en Valdés, Ballota y Cabo Vidío en Cudillero, La Ñora-Tazones en Villaviciosa y Luces-Vega (Colunga, Caravia y Ribadesella). Igualmente está en proyecto la senda cicloturista entre Verdicio-Peñas-Bañugues en Gozón, ésta en proceso de expropiación de los terrenos.

calidad de vida en el litoral, lo que constituiría el objetivo sociocultural, mediante la promoción de la generación de empleo para la población costera, la mejoría de las infraestructuras y servicios, tanto a los residentes como a los visitantes y, la contribución al mantenimiento de la identidad cultural de las poblaciones costera. En base a estos tres objetivos generales, se formulan otros dos objetivos transversales, I+D+i, para la promoción de la investigación en temas marítimos y su integración en las políticas públicas, la promoción de la integración del conocimiento científico y tecnológico en el sector marítimo y el fomento de la innovación; y la Formación y Sensibilización, con la que se pretende la adaptación de la formación a las necesidades del sector marítimo, el ofrecimiento de nuevas oportunidades de empleo a la población costera y la sensibilización a la población sobre la importancia de los recursos costeros y marítimos.

Para la consecución de los objetivos de MAREA eficaz es necesaria la aplicación rigurosa del Plan de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA), el cual, como ya se ha señalado es un instrumento general de ordenación y gestión del litoral que contempla todos los ámbitos que confluyen en el mismo: Urbanístico, Medioambiental, Social y Cultural, Transportes, Energía, etc. De este modo, la gestión de la costa, a través del POLA, se hace desde una “integración ordenada y sostenible de diversas actuaciones de desarrollo que tiene lugar en la costa, con el objetivo de “convertir el litoral asturiano en tarjeta de visita regional, ejemplo de lugar dinámico, atractivo para vivir y trabajar, que combina modernidad y tradición; convertir a las actividades relacionadas con el uso de los recursos costeros y marinos en ejemplo de aplicación de los avances científicos y tecnológicos y de aprovechamiento de las nuevas demandas del mercado, al mismo tiempo que en actividades medioambientalmente sostenibles, tendrá efectos positivos que se extenderán mas allá del ámbito costero y marítimo, a toda la Comunidad Autónoma y a

otros sectores económicos”<sup>383</sup>.

---

<sup>383</sup> Para un estudio detallado del proyecto se puede consultar la página. [www.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem](http://www.asturias.es/portal/site/Asturias/menuitem) en la que se puede encontrar toda la documentación sobre esta estrategia.

**TERCERA PARTE. REACCIÓN JURÍDICA ANTE LAS  
ILEGALIDADES DETECTADAS**

## **1. EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO PERTURBADO**

### **1.1.- MEDIDA CAUTELAR DE SUSPENSIÓN**

La fundamental medida cautelar que se puede adoptar es la suspensión y paralización inmediata de las obras y usos amparados en licencias ilegales, por parte de las autoridades municipales, o cuando éstas no procedan a su adopción, por el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio. En este sentido resulta interesante la jurisprudencia del Tribunal Supremo que establece que el establecimiento de medidas cautelares es competencia propia y específica del Alcalde del Ayuntamiento en cuyo término municipal se realicen los actos, y que en todo caso prevalece la competencia de éste frente a la del órgano autonómico, que sólo actuará en caso de subrogación por inactividad del primero<sup>384</sup>.

Es necesario señalar la posibilidad de que los ciudadanos, en ejercicio de la acción pública, puedan instar la adopción inmediata de las obras<sup>385</sup> e

---

<sup>384</sup> Sin ánimo de exhaustividad, se pueden ver las sentencias del Tribunal Supremo de fechas 29 de julio de 1996 y 8 de julio de 1996.

<sup>385</sup> Esta acción sustitutoria que ya preveía el Art. 371 de la Ley de Régimen Local de 1955, se reproduce en los párrafos 2, 3, y 4 del Art. 68 de la Ley Básica Local vigente, pero con dos importantes matizaciones. La primera consiste en que el vecino desoído en su requerimiento a la Entidad Local para que ésta ejercite la defensa de sus bienes y derechos, puede ejercitar dicha acción en nombre e interés de la Entidad Local, pero sin necesidad de que este ejercicio se supedite a la autorización del Gobernador Civil, como exigía la Ley de 1955, hoy en día el subdelegado de Gobierno. La segunda matización consiste en que el requerimiento del vecino, que pretende ejercer la acción sustitutoria, debe darse a conocer a quienes pudiesen resultar afectados por las correspondientes acciones (Art. 220 R.O.F.). De las dos formas de participación ciudadana diferenciadas en el urbanismo: participación en la acción urbanística y en el control de la legalidad urbanística, la acción pública es la más pura forma de participación en el control.

igualmente su ejecución<sup>386</sup>, distinguiendo la acción pública de la Ley del Suelo como un derecho del ciudadano para hacer respetar la ordenación urbanística y las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental junto a la de los proyectos para su ejecución. Son ejercitables ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso administrativos, la observancia de la legislación y demás instrumentos de ordenación territorial y urbanística (arts. 4.f y 48 de la Ley 2/2008).

## **1.2.- RESTAURACIÓN DE LA REALIDAD FÍSICA ALTERADA**

Siempre que la legalización sea posible con arreglo a la normativa aplicable, el Ayuntamiento procederá a la concesión de licencia, formulando las oportunas órdenes de ejecución cuando se trate de obras todavía no terminadas, las cuales deberán cumplimentarse previa redacción con cargo al promotor del proyecto técnico correspondiente<sup>387</sup>. Cuando las actuaciones no puedan ser objeto de legalización, en el mismo acto de denegación de licencia del Ayuntamiento, requerirá al promotor<sup>388</sup> y a los propietarios de las obras ejecutadas para que efectúen en el plazo de dos meses la demolición de la construcción o de aquella parte de la misma que hubiere resultado ilegalizable

---

<sup>386</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de marzo de 1991 (RJ 1991/2001), que recoge el ejercicio de la acción pública. Otro ejemplo de ejercicio de acción pública, para hacer efectiva el principio constitucional de tutela judicial efectiva –art. 24 de la Constitución Española, la Sentencia del 16 de marzo de 1991 (RJ 1991/2001) sobre la demolición de obras sin licencia incompatibles con el ordenamiento urbanístico en el Grove (Pontevedra).

<sup>387</sup> Artículo 244 del TROTU, sobre la restauración de la realidad física alterada, y su correspondiente artículo 606 del Reglamento Asturiano.

<sup>388</sup> AMEZCUA ORMEÑO, E.: Dilemas del promotor público sobre ciertas obligaciones previas que le incumben al comienzo de obras menores de edificación: cuestiones relativas a la innecesariedad de proyecto técnico, la sustitución de la licencia urbanística por la declaración responsable, y la subsunción del aviso previo a la autoridad laboral en la comunicación de apertura del centro de trabajo, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, Nº 22/2010.

y, en su caso, restituyendo los elementos físicos alterados a la situación originaria con expreso, apercibimiento de ejecución subsidiaria.

La demolición sólo será posible cuando no pueda procederse a la legalización de la obra. En este sentido, el Tribunal Superior de Justicia de Asturias anula una resolución del Ayuntamiento de Gijón por la que ordenaba la demolición de una obra realizada en el Monte La Teyerona-Deva, cuando la misma puede ser objeto de legalización, pues la zona donde se ubica la finca es edificable, tampoco queda certeza de que la casa prefabricada no se ajuste a las condiciones fijadas por el Principado para dichas construcciones y porque el informe del técnico municipal si bien admite la falta del desarrollo del planeamiento especial en la zona donde se ubica la construcción lo "que no garantiza de ninguna forma la legalidad futura de la construcción realizada sin licencia". Así las cosas, y no siendo clara la imposibilidad de legalizar lo construido, ni la existencia de un supuesto de incuestionable incompatibilidad total entre lo promovido y la naturaleza del suelo, la Administración debió requerir al administrado para que instase su legalización y no su demolición<sup>389</sup>.

Otro ejemplo significativo lo constituye el del Ayuntamiento de Villaviciosa, el cual, acometió, con carácter subsidiario, en febrero de 2010 el derribo de dos viviendas ilegales situadas en Careñes con el objeto de restaurar la legalidad urbanística. Con estas dos demoliciones son más de veinte las demoliciones subsidiarias llevadas a cabo por el Consistorio en los dos últimos años<sup>390</sup>. Las viviendas se clasifican por el Consistorio, con arreglo

---

<sup>389</sup> Sala contencioso administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Asturias Sentencia Nº 3/2001 de 31 enero (JUR 2001\102159), contra Resolución, del Ayuntamiento de Gijón por la que.

<sup>390</sup> Noticia publicada en el periódico digital [elcomerciodigital.com](http://elcomerciodigital.com) en marzo de 2010.

a la acomodación del Plan Especial de Costas en “agrupaciones rurales con volumen agotado” y “nuevas construcciones legalmente realizadas”, a cuyos propietarios se reconocen todos sus derechos urbanísticos. Diferenciadas de los “inmuebles fuera de ordenación por tener un grado inaceptable de incompatibilidad con el medio en el que están emplazados” y “aquellos cuya expropiación sería ineludible para lograr una recuperación paisajística, constitutivas de ilegalidades<sup>391</sup>.

También en Mieres llevó a cabo el derribo de una decena de chabolas en Figaredo, al estar asentadas en suelo público y tratarse ahora de construcciones ilegales, además de presentar un aspecto deplorable y de abandono que perjudica la imagen de la localidad de Mieres<sup>392</sup>.

El incumplimiento del acuerdo de demolición constituye una infracción específica, independiente de otras inherentes a la actuación que motiva su necesidad y no subsumible en el tipo de infracción continuada, previéndose una sanción de multa equivalente a la cantidad total invertida en la construcción a demoler, incrementada con el importe de los gastos de demolición y desescombro del terreno.

Es necesario señalar la importancia de la anotación preventiva en el Registro de la Propiedad<sup>393</sup> de la incoación de todo expediente de

---

<sup>391</sup> Noticia publicada en el periódico digital [elcomerciodigital.com](http://elcomerciodigital.com), 22 de julio de 2007.

<sup>392</sup> Noticia publicada en el periódico de tirada regional, *La Nueva España*, edición cuenca del caudal de fecha 2 de enero de 2011.

<sup>393</sup> Respecto a los actos inscribibles en el Registro de la Propiedad, el artículo 51 del Texto Refundido 2/2008, y el Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, que aprueba las normas complementarias al Reglamento para la Ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística. Al respecto puede consultarse la obra de FUERTES LÓPEZ, M.: *Urbanismo y Publicidad Registral*, Madrid, 2001.

restablecimiento de la legalidad urbanística, erigiéndose así el Registro como un instrumento de control urbanístico<sup>394</sup>.

### **1.3. DERRUMBAMIENTOS EN NÚCLEOS HISTÓRICOS O ÁREAS DE INTERÉS CULTURAL**

Las normas del restablecimiento de la legalidad urbanística se extiende a los solares incluidos en núcleos históricos tradicionales<sup>395</sup>, o en áreas de interés por sus valores culturales, en los que como consecuencia de obras ilegales, o por incumplimiento del deber de conservación o rehabilitación, se haya producido el derrumbamiento total o parcial de algún edificio o construcción.

En este sentido, el TROTU obliga a la Administración urbanística a abrir un procedimiento en virtud del cual tanto el propietario de los terrenos, como el promotor o agente empresario de las obras y, en su caso, al constructor y el técnico director de las mismas, deben proceder a su reposición, reconstrucción o, en su caso, restauración, con similares

---

<sup>394</sup> A partir de la Ley del Suelo de 1990 se considera al Registro de la Propiedad como un instrumento útil en el control de la legalidad urbanística, y así se ratifica en el actual Texto Refundido 2/2008, mediante la imposición al Registrador el control previo de los requisitos para dicha adquisición progresiva del derecho a edificar, mediante la acreditación del otorgamiento de la preceptiva licencia de obras. El Real Decreto 1093/1997, de 4 de julio, por el que se aprueban las normas complementarias al Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de actos de naturaleza urbanística, desarrolla esta obligación de control en materia de obras nuevas en sus artículos 45 y ss.; definiendo con claridad la actuación del registrador en este punto, delimitando supuestos, requisitos, formalidades y competencias de cada uno de los intervinientes, así como estableciendo un régimen de regulación de edificaciones antiguas.

<sup>395</sup> Artículo 245 del TROTU, sobre derrumbamientos en núcleos históricos o áreas de interés cultural, correspondiente con el artículo 607 del Reglamento Asturiano.

características e igual superficie útil y dimensiones que el edificio o construcción preexistente, solicitando para ello la correspondiente licencia<sup>396</sup>.

#### **1.4. ACTUACIÓN DEL PRINCIPADO DE ASTURIAS EN CASO DE INACTIVIDAD MUNICIPAL**

Cuando los órganos de la respectiva entidad local no inicien el ejercicio de las competencias de protección de legalidad urbanística atribuidas por la ley o no ultimen las acciones emprendidas al amparo de las mismas<sup>397</sup>, en el supuesto de que se tratase de hechos que constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave o muy grave, el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio deberá advertirles de la necesidad de poner en marcha o de proseguir las medidas restauradoras, señalándose, a tal efecto, un plazo que se fijará en función de las circunstancias concretas de la actuación y que en ningún caso podrá ser superior a tres meses.

El mero transcurso del plazo de tres meses sin que el Ayuntamiento o la Alcaldía abandonen su pasividad, quedarán sin efecto las atribuciones de uno u otra, que pasarán a ser ejercidas por el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ello, por el carácter imperativo del ejercicio de las potestades de restablecimiento del orden jurídico perturbado, lo cual conlleva, en último término, el deber de hacer efectiva la reposición de la realidad física

---

<sup>396</sup> Producido el derrumbamiento, la Administración urbanística iniciará un procedimiento dirigido a la aplicación de lo previsto en el apartado anterior, que deberá ser resuelto con carácter previo al otorgamiento de la licencia que legitime cualquier uso en los solares afectados. Lo dispuesto en los apartados anteriores lo es sin perjuicio de lo establecido en la legislación sectorial protectora del patrimonio cultural.

<sup>397</sup> Art. 246 del TROTU sobre actuación del Principado de Asturias en caso de inactividad municipal, correspondiente al artículo 608 del Reglamento Asturiano.

alterada. Como bien dice la STS de 8 de mayo de 2001, “*nos hallamos ante ámbitos, como el urbanístico, en donde las potestades administrativas tienen una escasa funcionabilidad discrecional, siendo esencialmente regladas debiendo someterse los órganos administrativos en su ejercicio al imperio de la Ley, evitando que el desarrollo urbano de las ciudades quede al capricho de los particulares, que pretenden imponer por la fuerza de los hechos resultados urbanísticos que no se acomoden a la legalidad, u operan al margen, o en contra de principios que la materializan, siempre de espaldas al interés público que debe imperar en la Ordenación Urbanística del Territorio...*”. La citada Sentencia, tras rechazar la aplicación al caso de principio de proporcionalidad para evitar la demolición de la obra ilegal, apuesta por defender “*el principio de juridicidad, que vincula a la Administración demandada y a este Tribunal, que implica la asunción de la responsabilidad pública que se debe asumir en el ejercicio de las potestades aplicadas y la defensa del orden legal, y que han de posibilitar la restauración del orden urbanístico perturbado, consolidando el principio de seguridad jurídica en la aplicación y defensa de la legalidad urbanística, sin que, en todo caso, el posible actuar arbitrario de la Administración Local demandada, que de darse sería sumamente reprochable e irresponsable por sus consecuencias, pueda servir de cobertura a la ilegalidad cometida, que sólo a través de estas decisiones puede ser corregida y erradicada en un futuro*”. La extensa cita, entendemos, queda justificada por la claridad del mensaje que traslada acerca de la responsabilidad de las Administraciones Públicas en el ejercicio de las competencias –irrenunciables- que le son propias.

## **2.- APLICACIÓN DEL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO**

### **2.1.- IMPOSICIÓN DE SANCIONES**

La potestad sancionadora se aplicará según lo establecido en la normativa básica estatal y en la normativa del Principado sobre procedimiento sancionador, que se recoge en el Capítulo IX Régimen Sancionador del Texto Refundido 1/2004, desarrollado en nueve artículos (artículos 247-255), y que se corresponde con los veinte artículos (del 609 al 629) que bajo la misma rúbrica recoge el Reglamento 278/2007 de Asturias, conteniendo las disposiciones generales, las infracciones urbanísticas y sanciones y el procedimiento sancionador.

### **2.2.- INFRACCIONES DEL ORDEN URBANÍSTICO EN EL ÁMBITO ADMINISTRATIVO**

La comisión de infracciones urbanísticas conlleva la imposición de sanciones a los responsables así como la obligación de resarcimiento de los daños e indemnización de los perjuicios a cargo de los mismos, todo ello con independencia de las medidas previstas para la protección y defensa de la legalidad urbanística y restauración de la realidad física alterada o transformada, siendo obligación de la Administración urbanística la adopción de las medidas tendentes a restaurar el orden urbanístico vulnerado o a

reponer los bienes afectados al estado anterior a la producción de la situación ilegal<sup>398</sup>.

La Ley asturiana clasifica las infracciones urbanísticas en el artículo 248 del Texto Refundido 1/2004 y en el artículo 612 del Reglamento, además de en muy graves<sup>399</sup>, graves<sup>400</sup> y leves<sup>401</sup>, en continuadas y permanentes,

---

<sup>398</sup> En este sentido, el artículo 247 del TROTU sobre la definición de infracciones urbanísticas y compatibilidad con otras medidas, dentro del Título IX del Régimen sancionador, correspondiente con el artículo 609 del Reglamento Asturiano.

<sup>399</sup> El reglamento concreta las infracciones urbanísticas muy graves, art. 612, remitiéndose a las acciones y omisiones calificadas como infracción grave realizadas en determinados supuestos, cuando se realicen sobre bienes de dominio público o en las zonas de servidumbre del mismo, terrenos reservados para dotaciones urbanísticas públicas o suelo no urbanizable de especial protección, de interés y de costas [art. 248.2.a) TROTU] o cuando con dichas acciones se destruyan bienes incluidos en los Catálogos urbanísticos o catalogados en otros instrumentos de ordenación urbanística, en los términos establecidos, en su caso, en la legislación sectorial específica aplicable [art. 248.2.b) TROTU].

<sup>400</sup> Se incluyen como infracciones graves en el Reglamento la realización de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable o sin la previa aprobación definitiva y publicación oficial, en su caso, de los instrumentos de planeamiento, gestión urbanística y proyecto de urbanización que resulten legalmente exigibles; la realización de construcciones o instalaciones que vulneren lo establecido en la normativa o en el planeamiento territorial y urbanístico en materia de uso del suelo, aprovechamiento, altura, superficie y volumen edificable y situación de las edificaciones y ocupación permitida de la superficie de parcelas, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño producido a los intereses generales, o del riesgo creado en relación con los mismos; los incumplimientos en materia de gestión urbanística, salvo que se demuestre la escasa entidad del daño causado a los intereses generales y la obstaculización de la inspección urbanística, especificando expresamente entre los que se incluyen, no acudir al lugar indicado para la inspección en la fecha y hora señalada por la Administración sin causa justificada.

<sup>401</sup> Son infracciones urbanísticas leves las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la legislación o el planeamiento territorial y urbanístico y no puedan ser calificadas como muy graves o graves, y en particular, la realización de actos sin licencia u orden de ejecución, con independencia de sus cláusulas o sin respetar sus condiciones, cuando sean legalizables; el incumplimiento de la exigencia de licencia por parte de las empresas suministradoras de servicio; la pasividad del promotor que obligue a la Alcaldía a gestionar la elaboración de documentos técnicos; la apertura y funcionamiento de campamentos de turismo sin licencia urbanística, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma; la instalación sin licencia de casas prefabricadas y elementos similares, tanto provisionales como permanentes; las talas de árboles que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, así como el abatimiento de ejemplares que posean un especial interés botánico o ambiental y estén singularmente incluidos como tales en los instrumentos de planeamiento urbanístico; la colocación sin licencia de carteles de propaganda visibles desde la vía pública; los cerramientos de fincas que se realicen sin licencia; el incumplimiento por los Instructores y

siendo las primeras aquéllas conformadas por dos o más actuaciones tipificadas de idéntica naturaleza, entre las que exista una conexión espacio-temporal y mediante las cuales se persiga un único resultado, común y conjunto y las permanentes, aquellas como las de uso cuyos efectos perturbadores de la ordenación urbanística no se agotan en el acto de la consumación y son susceptibles de interrupción por la simple voluntad del autor sin que resulte precisa la adopción de las medidas restauradoras de la realidad que impliquen la demolición total o parcial de edificaciones incorporadas por accesión a los inmuebles sobre los que la infracción se cometió<sup>402</sup>.

Como admite el artículo 250 del Texto Refundido 1/2004 y el artículo 619 del Reglamento, además de sanciones económicas que se pudieran imponer en función del valor de la obra realizada y del beneficio económico derivado de la infracción<sup>403</sup>, se prevén para los supuestos de infracciones graves o muy graves, es decir, en los supuestos en los que las acciones u omisiones que las motivaron no sean legalizables, sanciones accesorias de inhabilitación para la obtención de subvenciones y ayudas públicas del Principado de Asturias o de las entidades locales, así como el posible disfrute de beneficios fiscales establecidos por la legislación del Principado de Asturias o relativos a los tributos locales con relación a la ejecución de obras y

---

Secretarios de expedientes sancionadores de los plazos correspondientes del procedimiento sancionador o dieran lugar, con su actitud pasiva, a la paralización de actuaciones por un período superior a tres meses, contado desde la fecha en que hubiera concluido el plazo que corresponda en cada caso; las infracciones realizadas en la zona de servidumbre de protección del dominio público marítimo terrestre se tipificarán con arreglo a lo dispuesto en la legislación en materia de costas.

<sup>402</sup> La apertura y funcionamiento de campamentos de turismo sin licencia urbanística, o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, constituye una infracción permanente que será sancionada con multa de 30 euros a 300 euros por plaza de acampada.

<sup>403</sup> Para las que se prevén cuantías que oscilan entre 150 euros a 6000 euros. Para las infracciones leves hasta 300501 euros a 1202000 euros las muy graves.

la prestación de servicios en el ámbito del urbanismo, la construcción en general y las obras públicas o la inhabilitación para la realización del mismo tipo de obras que determinaron la infracción con una duración máxima de dos años en los supuestos de infracciones graves y de cuatro años en las muy graves.

Si los actos y las actividades constitutivas de infracción urbanística se realizasen al amparo de autorizaciones, licencias u órdenes de ejecución preceptivas conforme a la legislación urbanística y de acuerdo con sus determinaciones, la imposición de sanción administrativa queda supeditada a la anulación del acto o actos administrativos que les otorguen cobertura formal, con la excepción de que dicha anulación sea consecuencia de la ejecución del instrumento de planeamiento, salvo que se trate de los promotores del instrumento anulado y dicha nulidad sea consecuencia de actuaciones de los mismos.

La ley también regula expresamente, en el artículo 251 del Texto Refundido 1/2004 y en el 620 del Reglamento Asturiano, determinados tipos específicos de infracciones y sanciones en los supuestos del incumplimiento de las órdenes de ejecución emanadas de las autoridades urbanísticas<sup>404</sup>; la instalación sin licencia de casas prefabricadas<sup>405</sup>, las talas de árboles<sup>406</sup>; la

---

<sup>404</sup> Dará lugar a la imposición de una multa cuyo importe oscilará entre el 5 por 100 y el 20 por 100 del importe en que se presupuesten las obras requeridas para la cumplimentación de dichas órdenes.

<sup>405</sup> Tanto provisionales como permanentes, será sancionada con una multa del 5 por 100 de su valor siempre y cuando fuesen legalizables. En caso contrario, serán desmontadas y la multa equivaldrá a la que corresponde a las edificaciones tradicionales de la misma naturaleza.

<sup>406</sup> Que constituyan masa arbórea, espacio boscoso, arboleda o parque, así como el abatimiento de ejemplares que posean un especial interés botánico o ambiental y estén singularmente incluidos en el planeamiento urbanístico serán sancionadas, si se hubiesen realizado sin licencia, con una multa del 5 al 20 por 100 del valor en mercado de la madera abatida. Dicha sanción se impondrá en su grado máximo cuando el suelo objeto de la actuación estuviera clasificado como no urbanizable de especial protección.

colocación de carteles de propaganda sin licencia visibles desde la vía pública<sup>407</sup> o la realización de cerramientos de fincas que se realicen sin licencia<sup>408</sup>.

Por su parte el reglamento desarrolla el régimen de infracciones y sanciones en materia urbanística, incorporando al procedimiento general relativo a las mismas aquellos aspectos que tienen que ver con la ordenación del litoral en función del reparto competencial establecido por la legislación en materia de costas.

La incoación del procedimiento sancionador por infracción urbanística queda supeditada a la previa terminación mediante resolución firme en vía administrativa, en su caso, del procedimiento de legalización, como concede el artículo 252 del Texto Refundido y el 627 del Reglamento Asturiano. El plazo para resolver el procedimiento sancionador se fija en seis meses a contar desde la fecha de su incoación, ampliable, como máximo, por otros seis meses mediante acuerdo adoptado por el órgano competente para iniciar el procedimiento, no pudiéndose interponer contra esta ampliación recurso administrativo alguno. Siempre que tenga conocimiento de un hecho presuntamente constitutivo de infracción urbanística, la autoridad local competente dictará providencia decidiendo la incoación del procedimiento

---

<sup>407</sup> Será obligado a retirarlos y sancionado con una multa de 300 euros a 6000 euros, graduándose el importe en función de la localización, tamaño e incidencia en el medio físico y en el entorno. Fuera del suelo urbano sólo podrá concederse licencia en aquellos lugares y supuestos para los que la ordenación urbanística autorice este tipo de actividad publicitaria. Con independencia de esta sanción, el anunciador que demore la retirada de la valla o cartel ordenada por la Administración, incurrirá en multa coercitiva de 150 euros por cada día de retraso en el cumplimiento de la Orden.

<sup>408</sup> La demolición de cierres no ajustados a la normativa urbanística se llevará a cabo con arreglo a los procedimientos establecidos en el Título VIII, artículos 243 y siguientes, de este Texto Refundido, y en los artículos 599 y siguientes del Reglamento Asturiano. Dicha sanción será del veinte al treinta por ciento cuando el cierre sea de fábrica, a no ser que se trate de murias tradicionales de piedra natural, a las que se aplicará el régimen previsto en el párrafo anterior.

sancionador o, si así procediera a la vista de las informaciones complementarias cuya práctica se hubiese realizado, el archivo de las actuaciones.

En los supuestos de que la autoridad local no actúe ante infracciones graves o muy graves, o diere lugar con su pasividad a la paralización de actuaciones, el titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio le advertirá de la necesidad de iniciar o concluir el expediente, señalando a tal efecto el plazo que razonablemente estime adecuado y que, en ningún caso, excederá de seis meses. El mero transcurso de dicho plazo sin que se produzcan las actuaciones cuyo obligado cumplimiento hubiere sido advertido da lugar a que queden sin efecto las competencias municipales, que pasarán a ser ejercitadas por el titular de la Consejería citada.

Cuando los Instructores y Secretarios de expedientes sancionadores incumpliesen los plazos del procedimiento sancionador o con su pasividad dieran lugar a la paralización de actuaciones por un período superior a tres meses, además de ser sancionados con multa<sup>409</sup>, podrán ser removidos de sus cargos si fuese necesaria para la correcta prosecución del expediente<sup>410</sup>. Quedarán, no obstante, libres de responsabilidad cuando actúen en función de órdenes recibidas, siempre que oportunamente y mediante escrito razonado hubiesen advertido de la improcedencia o ilegalidad de la correspondiente

---

<sup>409</sup> Que oscilará entre 300 euros y 1500 euros.

<sup>410</sup> Tribunal Superior de Justicia de Asturias, Sentencia N° 72/2001 de 25 enero que declara la responsabilidad del arquitecto municipal por no apreciar las discrepancias existentes entre la solicitud de licencia y la memoria, mediciones y presupuesto, y la planimetría del proyecto de reforma y ampliación de la obra, informando favorablemente para un uso urbanístico permitido distinto del precedente según la documentación aportada y normativa aplicable, sin que de este proceder se derive resultado negativo alguno para la Administración, excluidos los causados al promotor de la obra por sus propios actos al derribar y construir una nueva edificación apartándose de lo solicitado.

orden a la autoridad que se la dio, a la autoridad que les nombró y al titular de la Consejería competente en materia de urbanismo y ordenación del territorio.

### 2.3. LA INTERVENCIÓN PENAL EN DETERMINADAS CONDUCTAS URBANÍSTICA

El destape de la trama marbellí ha dado lugar a una mayor sensibilización por parte de la población y de las autoridades ante los delitos urbanísticos, convirtiéndose en los delitos “estrella” existiendo causas penales abiertas en toda la geografía española y dando lugar a numerosos pronunciamientos judiciales, si bien mayormente concentrados en el territorio andaluz<sup>411</sup>.

El bien jurídico que se pretende proteger en estos delitos no es otro que el correcto comportamiento en la ubicación de construcciones humanas en un territorio dado, respetando aquellos elementos del planeamiento territorial estipulada para dicho territorio que se consideren esenciales para la preservación del mismo en su configuración presente<sup>412</sup>. Las conductas que el

---

<sup>411</sup> Noticia extraída del Diario de León de fecha 18 de septiembre de 2007, titulado “Los delitos urbanísticos sufren más persecución tras la trama marbellí”.

<sup>412</sup> RENART GARCÍA, F.: *Urbanismo y derecho penal. una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del Código Penal de 1995 (I)*, *Revista Doctrina y Jurisprudencia*, Año II. N° 42 Págs. 11 a 22, y *Urbanismo y derecho penal. una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del código penal de 1995 (II)*, *Revista de Doctrina y Jurisprudencia*, Año II. N° 43 Págs. 11 a 25, advierte que la protección punitiva ante los daños urbanísticos tiene como fin primordial el servir de escarpia de lo que administrativamente es considerado contrario a la ordenación vigente, pretendiendo, así, suplir, mediante el recurso a la norma represiva, la demostrada ineficacia de la normativa urbanística. Se trataría, pues, de una decisión político-criminal ineficaz y abocada al fracaso debido a la absoluta dependencia de la tutela penal respecto de las normas sancionadoras de naturaleza administrativa, y, con ello, la reiteración de los defectos existentes en ese ámbito sancionador. DE LA MATA BARRANCO, N.: *Los delitos relativos a la ordenación del territorio y urbanismo*, Págs. 1353 a 1379 y CUESTA AGUADO, P.: *Urbanismo y Corrupción*, Págs. 1380 a 1398, en VVAA, MARTIN REBOLLO, L y BUSTILLO BOLADO, R (Dir.): *Fundamentos Jurídicos de Urbanismo*, Vol II, Ed. Aranzadi, Navarra, 2009; CASARES MARCOS, A.B.y

Código Penal tipifica como delito, en aplicación del “principio de intervención mínima”, son tres<sup>413</sup>. En primer lugar, se sanciona aquella infracción de la ordenación territorial que afecte a espacios de especial valor (art. 319.1 Código Penal). En segundo lugar, se incrimina la construcción no autorizable en suelo no urbanizable (art. 319.2 Código Penal). Y, finalmente, se castigan también de forma específica en esta materia, en el artículo 320 del Código Penal, ciertas conductas irregulares de funcionarios públicos que tengan incidencia en la ordenación territorial<sup>414</sup>.

La coordinación entre normas administrativas y normas penales plantean dos problemas. En primer lugar, el legislador debe optar por una forma, de entre las varias posibles, para introducir en el tenor literal de los tipos penales aquellos conceptos propios del Derecho urbanístico y coordinar los mandatos y disposiciones que se derivan de dichos tipos penales con los que aparecen en la normativa urbanística, evitando, o solucionando, eventuales contradicciones. En este sentido, el legislador ha optado por supeditar el alcance de los mandatos jurídico-penales totalmente a lo administrativamente dispuesto, como es la de la accesoriedad administrativa de la tipicidad penal.

---

DURÁN DECO, I.: Contaminación acústica y delito ambiental: Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2003. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*, Nº. 5, 2004, págs. 171-196.

<sup>413</sup> Los delitos aparecen tipificados en los artículos 319 y 320 del Código Penal.

<sup>414</sup> VERDÚ MIRA, A.T.: *Reflexiones sobre el procedimiento aplicable al otorgamiento de las licencias urbanísticas a propósito de los artículos 319 y 320 del Código Penal*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* Nº 153, 1997; BAJO FERNÁNDEZ, M. Y BACIGALUPO SAGGESE, S.: Las medidas administrativas y penales de prevención del blanqueo de capitales en el ámbito urbanístico: límites entre las infracciones administrativas y el delito, *Anuario de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 12/2008, Págs. 15 a 39.

Además, la coordinación entre Derecho Administrativo y Derecho Penal exige igualmente la plena vigencia del principio «non bis in idem», que garantice la no duplicidad de sanciones en vía administrativa y en vía penal en relación con una misma conducta infractora. Así hay que tener en cuenta una duplicidad de catálogos de infracciones y de sanciones administrativas y penales al objeto de garantizar la debida coordinación entre ambas, que sólo puede tener lugar de manera satisfactoria mediante la prevalencia absoluta de la jurisdicción penal frente al procedimiento administrativo sancionador, lo que se plasma por una parte, en la obligación de suspender el procedimiento administrativo ante la iniciación de actuaciones penales y también en la posibilidad de llevar a cabo las actuaciones penales incluso cuando exista una sanción administrativa ya impuesta, condicionada claro está, a que el contenido de dicha sanción administrativa se añada al contenido de la correspondiente pena (o se reintegre, en su caso).

El Código Penal establece que «en cualquier caso, los Jueces o Tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe». De una parte, se prevé como consecuencia accesoria del delito la demolición de la obra, y de otra parte, la atribución de los costes de la aplicación de dicha medida. Por último señalar tipifica de forma autónoma la prevaricación y la emisión de informes ilegales de funcionarios públicos en materia urbanística respecto del delito de prevaricación administrativa<sup>415</sup>.

---

<sup>415</sup> El supuesto general de prevaricación se regula en el artículo 404 CP. Las diferencias más significativas que introduce el tipo autónomo de prevaricación en materia urbanística establecido con carácter general; la ampliación de la tipicidad a casos en los que el funcionario público no dicta una resolución, sino que se limita a emitir un informe; la responsabilidad penal a atribuir a los miembros de órganos administrativos colegiados cuando participen en la adopción de decisiones ilegales de dichos órganos en materia urbanística; y finalmente, la elevación de la pena al unir a la inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años, una pena de prisión de seis meses a dos años, o multa de doce a veinticuatro

## 2.4.- LOS RESPONSABLES DE LOS ACTOS ILÍCITOS

En los actos de uso del suelo que se ejecuten sin licencia urbanística, autorización preceptiva ni orden de ejecución serán responsables el propietario de los terrenos, el promotor<sup>416</sup> o agente-empresario de las obras y, en su caso, el constructor y el técnico director de las mismas; también las autoridades y empleados públicos que otorguen o voten favorablemente el otorgamiento de licencia urbanística, autorización u otro acto legitimador de actividades reguladas por la ordenación urbanística, en contra de dicha ordenación, o cuando toleren o dejen de ejercer las potestades de inspección, legalización, reparación, y sanción de infracciones urbanísticas tipificadas. Cuando se trate de obras amparadas en una autorización, licencia o en un acuerdo municipal legitimador de las mismas cuyo contenido u otorgamiento sea manifiestamente constitutivo de una infracción urbanística muy grave o grave, será también responsable el facultativo que hubiese informado favorablemente el proyecto y las autoridades o miembros de la Corporación que hubiesen resuelto o votado a favor del otorgamiento de la autorización, licencia o acto legitimador sin los informes municipales previos exigibles o cuando éstos fueran desfavorables en razón de aquella infracción.

Sobre la responsabilidad de los directores técnicos es interesante la Sentencia N° 18/2000 de 17 enero del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de su Sala contencioso administrativo, que establece la

---

meses. Vid. Al respecto, SÁNCHEZ GOYANES E.: *La reconducción de la prevaricación urbanística a sus justos términos* (STS 363/2006, de 28 de marzo, *Revista de Urbanismo y edificación*, N° 14, 2006 Págs. 77 a 84.

<sup>416</sup> El art. 9 de la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación, considera promotor a cualquier persona, física o jurídica, pública o privada, que decide, impulsa, programa y financia, con recursos propios o ajenos, las obras de edificación para sí o para su posterior enajenación, entrega o cesión a terceros bajo cualquier título, debiendo el promotor ostentar sobre el solar la titularidad de un derecho que le faculte para construir sobre él.

responsabilidad del director técnico para la realización de las obras objeto de litigio, que si bien en principio estaban amparadas en la oportuna licencia, fueron ejecutadas sin ajustarse a ella, al no constar de modo cierto y expreso la negativa a su realización, o el intento de impedir las, o el cese de su cometido en el momento de su ejecución.

También la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias N° 1050/2001 de 30 octubre, por la que se anula parcialmente la resolución del Alcalde del Ayuntamiento de Gijón que impone una sanción al Técnico-Director de aquéllas como consecuencia de la realización de obras en el Hotel Begoña Park, sito en El Rinconín-Gijón, por no resultar ajustadas a la licencia otorgada en su día por incremento de la edificabilidad permitida en el planeamiento. El Técnico impugna el acuerdo alegando la ejecución de dichas obras con independencia de su dirección y al margen de su proyecto, y por último la desproporción en la sanción impuesta. La anulación parcial se refiere únicamente a la desproporción en la cuantía de la sanción impuesta en atención a la valoración de la obra, pero no en lo que se refiere a su responsabilidad, al considerar que nada impedía el manifestar en el certificado final de obra su desacuerdo con las mismas y el traspaso de la responsabilidad al constructor<sup>417</sup>.

Las medidas de protección y restauración de la legalidad urbanística operan sobre la obra o el uso ilegal como una auténtica carga real, de modo que la orden de demolición de lo ilegalizable se le impone al titular de la obra o de la instalación como una obligación *ob rem*, con entera independencia de quien haya sido el infractor material. La orden de demolición de las obras ilegalizables se dirige propiamente contra unas obras, edificaciones o usos del

---

<sup>417</sup> Sentencia N° 18/2000 de 17 enero del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de su Sala contencioso administrativo.

suelo que constituyen el ilícito urbanístico, persiguiendo su eliminación para restablecer la legalidad infringida e independientemente de quien sean sus propietarios o titulares actuales o posteriores y el título jurídico de su adquisición e incluso para el caso de que no sea imputable a estos la responsabilidad de la infracción urbanística. Así resulta del art. 19 del TRLS 2008 según el cual, la transmisión de las fincas no modifica la situación del titular de los mismos respecto de los deberes establecidos por la legislación urbanística o de los exigibles por los actos de ejecución derivados de la misma quedando el nuevo titular subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos.

Por tal razón, frente a la orden de demolición no puede oponerse con éxito la condición de titular de buena fe de las obras ilegales, o el desconocimiento de su ilicitud, ni aún la condición de tercero hipotecario investido de la protección del Registro de la propiedad.<sup>418</sup>

### **3.- LA ACCIÓN PÚBLICA COMO CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LA ACTIVIDAD O INACTIVIDAD DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS**

El legislador estatal<sup>419</sup> ha incluido la acción pública en materia de urbanismo, posibilitando con ello un control objetivo de la legalidad de la

---

<sup>418</sup> Según reza la Sentencia del Tribunal Supremo de 10 noviembre 2009, cuya referencia Aranzadi es RJ 2010\1716, en su fundamento tercero, la transmisión de fincas no modifica la situación del titular de la misma quedando el nuevo titular subrogado en el lugar y puesto del anterior propietario en sus derechos y deberes urbanísticos.

<sup>419</sup> Artículos 4.f) y 48 del Texto Refundido de la Ley del Suelo 2/2008, en relación a la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, y las de los procedimientos de evaluación ambiental frente a los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos. Respecto la acción pública, QUINTANA LÓPEZ, T.: *Manual básico de Derecho urbanístico de Castilla y León*, Ed. Tirant lo Blanch, 2005 Valencia,

actuación administrativa desde la perspectiva urbanística y objetivizando a través de esta institución la legitimación activa para que cualquier persona pueda ser parte actora ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

El ejercicio de la acción pública precisa el conocimiento de las actuaciones (derecho de acceso a la información-transparencia en el actuar de la administración), como presupuesto básico del control por los ciudadanos del cumplimiento de la legalidad urbanística.

El dinamismo del ordenamiento jurídico se articula en tres grandes áreas interconexionadas y dependientes entre sí, como son la de planeamiento, la de disciplina y la de gestión-ejecución urbanística. El objeto jurídico sobre el que puede recaer la enervación de la acción pública es el urbanismo, en sentido amplio, es decir, no finaliza con la aprobación definitiva de los instrumentos de ordenación, sino que la acción pública se extiende a toda la vida del Plan incluyendo los actos dictados y los no dictados en su ejecución, y en el supuesto de licencias municipales de obras el término para ejercer la acción no se limitaría a la finalización de las obras sino al transcurso de los plazos previstos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.

Los intereses generales que defiende la acción popular son tan dignos de protección como los derechos e intereses individuales y directos, consagrándose el interés como un concepto sustantivo y no como un mero requisito procesal para instar del Tribunal una declaración de no ser conforme a Derecho un acto administrativo. Cualquier ciudadano está facultado para exigir el sometimiento de la actuación administrativa al imperio de la legalidad en general, y de la legalidad urbanística en particular, tanto ante las

---

Págs. 140 a 143; FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.: *Manual de derecho urbanístico*, El Consultor, 2007, Ed. 20º, Págs. 258 a 264.

propias Administraciones Públicas como ante la propia Administración de Justicia<sup>420</sup>.

Un ejemplo del ejercicio de la acción pública, fue llevada a cabo por la Agrupación de Vecinos y Amigos de Llanes con la pretensión de demoler un “chiringuito” en la playa de Guadamía, fuera de la reimitación del núcleo rural de la localidad de Llanes de Pría por estar situado dentro del suelo de la servidumbre de protección de costas, una parte y otra en suelo de tránsito de costas<sup>421</sup>.

#### **4.- LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DERIVADAS DE LA ACTIVIDAD URBANÍSTICA**

La responsabilidad patrimonial de las Administraciones Públicas en el ámbito urbanístico<sup>422</sup> constituye un sistema de naturaleza abierta, dando lugar

---

<sup>420</sup> Ciertamente, participar en el control de la legalidad urbanística, sin interés en el asunto, afrontando los gastos de un proceso y las previsiones derivadas de una actividad con las connotaciones económicas que caracterizan a la urbanística, pueden explicar los modestos resultados que esta institución ha tenido desde su aparición en la L.S./56 y ello, sin contar los abusos de acciones que encubrían razones éticamente dudosas, o claramente inconfesables. Según el Art. 304 L.S./92 (Declarado vigente expresamente en la Disposición Derogatoria de la Ley estatal 6/98, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones): “1. Será pública la acción para exigir ante los Órganos administrativos y los Tribunales Contencioso Administrativos la observancia de la legislación urbanística y de los Planes, Programas, Proyectos, Normas y Ordenanzas; si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística”. De este precepto se deduce una legitimación peculiar, sin limitación de vecindad, ni de nacionalidad pero el actor está sometido a las restantes normas procesales de lo contencioso-administrativo.

<sup>421</sup> Sentencia de la Audiencia Nacional, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1º, de 7 de mayo de 2008, cuya referencia Aranzadi es JUR 2008\214620, en la que se ordena la demolición del chiringuito bar Miami.

<sup>422</sup> ZAMBONINO PULITO, M.: *La responsabilidad patrimonial de la administración por actos urbanísticos*, en TERRADILLOS BASOCO, J.M. (Coord): *Sanción penal y sanción*

en la práctica a numerosos supuestos de los que deriva la responsabilidad administrativa más allá de los supuestos indemnizatorios<sup>423</sup>.

Efectivamente, los supuestos indemnizatorios expresamente contemplados en la Ley generan un derecho de resarcimiento, pero además resulta necesario examinar en cada caso concreto la concurrencia de los requisitos generales para determinar la apreciación o no de responsabilidad patrimonial, con el consiguiente nacimiento del derecho del particular a obtener una indemnización por los daños producidos y derivados de la actividad administrativa correspondiente. En el contexto de la actividad urbanística de las Administraciones públicas, la potestad administrativa de planeamiento se extiende a la posibilidad plena de reforma o alteración de los planes, y lo hace a partir de la propia naturaleza reglamentaria de éstos, por una parte, y de la necesidad de adaptarlos a las exigencias cambiantes de la realidad. Y, en relación con la propia función social inserta en el derecho de

---

*administrativa en materia de ordenación del territorio*: seminario celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz, Sevilla, 1999, Págs. 65 a 108. El régimen de la responsabilidad patrimonial en materia urbanística no difiere sustancialmente en nuestro ordenamiento del sistema general existente en la materia; esto es, se genera la responsabilidad patrimonial en dicho ámbito en todos aquellos supuestos en los que el administrado sufre una lesión patrimonial, consecuencia directa del obrar, correcto o no, de la Administración y, así, surge la procedencia de la indemnización (STS de 9 de abril de 2007). Sobre la responsabilidad, en términos generales. QUINTANA LÓPEZ, T.A. La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones públicas. Revista española de derecho administrativo, 1992

<sup>423</sup> Así, la jurisprudencia aprecia esta responsabilidad a partir de daños generados con ocasión de la adopción de medidas de protección de la legalidad urbanística, del ejercicio de su actividad inspección y policía urbanística, inactividad (STS de 15 de junio de 2002), por informaciones urbanísticas erróneas (SSTS de 9 de febrero de 1999, 16 de mayo y 13 de junio de 2000, 30 de junio de 2001 o, más recientemente, de 20 de enero de 2005) o aún por desistimiento del planeamiento aprobado (STS de 30 de junio de 1998) e incumplimiento de los plazos previstos para completar las previsiones del planeamiento (STS de 6 de julio de 1995). Asimismo y en relación con las licencias urbanísticas, además de los expresamente contemplados en la Ley como supuestos indemnizatorios, los perjuicios y daños derivados de la suspensión (STS de 17 de octubre de 2003), paralización (STS de 3 de marzo de 1992) u obstaculización (STS de 8 de junio de 1999) de los efectos de una licencia .

propiedad urbanística<sup>424</sup>, que como regla general lleva a la consideración relativa a que la delimitación de su contenido a través de la ordenación territorial o urbanística no genera derecho a percibir indemnización alguna<sup>425</sup>.

La importancia de estas consideraciones, obligan en el ámbito urbanístico a diferenciar los supuestos de responsabilidad patrimonial frente a otras situaciones diferentes como la privación o afectación de derechos a partir del ejercicio de la potestad expropiatoria y los supuestos de delimitación por función social de la propiedad<sup>426</sup>.

En lo relativo a la responsabilidad patrimonial el centro de esta controversia radica en responder a la pregunta de hasta dónde está obligado el propietario a soportar sin indemnización la delimitación de sus derechos de propiedad. Se apunta a la antijuridicidad del daño o perjuicio padecido como clave de bóveda de la citada problemática: cuando la medida es desproporcionada, dado que no existe el deber jurídico por el administrado de soportar dicho perjuicio o la extensión con que se produce, se genera el supuesto determinante del reconocimiento de la responsabilidad patrimonial de la Administración con la correspondiente indemnización<sup>427</sup>.

---

<sup>424</sup> Artículo 33.2 de la Constitución de 1978, sobre la función social del Derecho a la Propiedad. MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de Suelo y los espacios naturales protegidos. *Justicia administrativa: Revista de derecho administrativo*, N.º. 38, 2008, págs. 35-62.

<sup>425</sup> Así se recoge en el artículo 3.1 del Texto Refundido de la Ley de Suelo 2/2008.

<sup>426</sup> Es cuestión pacífica que la delimitación del contenido del derecho de propiedad a través de la ordenación territorial o urbanística no genera indemnización alguna, en la medida que se limita a definir los contornos normales del derecho de propiedad, de conformidad con las previsiones recogidas en el artículo 33 de la Constitución y la Ley (STC 170/1989, entre otras muchas.

<sup>427</sup> A título ilustrativo, la sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 24 de septiembre del año 1982, asunto Sporrang y Lönnroth contra Suecia, en la que se destaca la falta de proporcionalidad de la carga soportada por los afectados a partir de la prohibición de

En los supuestos de delimitación del derecho por su función social los eventuales daños que derivaren de esta forma de actuación administrativa no serían susceptibles de resarcimiento, dado que el propietario tendría el deber jurídico de soportarlos. Será, por tanto, esta especialidad la que determinará el sentido de la responsabilidad patrimonial en el ámbito de la actuación urbanística de las Administraciones y su adecuado análisis; por una parte, el profuso casuismo que inspira esta materia, también en materia urbanística, y que en definitiva remite al resultado de la prueba que en cada caso se practique; por otra, dada la especial trascendencia de la descrita singularidad de los supuestos indemnizatorios, que extienden la responsabilidad de la Administración en materia urbanística al resarcimiento de los daños y perjuicios causados en el marco de actuaciones plenamente normales y legítimas de las Administraciones públicas<sup>428</sup>.

La diferencia existente entre estos supuestos indemnizatorios y el resto de los casos de responsabilidad patrimonial en materia urbanística pudiere hallarse en la idea relativa a que sólo en los primeros se generará derecho de resarcimiento en caso de funcionamiento normal de la Administración, pues sólo en dichos supuestos la lesión producida tendrá naturaleza resarcible (carácter antijurídico del daño).

---

construir impuesta durante un largo periodo de tiempo. La sentencia destaca el carácter antijurídico del daño generado ante la imposibilidad de los afectados de reducir los plazos de intervención o de exigir una indemnización, supeditando el reconocimiento del derecho de indemnización a circunstancias accesorias -tales como el plazo de duración de la intervención- que denoten la ausencia de un título que imponga a los administrados el deber de soportar los efectos derivados de tal intervención.

<sup>428</sup> Se puede consultar al respecto, LEALL GRAU, M.: La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por alteración de la ordenación territorial y urbanística, *Revista de Urbanismo y Edificación*, N° 19/2009, Págs. 117 a 146.

Pues bien, bajo la mención relativa a "Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial"<sup>429</sup>, se regulan los supuestos indemnizatorios que pueden sistematizarse en aquellos daños y perjuicios generados por alteración de las condiciones de ejercicio de la ejecución de la urbanización, o de las condiciones de participación de los propietarios en ella, por cambio de la ordenación territorial o urbanística o del acto o negocio de la adjudicación de dicha actividad, siempre que se produzca antes de transcurrir los plazos previstos para su desarrollo o, transcurridos éstos, si la ejecución no se hubiere llevado a efecto por causas imputables a la Administración<sup>430</sup>.

Por otro lado, las vinculaciones y limitaciones singulares que excedan de los deberes legalmente establecidos respecto de construcciones y edificaciones, o lleven consigo una restricción de la edificabilidad o el uso que no sea susceptible de distribución equitativa, es decir, aquellos supuestos en los que la determinación contenida en el planeamiento limita o vincula únicamente de modo singular y que no puede ser objeto de equitativa distribución entre los demás propietarios de la zona o polígono, privando al propietario de una parte del contenido normal de su derecho de propiedad son

---

<sup>429</sup> El título IV del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo, arts. 35 y ss.

<sup>430</sup> La potestad administrativa de planeamiento se extiende a la posibilidad de su reforma, no pudiendo dar lugar a indemnización, salvo que se acredite la existencia de una concreta lesión patrimonial en los bienes y derechos. Así, el Tribunal Supremo reconoce el derecho a indemnización cuando se ha llegado a la efectiva realización de los derechos previstos en el planeamiento, en función del grado de aceptación de aquéllos derechos efectivamente patrimonializados (en este sentido, sentencias del Tribunal Supremo de 15 de noviembre de 1995, 5 de enero de 1990, 25 de febrero, 30 de julio y 24 de noviembre de 1992, 26 de enero, 6 y 14 de abril, 25 de mayo, 21 de junio y 28 de septiembre de 1993, 7 de diciembre de 1994 y 10 de abril de 1995). De dicha jurisprudencia se puede extraer la concurrencia de dos requisitos para la procedencia de la indemnización, por un lado que una ordenación urbanística ocasione una restricción del aprovechamiento urbanístico, y, por otro, que resulte imposible compensarla a través de las técnicas de distribución de beneficios y cargas del planeamiento.

necesariamente indemnizables, en la medida que dicho propietario no tiene el deber jurídico de soportar exclusivamente dicha carga<sup>431</sup>.

El otro supuesto que se contempla es el del reconocimiento del derecho de indemnización a los propietarios a los que se impongan vinculaciones o limitaciones singulares que conlleven una restricción de la edificabilidad o del uso al que tengan derecho, generándose con ello un perjuicio que, por otra parte, no puede quedar compensado en forma alguna.

Finalmente se recogen los supuestos indemnizatorios por daños derivados del otorgamiento de las licencias urbanísticas<sup>432</sup>. Esto es y por una parte, la modificación o extinción de la eficacia de las licencias, determinadas por el cambio sobrevenido de la ordenación territorial o urbanística; por otra, la anulación de aquéllas, así como la demora injustificada en su otorgamiento y su denegación improcedente.

El Tribunal Supremo reconoce la indemnización de daños y perjuicios por causas de anulación de licencias municipales (de obra, edificación, etc.) es el correlativo lógico de toda revocación de licencias por tal causa, forma de responsabilidad de la Administración que se rige conforme al régimen jurídico general, por ser indudable que la anulación de una licencia ocasiona a su titular unos daños y perjuicios ciertos y determinables, porque, en todo caso, supone la imposibilidad de continuar realizando la actividad autorizada e

---

<sup>431</sup> A sensu contrario, cuando la determinación (vinculación o limitación) sea de carácter general, es decir, no tenga un ámbito limitado o determinado, no cabrá en ningún caso la aplicación del presente supuesto indemnizatorio.

<sup>432</sup> Aparecerían éstos encuadrados en las letras c) y d) del citado artículo 35 del Texto Refundido de la Ley del Suelo.

incluso puede llegarse a la demolición de lo realizado<sup>433</sup>. Parte de dos presupuestos para apreciar la concurrencia del supuesto constitutivo de responsabilidad patrimonial y los identifica a partir de los perjuicios o daños que efectivamente pudiera generarse como consecuencia de esta actividad administrativa (la anulación de la licencia previamente otorgada): por una parte, los daños ocasionados al titular de la licencia por su anulación; y, por otra, los derivados de la imposibilidad de continuar realizando la actividad previamente autorizada, incluyendo la demolición de lo ya realizado.

En los supuestos de la demora injustificada, en el que a partir de la regla de silencio positivo el interesado pudiera entender otorgada de modo presunto su solicitud iniciando la obra correspondiente; no puede desconocerse la especial inseguridad que genera y sin perjuicio de la previsión relativa a la imposible adquisición por el ordenamiento de facultades o derecho por quienes carecen de los requisitos precisos para su ejercicio) o la imposible adquisición por silencio administrativo de facultades o derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística<sup>434</sup>.

Cuando se produce una denegación improcedente de la licencia, el afectado debe acreditar la producción de daños y perjuicios efectivos, para lo cual debe demostrar que tenía derecho al otorgamiento de la licencia

---

<sup>433</sup> Vid. BERNARD-FRANK MACERA: Sobre la “exceptio doli” como factor de exoneración de la responsabilidad administrativa por anulación de licencias urbanísticas, *Revista española de Derecho Administrativo*, Nº 127/2005.

<sup>434</sup> Artículo 8.1.b. in fine del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2008. BLANCO ESTEVE, A.: Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual, *Revista de Administración Pública*, Nº 132, 1993.

urbanística, exigiendo el Tribunal Supremo la denominada flagrante desatención normativa<sup>435</sup>.

Por último, el supuesto indemnizatorio consistente en que los títulos administrativos habilitantes de obras y actividades otorgados se vean modificados o extinguidos por la alteración de la ordenación territorial y urbanística posterior; patente exhibición de responsabilidad objetiva a través del que se supera la tradicional –o, al menos, hasta la regulación contenida en el Real Decreto Legislativo 1/1992-, restricción de este ámbito de la responsabilidad administrativa que, en lo relativo a las licencias, únicamente alcanzaba los casos en que la Administración vulneraba en alguna forma la legalidad urbanística –otorgamiento de licencias ilegales, denegación improcedente o demora injustificada; sólo los supuestos contemplados en la legislación encontrarían, de este modo, justificación en el actuar culpable de la Administración<sup>436</sup>.

Recientemente se ha dado en Asturias un supuesto de responsabilidad patrimonial por actividad urbanística exigible al Ayuntamiento de Llanes por la demolición en “Niembu” de una vivienda con licencia municipal. Se trata de un chalé en curso de ejecución en la playa Baro. El Tribunal Supremo ha ordenado a la Corporación Municipal la demolición de lo construido al amparo de instrumento urbanístico y una recalificación de los terrenos

---

<sup>435</sup> En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo, de fecha del 27 de marzo del año 2003, en la que se resuelve un asunto relacionado con la denegación por parte del Ayuntamiento de Tudela, de una licencia de obras para la instalación de una unidad de suministro, amparándose dicha decisión en la circunstancia relativa a que había sido denegada previamente por la Comunidad Foral la autorización para esa instalación, por estar la parcela afectada por el anteproyecto de duplicación de la Variante de Tudela. Se confirma, en este caso, la responsabilidad concurrente y solidaria de ambas administraciones y, especialmente, de la Administración municipal que con su decisión de denegar la licencia concurrió a la producción de los daños.

<sup>436</sup> Los supuestos vigentes actualmente se recogen en la letra d) del artículo 35 del Texto Refundido de la Ley de Suelo.

(calificados en un primer momento como no urbanizables de costas) en los que se sitúa, así como la restitución del terreno a su estado anterior<sup>437</sup>. Supuesto similar de responsabilidad patrimonial lo constituye la firma de un convenio por el Ayuntamiento de Avilés mediante el que se permitía la construcción de dos viviendas ilegales en zona verde<sup>438</sup>.

---

<sup>437</sup> Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 22 de junio de 2007, cuya referencia Aranzadi es JUR 2007\320376.

<sup>438</sup> La presunta ilegalidad del convenio urbanístico de El Bosquín se debe a que se efectuó una cesión de espacios libres públicos por obras que estaba obligado a realizar el promotor, “lo que ha supuesto un presunto trato de favor hacia un constructor inmobiliario, noticia publicada en la edición digital de El comercio, La Voz de Avilés, de fecha de 9 de septiembre de 2006.

## **CONCLUSIONES**

PRIMERA.- Teniendo en cuenta la enorme diversidad orográfica de Asturias, con una imponente costa, zonas montañosas, paisajes protegidos y cuencas mineras, el Principado ha tratado de elaborar una regulación unitaria. Así se encuentra una normativa homogénea para toda ésta particular fisonomía sin perjuicio de la incidencia directa de la regulación sectorial estatal. Sin embargo, el hecho diferencial de las especialidades estructurales marca su urbanismo local, consiguiendo sujetar los distintos modelos a la necesaria convivencia de exigencias rurales y urbanas, al dominio público costero o a las minas, quedando la protección de la legalidad urbanística garantizada.

SEGUNDA.- En la protección del litoral asturiano resulta imprescindible armonizar las tensiones entre el desarrollo de actividades industriales en el conjunto regional y el desarrollo de los puertos de Avilés y Gijón con la necesidad de preservar su valor como espacio natural.

TERCERA.- A la categoría de suelo no urbanizable asturiano se adscriben los núcleos rurales, asentamientos consolidados de población vinculados al medio rural tradicional y que, por tanto, no constituyen realmente un desarrollo urbano. Se trata de realidades territoriales con difícil encaje en el suelo urbano, derivando su naturaleza hacia el rústico y también con todas las consecuencias inherentes al régimen de este suelo falto de instrumentos de gestión. Próximas a este concepto, se encuentran en Asturias las llamadas quintanas, núcleos de poblamiento formados por la casa y la antojana y unas fincas anejas dedicadas a cultivos, de ubicación también en suelo no urbano, y que se deben considerar una excepción a la prohibición general de formación de núcleos de población en este tipo de suelo.

CUARTA.- La premura por legislar el urbanismo en el Principado, dio lugar a que Asturias fuese pionera no sólo en la protección urbanística, ya que antes de constituirse en Comunidad Autónoma y rigiéndose por la normativa estatal, aprobó su propio reglamento de disciplina urbanística en 1987, cuyo espíritu permanece en la legislación actual, sino también, en la regulación y protección del Litoral, pues las Directrices de Ordenación de la Franja Costera datan de 1991, inmediatamente después de la aprobación de la Ley estatal de Costas. Cualquiera que conozca la costa asturiana agradece la excelencia de su valor paisajístico y el mantenimiento de su integridad frente a los desalientos que presenta la costa española levantina. El último documento normativo de protección de la costa del Principado, es el Plan de Ordenación del Litoral de Asturias (POLA) de 2005, debiendo celebrar su exitoso resultado de preservación costera.

QUINTA.- A partir de la asunción de competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio, a través del artículo 10 de su Estatuto de Autonomía, el Principado consigue el protagonismo en el diseño del modelo urbanístico regional, teniendo en cuenta la necesidad de conjugar la ordenación del territorio con el desarrollo de la industria y la calidad de vida. En este sentido, la consolidación en determinadas zonas de actividades industriales tradicionales, como la minería y la metalurgia, ha supuesto un factor de degradación medioambiental de difícil corrección, y la necesidad de una reconversión que garantice el empleo de las poblaciones cautivas de tales actividades. El Texto Refundido de Ordenación del Territorio y Urbanismo, junto con su Reglamento, aspiran a ser un marco de referencia estable, unitario y permanente para las Administraciones públicas y los distintos posibles operadores urbanísticos, contextualizando la actividad urbanística en el ámbito de una ordenación del territorio basada en el equilibrio entre el

bienestar económico y el desarrollo sostenible. Las competencias que ostenta el Principado se plasman fundamentalmente en el asesoramiento, la colaboración y el establecimiento de los pertinentes controles de legalidad, erigiéndose los concejos como protagonistas en el ámbito disciplinario, quedando reducidas las intervenciones directas de la autoridad autonómica a casos extremos en los que la defensa del orden urbanístico no sea adecuadamente asumida por el poder municipal, posibilidad que pocas veces se ha llevado a la práctica, como en el caso de la retirada de competencias al ayuntamiento de Villaviciosa.

SEXTA.- En la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias, tienen presencia los distintos agentes urbanísticos, con funciones de consulta o emisión de informe, coordinación e impulso, así como, en su caso, autorización y resolución, sobre cuestiones tanto urbanísticas como de ordenación territorial, si bien, los ciudadanos y las juntas vecinales carecen de representación; resulta sorprendente que a pesar del reconocimiento de la acción popular en la actividad urbanística su carácter de vigilantes de la legalidad quede relegado a una mera labor de denuncia a través de la actividad de asociaciones de vecinos como “los verdes”, o “la Asociación de Vecinos y amigos de Llanes (AVALL)”.

SÉPTIMA.- Aunque el urbanismo y la ordenación del territorio no figuran entre las competencias de la Unión Europea, la ejecución de los distintos instrumentos urbanísticos debe llevarse a cabo en el marco de las políticas desarrolladas por las Instituciones europeas de carácter transversal como el medio ambiente, la sostenibilidad, la protección de la ciudadanía o los contratos. Así la definición, protección y mejora de la estructura territorial de Asturias, debe realizarse en aras a conseguir un

desarrollo equilibrado de sus concejos, su conexión con los principales núcleos nacionales e internacionales de actividad, así como su integración en el espacio nacional, internacional y europeo. En el ámbito urbanístico asturiano la Comisión Europea advirtió de la posible irregularidad, si bien en la actualidad tal denuncia ha sido archivada, de la adjudicación de las obras del Palacio de Justicia de Oviedo al no utilizar un procedimiento de licitación conforme a la normativa europea, sino acudiendo a un “contrato de alquiler de un edificio en construcción”.

OCTAVA.- La actividad urbanística es una función pública en sentido estricto cuya titularidad y responsabilidad corresponde a las Administraciones públicas, siendo manifestaciones típicas de la misma, la tramitación y aprobación de los instrumentos de planeamiento y los de ejecución de éstos y las actuaciones que impliquen el ejercicio de potestades de policía, intervención, inspección, protección de la legalidad, sanción y expropiación. El carácter de función pública de la actividad urbanística lleva implícita la responsabilidad sobre las decisiones que se adopten en la materia, debiendo realizar una labor de policía con respecto a los incumplimientos o moras que se deriven de su ejecución, siendo su manifestación más significativa en el ámbito urbanístico, el régimen de protección de legalidad que comprende el conjunto de potestades de ejercicio inexcusable atribuidas a la Administración pública cuya finalidad es la restauración de la legalidad urbanística infringida mediante la reposición de la realidad física alterada o transformada como consecuencia de la actuación ilegal y, en su caso, la anulación de los actos administrativos en los que pueda ampararse dicha actuación ilegal. Las medidas de protección de la legalidad urbanística deben situarse en un plano ético, además del jurídico y basarse en estructuras administrativas representativas y

eficientes, así como en un contexto adecuado para que puedan alcanzar la finalidad pretendida, para la cual han sido establecidas.

NOVENA.- La licencia se erige en el ámbito urbanístico como un mecanismo de control que exige la documentación de la actividad urbanística, frente a la infracción urbanística que aparece como el interruptor que pone en marcha el procedimiento sancionador y la adopción de las medidas necesarias para la subsanación de los efectos perjudiciales derivados de la misma. La licencia es un requisito administrativo esencial en el procedimiento urbanístico cuya concesión implica la constatación del cumplimiento de la legalidad y del interés público urbanístico de cualquier acto con el que se pretenda la variación del uso del suelo. La inobservancia del contenido de la licencia, ya sea total o parcial, comporta una infracción urbanística que exige la restauración de la legalidad ya sea mediante la suspensión de la misma e incluso con la demolición de las obras cuando sean incompatibles con el ordenamiento urbanístico, medida más drástica que se adopta en el urbanismo para la restauración del mismo. El estudio de la casuística asturiana nos conduce a afirmar la existencia de trapacerías urbanísticas, engaños al objeto de conseguir un mayor volumen de edificabilidad o la construcción o realización de un uso deseado y no autorizado por la licencia, que forman parte del ámbito puramente doméstico, resultando muy difícil garantizar el ejercicio de actuaciones represivas que permitan la efectiva restauración de todas y cada una de las infracciones.

DÉCIMA.- Pero no siempre la ilegalidad urbanística viene de una ejecución grotesca de la licencia por los interesados, sino que puede estar viciada en su origen ya sea por la inobservancia de su procedimiento de concesión o por la autorización de determinadas obras

no ajustadas al planeamiento urbanístico, pero gratas al interés municipal, supuestos en los cuales nos hallaríamos ante obras amparadas por instrumentos aparentemente legales que también exigen, en aquellos casos en los que se declare la anulación de la licencia previamente otorgada, la preceptiva restauración de la legalidad urbanística y de los que se deriva una responsabilidad patrimonial de la Administración con la que resarcir los daños y perjuicios causados a su titular como consecuencia de la anulación de dicha licencia.

UNDÉCIMA.- La extensión del instituto del silencio positivo a las licencias no resueltas por la Administración en los plazos legalmente establecidos, trae consigo problemas de inseguridad jurídica para el administrado que duda sobre si solicitud supone o no una infracción de la legalidad, y que se mantienen a la hora de ser objeto de inscripción en el Registro de la Propiedad, especialmente en casos de obra nueva. La regulación hipotecaria para hacer frente a la incertidumbre generada por la concesión de licencias mediante actos presuntos, exige para su inscripción, la certificación administrativa del acto presunto o cuando ésta no se hubiere expedido, el escrito de solicitud de la licencia y, en su caso, el escrito de solicitud de la certificación del acto presunto, todos ellos sellados por la Administración actuante, solución que no facilita una total seguridad.

DUODÉCIMA.- Un problema singular y cada vez más frecuente en Asturias, lo constituyen la proliferación en suelo rural de casas prefabricadas o construcciones típicas asturianas como los hórreos y las paneras. Instalaciones que se ensamblan directamente sobre el terreno, no exigiendo grandes obras, pudiendo desmontarse y trasladarse con relativa facilidad, y que poseen normalmente una imagen rústica, ligera, de madera, que permite la picaresca de solicitar licencias para

cobertizos, edificaciones auxiliares de aperos para el mantenimiento de la finca, pero con auténticos fines residenciales, aunque se limite su uso a fines de semana o épocas vacacionales, al objeto de obtener la preceptiva autorización para la instalación de estas obras en suelo rústico. También la instalación de pérgolas o porches que invaden en épocas estivales el dominio público marítimo es otra de las picarescas utilizadas al objeto de extender las posibilidades habitables de terrenos cercanos a las zonas de playa.

DÉCIMOTERCERA.- Pese a los distintos instrumentos urbanísticos de protección previstos en la legislación asturiana, algunos concejos situados en el litoral, pequeños pueblos pesqueros con escasa población, se han visto seducidos por la rápida y segura recaudación de recursos económicos que proporcionan los ambiciosos procedimientos urbanísticos que pretenden convertirlos en villas turísticas, como los concejos de Ribadesella o Llanes. Estos nuevos intereses han dado lugar a la proliferación de edificaciones y a la formación de urbanizaciones de segunda residencia, y a que su población se vea duplicada e incluso triplicada en los meses de verano sin infraestructuras e equipamiento suficiente para la atención de sus necesidades de esta población flotante y la prestación de servicios fundamentales.

DECIMOCUARTA.- Todo el entramado jurídico elaborado en el Principado de Asturias y la actuación de sus instituciones ha conseguido que la indisciplina urbanística en su territorio quede prácticamente reducida a pequeñas infracciones relativas a viviendas de carácter unifamiliar o infracción de volúmenes autorizados, evitando la consolidación de transgresiones notables que distorsionan la imagen de Asturias como Paraíso Natural.

## **BIBLIOGRAFÍA**

ALISES NARANJO, R. *De la aldea medieval a la ciudad actual*, Ayuntamiento de Alcalá de Henares, Madrid, 1993.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *El Marco legal de los suelos en Asturias. El medio rural y la difusión urbana*. (coord. FERNÁNDEZ GARCÍA, A. Y ALONSO IBÁÑEZ, M.R.). KRK Ediciones, Oviedo, 2007.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *El marco normativo y regulador de los usos del suelo en el litoral. Los nuevos usos del suelo en el litoral asturiano* (coord. FERNÁNDEZ GARCÍA, A. Y ALONSO IBÁÑEZ, M.R.). KRK Ediciones, Oviedo, 2008.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *La ordenación, planificación y gestión del litoral en el Principado de Asturias: el Plan territorial especial de ordenación del litoral de Asturias (POLA). Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*. (coord. GARCÍA PÉREZ, M.M Y SANZ LARRUGA, F.J.). Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *Legislación urbanística asturiana y competencias de la Comunidad autónoma tras la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo: Consideraciones a propósito de una futura ley del suelo*. *Revista jurídica de Asturias*, 2000.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *Patrimonios públicos del suelo. Fundamentos de derecho urbanístico*. Vol. 1 (coord. MARTÍN REBOLLO, L. Y BUSTILLO BOLADO, R.O.), Aranzadi, Navarra, 2009.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. Y CULLÍA DE LA MAZA, J.A.: *Planeamiento Urbanístico. Guía para su tramitación administrativa*, Ed. Montecorvo, Madrid, 2008.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *Comentarios a la legislación de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias*, Montecorvo, Madrid, 2005.

ALONSO IBÁÑEZ, M.R. *El incumplimiento de la obligación de resolver*. QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.): *El silencio administrativo. Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

AMEZCUA ORMEÑO, E.: *Dilemas del promotor público sobre ciertas obligaciones previas que le incumben al comienzo de obras menores de edificación: cuestiones relativas a la innecesariedad de proyecto técnico, la sustitución de la licencia urbanística por la declaración responsable, y la subsunción del aviso previo a la autoridad laboral en la comunicación de apertura del centro de trabajo*, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, Nº 22, 2010.

ANGUITA CANTERO, R. *Ordenanza y policía urbana*, Ed. Universidad de Granada, Granada, 1997.

ARCE JANÁRIZ, A. Y DUQUE VILLANUEVA, J.C. *Legislación básica del Principado de Asturias*, Tecnos, 4ª Ed., Madrid, 2005.

ARGULLOL MURGADAS, E. *Estudios de Derecho Urbanístico*, Instituto de estudios de Administración Local, Madrid 1984.

ARIAS DIAZ, I. *La Administración del Principado de Asturias. Régimen Jurídico y Organización*. Oviedo: Junta General del Principado de Asturias, 1996.

ARREDONDO GUTIÉRREZ, J.M. *Las infracciones urbanísticas*, Comares, Granada, 1995.

BACIGALUPO SAGGESE, M. Y FUENTETAJA PASTOR, J. A. *Las políticas de la Unión Europea*, Editorial Constitución y Leyes, S.A, 2002, Madrid.

BACIGALUPO SAGGESE, M. *Problemas actuales de la Administración Local*, Editorial Constitución y Leyes, S.A., 2002, Madrid.

BAJO FERNÁNDEZ, M. Y BACIGALUPO SAGGESE, S. *Las medidas administrativas y penales de prevención del blanqueo de capitales en el ámbito urbanístico: límites entre las infracciones administrativas y el delito*, *Anuario de la Facultad de derecho de la Universidad Autónoma de Madrid*, Nº. 12, 2008.

BALLESTEROS MOFFA, L.A. *Comentario a la Ley 34/2010, de 5 de agosto, de modificación de las leyes de contratación pública en materia de recursos, y de la Ley de jurisdicción contencioso-administrativa. Justicia administrativa. Revista de derecho administrativo*, Nº. 50, 2010.

BALLESTEROS MOFFA, L.A. *El contratista y el subcontratista ante las administraciones públicas. Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 96, 1997.

BALLESTEROS MOFFA, L.A. *La aplicación administrativa directa del derecho comunitario*. Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2002.

BAÑO LEON, J.M. *El mercado público de las obras de urbanización. notas sobre las consecuencias de la sentencia Scala de 2001*, *Cuadernos de Derecho Local* núm. 4. Editorial Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004.

BAÑO LEÓN, JM. *Derecho Urbanístico Común*, Ed. Iustel, Madrid, 2009.

BAREL, Y., GRILLÓ SOLANO, E., MÉNDEZ, M. J. *La ciudad medieval: sistema social, sistema urbano*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1981.

BASSOLS COMA, M. *Consideraciones sobre los controles extrajudiciales de la administración: en torno a la reforma del Estatuto del Mediateur francés*, *Revista de Administración Pública*, nº 82, 1977.

BASSOLS COMA, M. *El control de la legalidad urbanística en la nueva Ley del Suelo*, *Revista Española de Derecho Administrativo*, Nº 6, 1975

BASSOLS COMA, M. *Génesis y evolución del derecho urbanístico español (1812-1956)*, Montecorvo, Madrid, 1973.

BASSOLS COMA, M. *Panorama del derecho urbanístico español: balance y perspectivas*, *RDU*, Nº 166, 1998.

BELTRÁN AGUIRRE, J.L. *Los efectos del silencio administrativo positivo en el ámbito de las licencias urbanísticas*, *Repertorio de Jurisprudencia* Nº 17/2002 (Estudio). Ed. Aranzadi, SA, Pamplona, 2002.

BERNARD-FRANK MACERA. *Sobre la “exceptio doli” como factor de exoneración de la responsabilidad administrativa por anulación de licencias urbanísticas*, *Revista española de Derecho Administrativo*, Nº 127, 2005.

BLANCO ESTEVE, A. *Licencias urbanísticas y responsabilidad extracontractual*, *Revista de Administración Pública*, Nº 132, 1993.

BOCANEGRA SIERRA R., y HUERGO LORA, A. *El derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. Iustel, Madrid, 2008.

BUSTILLO BOLADO, R.O. *La aplicación de la ley de enjuiciamiento civil en el contencioso-administrativo*, Aranzadi, Navarra, 2005.

CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. *Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998*, *Revista de Derecho Urbanístico*, N° 188, Septiembre 2001.

CANO CAMPOS, T. *Silencio administrativo negativo y plazos para recurrir: un estudio crítico de la normativa vigente a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional*, *REDA* N° 122, 2004.

CAPEL, H. (Coord.): *Ciudades, arquitectura y espacio urbano*. 2ª ed. Caja Rural Intermediterránea. Cajamar, El Ejido (Almería), 2003.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. *El debate sobre la autonomía municipal*. *Revista de administración pública*, N° 147, 1998.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. *La cláusula general de competencia municipal*. *Anuario del Gobierno Local*, N° 1, Barcelona, 2001.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. *La modernización del gobierno local: estudios sobre la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local*. (coord. CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L.) Atelier, Barcelona, 2005.

CARRO FERNÁNDEZ-VALMAYOR, J.L. *Una nueva reflexión sobre la autonomía municipal*. *La Autonomía municipal, administración y regulación económica, títulos académicos y profesionales*. Aranzadi, Navarra, 2007.

CASANOVA, J. *Modernización y democratización: reflexiones sobre la transición española a la democracia*, en: CARNERO ABAD, T., ed. *Modernización, desarrollo político y cambio social*, Ed. Alianza, Madrid, 1992.

CASARES MARCOS, A.B. *La selección y la adjudicación del contrato de concesión de obras públicas a iniciativa particular*. *Revista Digital Facultad de Derecho*, N°. 1, 2009.

CASARES MARCOS, A.B. Y DURÁN DECO, I. *Contaminación acústica y delito ambiental: Comentario a la Sentencia del Tribunal Supremo de 24 de febrero de 2003*. *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, N°. 5, 2004.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. Y FERNÁNDEZ POLANCO, S. *Otra vez, las licencias urbanísticas, el silencio positivo y la jurisprudencia*. *Práctica Urbanística* N° 83, 2009.

CASTELAO RODRÍGUEZ, J. *Las licencias urbanísticas, Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. La Ley Actualidad, Madrid, 2003.

CASTILLO BLANCO, C.A. *Régimen Jurídico de las Actuaciones Urbanísticas sin Título Jurídico Autorizante*, Aranzadi, Navarra, 2006.

CASTILLO BLANCO, C.A. *Público y privado en defensa del espacio urbano: hacia una necesaria revisión del sistema reaccional vigente*, *RAP*, N° 169, 2006, pp. 7 a 53.

CORELLA MONEDERO J. M. *La infracción urbanística*. Ministerio General Técnica Servicio Central de Publicaciones. Madrid 1977.

CUERNO LLATA, J. R. *Régimen transitorio en las normas urbanísticas: el modelo de fuera de ordenación*, Montecorvo, Madrid, 1997.

CUETO PÉREZ, M. *Procedimiento administrativo, sujetos privados y funciones públicas*. Civitas Ediciones, S.L. Monografías Civitas, Madrid, 2008.

CUETO PÉREZ, M. *Manual de derecho administrativo*, Tomo II, Ed. De la Universidad Europea de Madrid, Madrid, 1997.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M. *Estudio jurisprudencial en torno a la disciplina urbanística en Revista del poder judicial*, Nº 67, 2002.

CHAMORRO GONZÁLEZ, J.M. *Disciplina urbanística en la legislación urbanística del Principado de Asturias: algunas cuestiones controvertidas*, en *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*, Nº. 81, 2009, págs. 20-28.

CHOAY F. *El Urbanismo. Utopias y Realidades*, Ed. Lumen, Barcelona, 1970.

CHUECA GOITIA, F. *Resumen histórico del urbanismo en España*, Ed. Alianza Editorial, Madrid, 1987.

DÍAZ LEMA, J. M. *El régimen transitorio del suelo en la Ley 6/1998, de 13 de abril, RDU*, Nº 161, 1998.

DÍEZ SÁNCHEZ, JJ. *Intervención en el uso del suelo*, en QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.): *Derecho Urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

DOMPER FERRANDO J. *Licencias Urbanísticas, Fundamentos de Derecho Urbanístico T.II.*, MARTÍN REBOLLO, L. BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), Ed. Aranzadi, Navarra, 2009.

DUTOUR, T. *La ciudad medieval: orígenes y triunfo de la Europa urbano*, Paidós Ibérica, Barcelona, 2004.

*Estatuto de Autonomía de Asturias*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1982.

FABEIRO MOSQUERA, A. *La protección del paisaje: su creciente importancia en el ámbito internacional y la dispersión de instrumentos jurídicos para su protección integral en el derecho español*, REDA N° 131, julio/septiembre, 2006.

FERNÁNDEZ CARBALLAL, A. *La potestad legislativa de las Comunidades Autónomas en materia de Urbanismo tras la Sentencia del Tribunal Constitucional*, RDU, 1997.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. F. y FERNÁNDEZ GONZÁLEZ F.J. *Manual de Derecho Urbanístico de Asturias*, Madrid Ed. La Ley, 2008

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R. *La gestión urbanística y las directivas de contratos: ¿el final de un enredo?*, Actualidad Jurídica Aranzadi num. 813, 2011.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R. *La sentencia del TJCE de 12 de julio de 2001 (asunto "proyecto Scala 2001") y su impacto en el ordenamiento urbanístico español*. Revista de Urbanismo y Edificación, núm. 4/2001 2. 2001.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ T. R. *Manual de derecho urbanístico, El Consultor*, Ed.4ª Madrid 1984; Ed.6ª Madrid 1986; Ed.7ª Madrid 1987; Ed.11ª Madrid 1995; Ed. 12 Madrid 1997; Ed.18ª, Madrid; 2005; Ed.20ª, Madrid 2007;Ed 21ª, Madrid, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Comentario de urgencia de la STC de 11 de julio de 2011 sobre la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 13 de abril de 1998*, en *Actualidad Aranzadi*, N° 497, 2001.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *El desconcertante presente e imprevisible y preocupante futuro del Derecho urbanístico español*, REDA, N° 94, 1997.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R. *Medio ambiente en la Constitución Española*, Boletín Informativo del Medio Ambiente, 20, 1981.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R. *Externalización del otorgamiento de licencias urbanísticas y defensa de la competencia: esbozo de unas relaciones conflictivas*, *Revista de Urbanismo y Edificación*, N° 20, 2009.

FERNÁNDEZ TORRES, J.R. *La revisión de oficio de las licencias urbanísticas en el marco del Texto Refundido de la Ley del Suelo*, *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi*, N° 18, 2008.

FERNÁNDEZ-FIGUEROA GUERRERO, F. *A vueltas con la obtención de licencia urbanística por silencio administrativo*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, N° 9/2009.

FUERTES LÓPEZ, M. *Cesiones obligatorias*, en MARTÍN REBOLLO, L.: *Fundamentos de derecho urbanístico, Tomo I*, Aranzadi, Pamplona, 2009.

FUERTES LÓPEZ, M. *Los Tribunales civiles y la protección de la legalidad urbanística*, REDA, Nº 95, 1997.

FUERTES LÓPEZ, M. *Urbanismo y publicidad registral*, 2º edición, Ed. Marcial Pons, Madrid 2011.

GALERA RODRIGO, S. *Urbanismo sostenible: la política europea de medio ambiente urbano*, RDU, Nº 224, 2006, Págs. 155 y ss.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. *Estudios sobre Autonomías Territoriales*. Madrid, Ed. Civitas, 1985.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de derecho urbanístico*, Civitas, 2ª Ed., Madrid, 1981.

GARCIA GIL, FJ. *La licencia Municipal de obras*, Ed. DAPP Publicaciones Jurídicas, S.L., 1ª ed. Pamplona, 2009.

GARCÍA, F. J. Y VALDECASAS, A. *El silencio “positivamente negativo” en la solicitud de licencias urbanísticas como contributivo de corrupción urbanística: réquiem por el silencio positivo en este ámbito*”, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Nº 12/2009. La Ley-Actualidad, Madrid, 2009.

GARCÍA-BELLIDO J. *Candorosas reflexiones ante una infortunada sentencia*, Revista de Estudios de la Administración Local Nº 277, 1998.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A. *Acotamiento al régimen del silencio administrativo en nuestro ordenamiento jurídico. La última reforma de la Ley 30/1992*, Revista de Derecho Urbanístico Nº 169, 1999.

GARCÍA-TREVIJANO GARNICA, J.A. *Silencio administrativo y licencias urbanísticas*, La Ley Nº 7156, 2009.

GÓMEZ TOMILLO, M. *Urbanismo: Función Pública y derecho penal*, Ed. Comares, Granada, 2000.

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. *El control de la legalidad urbanística ¿qué legalidad?*, en [http://www.idluam.org/files/urbanismo/Control\\_Legalidad\\_Urb\\_Morant.pdf](http://www.idluam.org/files/urbanismo/Control_Legalidad_Urb_Morant.pdf) (consultado por última vez el 20 de marzo de 2011).

GÓMEZ-FERRER MORANT, R. *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Tecnos, Madrid, 1971.

GONZÁLEZ ALONSO, B. *Sobre estado y administración Corona de Castilla en antiguo régimen*, Ed. Siglo XXI de España Editores S.A., Madrid, 1981.

GONZÁLEZ CASANOVA, J.A. *Las Diputaciones Provinciales en España. Historia política de las Diputaciones, 1812-1985*, Madrid, 1986.

GONZÁLEZ del SANTO FERNÁNDEZ, S. *La Gestión urbanística: Sistema de Compensación. Gestión de sectores prioritarios. Dir de los Servicios Jurídicos de SOGESPA*. En: [http://www.unioviedo.es/cecodet/MGUOT/docum/asignatura3/Gestion\\_urbanistica\\_Sistema\\_compensacion-Gestion\\_sectores\\_prioritarios.pdf](http://www.unioviedo.es/cecodet/MGUOT/docum/asignatura3/Gestion_urbanistica_Sistema_compensacion-Gestion_sectores_prioritarios.pdf)

GONZÁLEZ NAVARRO, F. *El silencio administrativo: ficción, trampa y caos*, en *Revista jurídica de Navarra*, nº 30, 2000.

GONZÁLEZ PÉREZ, J. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (ley 30/1992, de 26 de noviembre)*, 4º Ed., Ed. Civitas, Madrid, 2007.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los convenios interadministrativos de los entes locales*. 1ª ed., Editorial Montecorvo, Madrid, 2002.

GONZÁLEZ-ANTÓN ÁLVAREZ, C. *Los servicios públicos locales del agua: régimen jurídico de su gestión integrada*. Tesis Doctoral. Universidad de León, 1999.

GONZÁLEZ-SICILIA, C. *Comentarios a la Sentencia del Tribunal Constitucional N° 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998, RDU*, N° 188, 2001.

GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ed. Thomson Aranzadi, Navarra, 2004.

HUELIN MARTÍNEZ DE VELASCO, J. *Las obras de urbanización y los contratos públicos de obras. A propósito de la sentencia Scala 2001, Cuadernos de Derecho local*, n° 4. Editorial Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2004.

HUERGO LORA, A. *Las consecuencias de la STC 61/1997 (RTC 1997, 61) en la jurisprudencia contencioso-administrativa, Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Parte Estudio N° 9, 2000.

IBAÑEZ ALONSO, R. *Indemnización de daños y perjuicios por licencia urbanística nula de pleno derecho y plazo de prescripción del derecho a reclamar, Actualidad administrativa*, N° 19, 2007, págs. 2349-2357

IBAÑEZ ALONSO, R. *Infracciones y sanciones en el ámbito urbanístico: la protección de la legalidad urbanística, Cuadernos de derecho judicial*, N°. 10, 2003 (Ejemplar dedicado a: Derecho y urbanismo: principios e instituciones comunes / Jesús María Chamorro González (dir.))

IBAÑEZ ALONSO, R. *A propósito del Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales en materia de ordenación del territorio y urbanismo en el Principado de Asturias, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, 2005, Vol. 39, N° 216, Pág. 59 a 103.*

JANINI TATAY, T. y FONT ARELLANO, S. *La medida cautelar de suspensión de obras en Derecho urbanístico, Iuris: Actualidad y práctica del derecho, N° 80, 2004.*

JANINI TATAY, T. y FONT ARELLANO, S. *Breviario municipal de protección de la legalidad urbanística, Instituto de estudios de Administración Local. Madrid, 1985.*

LEALL GRAU, M. *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por alteración de la ordenación territorial y urbanística, Revista de Urbanismo y Edificación, N° 19, 2009.*

LEGUINA VILLA, J. *Escritos sobre Autonomías Territoriales. Madrid: Ed. Tecnos SA, 1995.*

LEGUINA VILLA, J. *Licencias urbanísticas y protección medioambiental. Algunas cuestiones controvertidas, Boletín Gestión Urbanística Quantor, N° 33/2010*

LÓPEZ MENUDO, F. *Parques, jardines, y otras dotaciones. Su protección urbanística en Andalucía. Revista Andaluza de Administración Pública, N° 57, 2005, pp. 11 a 35.*

LÓPEZ RAMÓN, F. *Derechos fundamentales, subjetivos y colectivos al medio ambiente, Revista Española de Derecho Administrativo, N° 95, 1997*

LORA-TAMAYO VALLVÉ, M. *Las nuevas legislaciones de las Comunidades Autónomas: una visión de conjunto*, *Revista de Administración Pública*, Nº 151, 2000.

LOZANO CUTANDA, B. *Urbanismo y corrupción: algunas reflexiones sobre el Derecho administrativo*, *Revista de Administración Pública*, Nº 172, 2007.

LUQUE JIMÉNEZ, M.C. *Anotaciones preventivas y principio de subrogación real. Comentario a la Resolución de la DGRN de 3 de octubre 2008*, *Revista de Derecho Patrimonial* núm. 24/2010 1 parte Jurisprudencia, Editorial Aranzadi, Pamplona, 2010.

MARAÑA SÁNCHEZ, J. Q. *En clave constitucional: Licencias urbanísticas contra legem y silencio administrativo. STS de 28 de enero de 2009*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Nº 9/2009.

MARTÍN MATEO, R. *Manual de derecho autonómico*. Madrid: Pub. Abella, 1988.

MARTÍN MATEO, R. *El ambiente y el acta única*, en *VVAA.: Actualidad y perspectivas del derecho público a finales del siglo XX*, Volumen III, Editorial Complutense, Madrid, 1992.

MARTÍN MATEO, R. *Tratado de Derecho Ambiental*, Vol III, *Recursos Naturales*, Trivium, Madrid, 1997.

MARTÍN REBOLLO, L. *Leyes administrativas*, Aranzadi, 10ª Ed., Navarra., 2004.

MÉJICA, J. y OREJAS, A. *Derecho Urbanístico de Asturias*, Ed. Fundación Méjica, Oviedo, 2003.

MELÓN A. (Dir.) *Memento práctico* F. Lefebvre, Urbanismo, Madrid 2009.

MENÉNDEZ REXACH, A. *Las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas sobre el régimen del suelo. Comentario crítico de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, RDU, N° 153, 1997.*

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. *Estado actual de la delegación tras la Ley 4/1999 de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.* Actualidad administrativa, N° 4, 2000.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. *La función social de la propiedad y su repercusión en los supuestos indemnizatorios de la Ley 8/2007 de Suelo y los espacios naturales protegidos.* Justicia administrativa: Revista de Derecho Administrativo, N°. 38, 2008.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. *El contrato de consultoría y asistencia.* Civitas, Madrid, 2002.

MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. *Desarrollo rural y gestión sostenible del monte,* Portal Derecho SA, Madrid, 2005.

MOLINA FLORIDO, I. *Urbanismo y Edificación RUE, El Régimen de las licencias Urbanísticas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid 9/2001, de 17 de julio.* Ed. Aranzadi, Navarra 2002.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho público de las Comunidades Autónomas I.* Madrid: Civitas, 1982.

MUÑOZ MACHADO, S. *Revisión de planes de urbanismo y modificación de las zonas verdes y espacios libres*, *Revista Española de de Derecho Administrativo*, Nº 17, 1978.

NIETO GARCÍA, A. *Derecho Administrativo Sancionador*, Madrid Ed. 2ª Tecnos, 1994.

NIETO GARCÍA, A. *Estudios de Derecho y Ciencia de la Administración*. Centro de estudios políticos y constitucionales. Madrid 2001.

OLMEDO GAYA, A. Y PÉREZ SOLER, LM. *Manual práctico de disciplina urbanística*, Tecnos, Madrid, 2002.

ORTEGA ÁLVAREZ, L., ALONSO GARCÍA, C., DELGADO PIQUERAS, F., SERRANO LOZANO, R. Y VILLANUEVA CUEVAS, A. *Justicia administrativa*, *Revista de Derecho Administrativo*, Nº 31, 2006, pp. 215 a 220.

ORTEGA BERNARDO, J. *La caducidad en las licencias urbanísticas*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 160, 1998.

PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Urbanístico General*, Editorial Marcial Pons, Barcelona, 2008.

PAREJO ALFONSO, L. *La Disciplina Urbanística*, Ed. Portal de Derecho, Madrid, 2006.

PEÑA DIEZ, J. F. *Ejercicio del derecho a la autonomía, configuración del sistema Autonómico, elementos de homogeneidad y diferenciación. El Funcionamiento del Estado Autonómico*. Madrid: MAP, 1996.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. *Criterios territoriales y urbanísticos para una gestión integral de los usos turísticos en el litoral asturiano*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, nº 43, 2009.

PÉREZ FERNÁNDEZ, J.M. *La ordenación espacial del equipamiento comercial: planificación comercial: Planificación urbanística. El derecho administrativo en el umbral del siglo XXI : homenaje al profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo* (coord. SOSA WAGNER, F.), Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2000.

PONS GONZÁLEZ, M. y del ARCO TORRES, M. *Términos Urbanísticos*. Ed. Comares, Granada, 1986.

POSADA HERRERA, J. *Lecciones de administración del Sr. D. José de Posada Herrera : estudios sobre la beneficencia pública*. Ed. Universidad de Oviedo Servicio de Publicaciones, 1995.

POSADA HERRERA, J. *Posada Herrera y los orígenes del Derecho Administrativo, I Seminario de Historia de la Administración 2001*. Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid 2001.

PULIDO QUECEDO, M. *Sobre la suspensión autonómica de licencias municipales (A propósito de la STC 11/1999, de 11 de febrero)*. (Cuestión de inconstitucionalidad sobre la Ley 3/1987, de Disciplina Urbanística de Asturias). *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* nº 3, 1999.

QUINTANA LÓPEZ, T. (Coord.) *El silencio administrativo. Urbanismo y Medio Ambiente*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2006.

QUINTANA LÓPEZ, T., BALLESTEROS MOFFA, L.A. y CASARES MARCOS, A. *Código de legislación urbanística y jurisprudencia concordada*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

QUINTANA LÓPEZ, T., BALLESTEROS MOFFA, L.A.: *Legislación del Suelo, Estatal y Autonómica, Volumen I, 2ª edición*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.

QUINTANA LÓPEZ, T. *Derecho urbanístico estatal y autonómico*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001.

QUINTANA LÓPEZ, T. *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2005.

QUINTANA LÓPEZ, T.A. *El derecho de los vecinos a la prestación y establecimiento de los servicios públicos municipales en la jurisprudencia*. Repertorio de jurisprudencia Aranzadi, Nº 7, 2007.

QUINTANA LÓPEZ, T.A. *La autonomía municipal, ¿baluarte de la inactividad administrativa?* Civitas. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1993.

QUINTANA LÓPEZ, T.A. *La inactividad de la Administración como acto administrativo: Sentencia del Tribunal Constitucional 294/1994*. Poder Judicial, Nº 36, 1994.

QUINTANA LÓPEZ, T.A. *La responsabilidad civil concurrente de las Administraciones públicas*. *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1992.

QUINTANA LÓPEZ, T.A. *Las licencias urbanísticas municipales y las obras públicas*. *Revista de Administración Pública*, 1987.

QUIRÓS ROLDÁN, A. (Dir) *El régimen de fuera de ordenación urbanística*, Ed. Atelier, Barcelona, 2002.

QUIRÓS ROLDÁN, A. *El ambiente y el acta única, RDU*, Nº 51, 1989.

QUIRÓS ROLDÁN, A. *Panorama del derecho urbanístico español: balance y perspectivas*, RDU, N° 166, 1998.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. *Las medidas cautelares en el proceso contencioso administrativo respecto del medio ambiente en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo*, Revista Aranzadi Doctrina, l N° 3, 2010.

RAZQUIN LIZARRAGA, J.A. *Silencio administrativo y urbanismo: imposibilidad de adquirir licencias urbanísticas por silencio positivo contra legem*, Revista Aranzadi Doctrinal, N° 5, 2009.

RENART GARCÍA, F. *Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del Código Penal de 1995 (I)*, Revista Doctrina y Jurisprudencia, Año II. N° 42, 2001.

RIVERO ORTEGA, R. *La obligación de resolver. El silencio administrativo : urbanismo y medio ambiente*. (coord. QUINTANA LÓPEZ, T.A.), Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2006.

RIVERO ORTEGA, R. Y SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. *Participación ciudadana en el ámbito local. Tratado de derecho municipal Vol. 2*, (coord. MUÑOZ MACHADO, S.), Ed. Iustel, Madrid, 2011.

RIVERO ORTEGA, R.: *El Estado vigilante*, Ed. Tecnos, Madrid, 2000.

RODRÍGUEZ-AVIAL LLARDENT, L. *Zonas verdes y espacios libres en la ciudad*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1982.

RODRÍGUEZ-VIGIL, J. L. *Los montes comunales y vecinales de Asturias*, Ed. Trea, Oviedo, 2005.

ROMERO CANDAU, P. Comentario al art. 19 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, de Suelo Estatal; Resolución de 15

septiembre 2009, Dirección General de los Registros y del Notariado. En: GUTIÉRREZ COLOMINA, V. Y CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, A. Estudio del articulado del Texto Refundido de la Ley del Suelo Estatal. Real Decreto Legislativo nº 2/2008, de 20 de junio. Ed. Aranzadi, Navarra, 2009.

RUIZ DE LOBERA PÉREZ-MINGUEZ, C. *Por qué los Ayuntamientos no deberían tener competencias para la elaboración de los instrumentos de ordenación territorial*, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, Nº 232, 2007.

SÁNCHEZ GOYANES E. *La reconducción de la prevaricación urbanística a sus justos términos (STS 363/2006, de 28 de marzo, Revista de Urbanismo y edificación*, Nº 14, 2006.

SÁNCHEZ GOYANES, E. *La aporía de la liberalización estatal del suelo. Contenido y efectos de la Sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio, Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. La ley –Actualidad, Madrid, 2001.

SANTOS DÍEZ, R. Y CASTELAO RODRÍGUEZ, J. *Derecho urbanístico. Manual para juristas y técnicos, El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, 5ª ed., pág. 997 y ss, Ed. La Ley-Actualidad, Madrid, 2002.

SANZ BOIXAREU, P.J. *El régimen jurídico de las zonas verdes públicas. Revista de Derecho Administrativo*, Nº 47, 1985.

SANZ RUBIALES, I. *Silencio administrativo y prohibición de adquirir licencias contrarias al ordenamiento urbanístico*, *Revista de las Administraciones Públicas* Nº 171, 2006.

SORIANO HERNÁNDEZ, E. *Comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 11/1999, de 11 de febrero (RTC 1999, 11)*. *Revista General de Derecho* N° 663, Pág. 14247-14254, 1999.

SOSA WAGNER, F. (Coord.) *El derecho Administrativo en el umbral del Siglo XXI. Homenaje al Profesor Dr. D. Ramón Martín Mateo*, Tomo III, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 2000.

SOSA WAGNER, F. y ORDUÑA REBOLLO, E. *Leyes de las Comunidades Autónomas 1980-1982*. Madrid: Instituto de Estudios de Administración Local, 1983.

SOSA WAGNER, F. y ORDUÑA REBOLLO, E. *Leyes de las Comunidades Autónomas 1983*. Madrid: Ministerio de Administración Territorial, 1985.

SOSA WAGNER, F., QUINTANA LÓPEZ, T. Y TOLIVAR ALAS, L. *Comentarios a la Ley de contratos de las administraciones públicas*, Cedecs Editorial, S.L., Barcelona, 1996.

SOSA WAGNER, F. *Manual de derecho local*, 9ª Ed, Ed. Aranzadi, Navarra 2005.

SOSA WAGNER, F. *Posada Herrera: Actor y Testigo del Siglo XIX*, Ed. Universidad de León, León, 2000.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, L. *Tratado de derecho ambiental, Vol III: Recursos naturales*, Ed. Trivium, Madrid, 1997.

SUÁREZ FERNÁNDEZ, L. *De la ciudad antigua a la medieval*, Ayuntamiento de Oviedo, Oviedo, 1995.

SUÁREZ GONZÁLEZ, A. *Consideraciones sobre la Transición española*, en: *Cuenta y Razón*, 41, 1988.

TEZANOS, J. F.; COTARELO, R.; BLAS, A. *La transición democrática española*, Ed. Sistema, Madrid, 1989.

TOLIVAR ALAS, L. *Administración estatal y Asturiana: balance y coordinación. La España de las autonomías : reflexiones 25 años después.* (coord. GARCÍA ESCUDERO, P., LERMA BLASCO, J., ROCA JUNYENT, M. (pr.), BALADO RUIZ-GALLEGOS, M. (dir.)) Ed. Bosch, Barcelona, 2005.

TOLIVAR ALAS, L. *Estado-corporaciones locales en la reciente jurisprudencia constitucional. Revista de Estudios de la Vida Local*, N° 221, 1984.

TOLIVAR ALAS, L. *La descentralización municipal: el modelo de parroquias rurales.* Documentación administrativa N° 228, (Ejemplar dedicado a: La organización municipal), 1991.

TOLIVAR ALAS, L. *Notas a una norma largamente esperada: la Ley del Principado de Asturias 3/2002, de 19 de abril, de Régimen del Suelo y Ordenación Urbanística. Revista de Urbanismo y Edificación*, N° 7, 2003.

TOLIVAR ALAS, L. Y ARCE JANÁRIZ, A. *Parlamento y administración pública en el Principado de Asturias*, Academia Asturiana de Jurisprudencia, Asturias, 1994.

TOLIVAR ALAS, L. Y MENÉNDEZ SEBASTIÁN, E.M. *Aciertos y desaciertos del nuevo régimen del contrato de servicio en la Ley 30/2007, de 30 octubre, de Contratos del Sector Público. Revista de Administración Pública*, N° 176, 2008.

TOLOSA TRIBIÑO, C. *El uso del suelo. Planeamiento urbanístico de intervención administrativa. Doctrina, Jurisprudencia, casos prácticos y formularios*. Ed. DAPP Publicaciones Jurídicas, S.L., 4ª ed.. Pamplona, 2009.

TOLOSA TRIBIÑO, C. *Urbanismo y derecho penal. Una aproximación a la problemática del tipo de injusto del art. 319.1 del código penal de 1995 (II)*, *Revista de Doctrina y Jurisprudencia*, Año II. N° 43, 2001.

VALDÉS CAO., J. *La protección de la legalidad urbanística en el Principado de Asturias*, *RDU*, N° 174, 1999, Págs. 19 a 79.

VAQUER CABALLERÍA, M. *Cincuenta años de Ley del Suelo en Número especial con motivo del cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956*, (Coord. BASSOLS COMA, M.), *Revista de Derecho Urbanístico y Medioambiental*, N° 225, Madrid, 2006.

VAQUERO RAMIRO, S., Y GONZÁLEZ BOTIJA, F. *El juego del silencio administrativo en la concesión de licencias urbanísticas y en la legislación de montes: problemática a la hora de la inscripción en el Registro de la Propiedad*, *Revista española de Derecho Administrativo*, N° 136, 2007.

VELASCO CARBALLEIRO, F. *El medio ambiente en la Constitución: ¿derecho público subjetivo y/o principio rector?*, *Revista de las Administraciones Públicas*, N° 19, 1994.

VERA FERNÁNDEZ-SANZ, A. *Licencias urbanísticas y derecho de vecindad. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia de 29 de enero de 2009*, *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* N° 19 Ed. La ley–Actualidad, 2009.

VERDÚ MIRA, A.T. *Reflexiones sobre el procedimiento aplicable al otorgamiento de las licencias urbanísticas a propósito de los artículos 319 y 320 del Código Penal, Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* N° 153, 1997.

VVAA. *Fundamentos Jurídicos de Urbanismo*, Vol II, Ed. Aranzadi, Navarra. MARTIN REBOLLO, L y BUSTILLO BOLADO, R (Dir)., 2009.

VVAA. *Modernización, desarrollo político y cambio social*, CARNERO ABAD, T. (ed.), Ed. Alianza Editorial. Madrid, 1992.

VVAA. *Número Especial con motivo del cincuentenario de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1956, RDU*, N° 225, (Coord.) BASSOLS COMA, M., 2006.

VVAA. *Sanción penal y sanción administrativa en materia de ordenación del territorio: Seminario celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz*, TERRADILLOS BASOCO, J.M. (Coord): Sevilla, 1999.

VVAA. *Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. La ley-Actualidad, Madrid, 2001.

VVAA. *Derecho urbanístico del Principado de Asturias*, Ed. La ley-Actualidad, Madrid, 2003.

VVAA. *Fundamentos de Derecho Urbanístico T.II.*, MARTÍN REBOLLO, L. BUSTILLO BOLADO, R.O. (Dirs.), Ed. Aranzadi, Navarra, 2009.

VVAA. *Memento Práctico Urbanismo*, (Dir.): MELÓN MUÑOZ, A.: Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2006.

VVAA. *Memento Práctico Urbanismo*, (Dir.): MELÓN MUÑOZ, A.: Ed. Francis Lefebvre, Madrid, 2010.

ZAMBONINO PULITO, M. *La responsabilidad patrimonial de la administración por actos urbanísticos. Sanción penal y sanción administrativa en materia de ordenación del territorio: Seminario celebrado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Cádiz*, TERRADILLOS BASOCO, J.M. (Coord):, Sevilla, 1999.

**ANEXO**

## I. Organización administrativa

### Decretos

-Decreto 126/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras.

-Decreto 124/2008, de 27 de noviembre, de estructura orgánica básica de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda.

-Decreto 16/2008, de 27 de febrero, por el que se regula la composición, competencias y funcionamiento de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias.

- Decreto 148/2007, de 1 de agosto, de estructura orgánica básica de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda.

- Decreto 86/2003, de 29 de julio, de estructura orgánica básica de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, modificado por Decreto 101/2004 de 30 de diciembre y por Decreto 91/2005 de 29 de julio.

- Decreto 25/2000, de 9 de marzo, por el que se regula la organización y funcionamiento de la Comisión cartográfica del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 26/2004.

- Decreto 94/1999, de 12 de agosto, por el que se regula la estructura orgánica básica de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial

- Decreto 15/1998, de 12 de marzo, por el que se regula la estructura orgánica de la Consejería de Fomento

- Decreto 133/1984, de 15 noviembre, sobre constitución de la Sociedad Mixta de Gestión y Promoción del Suelo.

#### Resoluciones

- Resolución de 8 de enero de 2008, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, por la que se delegan competencias en el titular de la Dirección General de Vivienda.

- Resolución de 17 de octubre de 2007, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, por la que se delegan competencias en el titular de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- Resolución de 10 de agosto de 2007, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, por la que se delegan competencias en los titulares de diversos órganos de la Consejería.

- Resolución de 3 de febrero de 2005, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se delegan competencias en el Director General de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

- Resolución de 12 de diciembre de 2003, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se delegan competencias en el titular de la Dirección General de Vivienda.

- Resolución de 4 de agosto de 2003, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se delegan competencias en el titular de la Dirección General de Vivienda.

- Resolución de 9 de julio de 2003, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se delegan atribuciones del titular de la Consejería en el titular de la Secretaría General Técnica.

- Resolución de 12 de junio de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se revoca la delegación de competencias en el titular de la Dirección General de Arquitectura y Vivienda efectuada por Resolución de 18 de octubre de 1999.

- Resolución de 2 de diciembre de 2009, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, sobre normalización de instrumentos de planeamiento y gestión urbanística para su incorporación al registro de Planeamiento y Gestión Urbanística y su integración en el sistema de información territorial del Principado de Asturias

## II. Urbanismo y Vivienda

### Urbanismo

#### Leyes

- Ley 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras.

#### Decretos

- Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

- Decreto 37/2003, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Principado de Asturias 5/1995, de 6 de abril, de promoción de la accesibilidad y supresión de barreras, en los ámbitos urbanístico y arquitectónico.

- Decreto 111/1985, de 29 de noviembre, por el que se constituye la Comisión Gestora del Area de Rehabilitación Integrada de Cudillero.

#### Resoluciones

- Resolución de 17 de junio de 2008, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria de subvenciones a fundaciones, entidades e instituciones sin ánimo de lucro para obras de rehabilitación funcional o estructural de edificios catalogados o con valor arquitectónico preferente.

- Acuerdo de 25 de julio de 2005, adoptado por la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA), relativo a la aprobación definitiva de una modificación de Normas Subsidiarias de Planeamiento de Grado en Picaroso (Expediente CUOTA: 385/2005).

- Resolución de 1 de junio de 2005, de la Consejería de Cultura, Comunicación Social y Turismo, por la que se aprueba el entorno de protección provisional para la Plaza de Toros de Buenavista, en Oviedo.

## Vivienda

### Leyes

- Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda, modificada por Ley 6/2004, de 28 de diciembre y por Ley 7/2005, de 29 de diciembre.

- Ley 4/1999, de 16 de febrero, de concesión de crédito extraordinario destinado a dar cobertura a actuaciones prioritarias en el polígono de Ventanielles

- Ley 3/1999, de 16 de febrero, sobre actuaciones prioritarias en el polígono de Ventanielles

- Ley 3/1995, de 15 de marzo, de sanciones en materia de vivienda, modificada por Ley 7/1997, de 31 de diciembre y Ley 15/2002, de 27 de diciembre.

### Decretos

-Decreto 63/2008, de 9 de julio, por el que se aprueban los coeficientes aplicables al valor catastral para estimar el valor real de determinados bienes inmuebles urbanos a efectos de los impuestos sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados y sobre sucesiones y donaciones, así como la metodología seguida para su obtención, modificado por Decreto 213/2008.

- Decreto 41/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el Libro del Edificio en el Principado de Asturias, modificado por Decreto 123/2009.

- Decreto 40/2007, de 19 de abril, por el que se aprueba el “Libro de la Vivienda” en el Principado de Asturias, modificado por Decreto 122/2009.

-Decreto 130/2006, de 21 de diciembre, por el que se regulan las ayudas para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda en el ámbito del Plan Asturiano de Vivienda 2006-2008.

- Decreto 11/2006, de 24 de enero, por el que se regulan los precios de venta y renta de las viviendas protegidas en segunda y posteriores transmisiones, modificado por Decreto 18/2007.

- Decreto 120/2005, de 17 de noviembre, por el que se establecen los precios máximos de venta de las viviendas protegidas de nueva construcción modificado por Decreto 52/2006.

- Decreto 92/2005, de 2 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento en la materia de Vivienda de la Ley del Principado de Asturias 2/2004, de 29 de octubre, de Medidas Urgentes en Materia de Suelo y Vivienda.

- Decreto 9/2005, de 27 de enero, por el que se actualizan los precios máximos de venta de las viviendas protegidas concertadas.

- Decreto 39/1998, de 25 de junio, por el que se aprueban las normas de diseño en edificios destinados a viviendas

- Decreto 8/1998, de 19 de febrero, por el que se regula el acceso a las viviendas de protección oficial promovidas por el Principado de Asturias, modificado por Decreto 67/1998, de 19 de noviembre, y por Decreto 60/2001, de 14 de junio

- Decreto 33/1997, de 15 de mayo, de ayudas a la promoción de viviendas de protección oficial destinadas a unidades familiares con escasos recursos económicos

- Decreto 25/1996, de 20 de junio, por el que se regula la actividad de prestación de servicios a domicilio.

- Decreto 83/1995, de 12 de mayo, por el que se regulan las condiciones y el sistema de calificación de las organizaciones colaboradoras para el control de calidad de la edificación.

- Decreto 6/1995, de 18 de enero, regulador del régimen jurídico de la habitabilidad y de los procedimientos administrativos relacionados con la misma.

- Decreto 67/1992, de 16 de septiembre, de gestión y recaudación de fianzas por arrendamientos y suministros en el Principado de Asturias.

- Decreto 64/1990, de 12 de julio, por el que se aprueba la Norma de Calidad en la Edificación del Principado de Asturias.

-Decreto 63/1990, de 12 de julio, sobre aplicación de áreas geográficas homogéneas para el régimen de viviendas de protección oficial en el Principado de Asturias.

- Decreto 43/1990, de 3 de mayo, sobre acreditación de laboratorios de ensayos para el control de calidad de la edificación en el Principado de Asturias.

- Decreto 84/1989, de 27 de julio, por el que se crea un Fondo de Suelo Público para Viviendas Sociales del Principado de Asturias y se regula la enajenación de bienes del mismo

- Decreto 71/1989, de 15 de junio, por el que se regula la concesión de subvenciones para la promoción y adquisición de viviendas de protección oficial y vivienda usada

- Decreto 1/1987, de 9 de enero, por el que se establecen normas para la erradicación del chabolismo en el territorio del Principado de Asturias.

- Decreto 19/1986, de 6 de febrero, sobre proceso de amortización y enajenación de Viviendas de Promoción Pública transferidas al Principado de Asturias por la Administración del Estado.

- Decreto 135/1986, de 28 de noviembre, por el que se crea el Comité de Viviendas Sociales CECA de Asturias, modificado por decreto 30/1992.

#### Resoluciones

- Resolución de 2 de octubre de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se declara que las medidas de apoyo del Principado de Asturias para favorecer el acceso de la ciudadanía a la vivienda y las ayudas complementarias al Plan de Vivienda Estatal previstas en el Decreto 130/2006, de 21 de diciembre, son aplicables a las previstas en el Plan de Vivienda Estatal y Rehabilitación 2009-2012, aprobado por Real Decreto 2066/2008, de 12 de diciembre.

- Resolución de 25 de septiembre de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 4 de agosto de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban los modelos y se informa de los requisitos y condiciones establecidos en la normativa vigente en materia de vivienda para la solicitud de calificación provisional o definitiva.

- Resolución de 27 de mayo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de las convocatorias públicas de subvenciones a la adquisición de vivienda protegida autonómica en régimen de concurrencia competitiva, modificada por Resolución de 10 de diciembre de 2009.

- Resolución de 27 de mayo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria pública de ayudas económicas estatales y autonómicas destinadas a la rehabilitación de vivienda, en régimen de concurrencia competitiva.

- Resolución de 18 de mayo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases para convocatoria pública de subvenciones al alquiler de viviendas, modificada por Resolución de 10 de diciembre de 2009.

- Resolución de 15 de mayo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las Bases reguladoras de las convocatorias públicas de subvenciones a la adquisición de vivienda protegida autonómica (VPA) iniciada, en régimen de concurrencia competitiva, modificada por Resolución de 10 de diciembre de 2009.

- Resolución de 13 de mayo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria de ayudas económicas destinadas a la mejora de la envolvente térmica de los edificios en régimen de concurrencia competitiva.

- Resolución de 27 de marzo de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases de la convocatoria pública de subvenciones a adquirentes de viviendas protegidas concertadas en régimen de concurrencia competitiva.

- Resolución de 19 de febrero de 2009, de la Consejería de Bienestar Social y Vivienda, por la que se aprueban las bases reguladoras de la convocatoria pública de ayudas destinadas a Ayuntamientos para la rehabilitación de escuelas rurales con destino a vivienda.

- Resolución de 3 de abril de 2008, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 5 de octubre de 2007, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, por la que se aprueba la convocatoria de ayudas económicas destinadas a propietarios de viviendas libres desocupadas para su arrendamiento.

- Resolución de 3 de septiembre de 2007, de la Consejería de Infraestructuras, Política Territorial y Vivienda, por la que se aprueba la tercera convocatoria de subvenciones a la adquisición de vivienda.

- Resolución de 2 de mayo de 2006, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 11 de noviembre de 2005, de la Consejería de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Convenio de colaboración suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, y la Sociedad Pública de Alquiler, S.A.

- Resolución de 11 de noviembre de 2005, de la Consejería de la Presidencia, por la que se ordena la publicación del Convenio de colaboración suscrito entre el Principado de Asturias, a través de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, y el Ministerio de Vivienda para la aplicación del Plan Estatal 2005-2008 para favorecer el acceso de los ciudadanos a la vivienda.

- Resolución de 22 de julio de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueba la tercera convocatoria de subvenciones a la adquisición de vivienda.

- Resolución de 22 de julio de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueba la tercera convocatoria de ayudas económicas estatales y autonómicas destinadas al alquiler de vivienda.

- Resolución de 22 de julio de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueba la tercera convocatoria de ayudas económicas estatales y autonómicas destinadas a la rehabilitación de viviendas.

- Resolución de 2 de febrero de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 17 de enero de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se convoca el procedimiento de adjudicación del grupo de 40 viviendas declaradas protegidas por la Comunidad Autónoma, promovidas por el Principado de Asturias en la avenida de Galicia, Gijón.

- Resolución de 17 de enero de 2005, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se convoca el procedimiento de adjudicación de las viviendas vacantes existentes en el grupo de viviendas declaradas protegidas por la Comunidad Autónoma, promovidas por el Principado de Asturias en Poago, Gijón.

- Resolución de 13 de diciembre de 2004, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueba el modelo de solicitud para acceso a las viviendas promovidas por el Principado de Asturias.

- Resolución de 2 de noviembre de 2004, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se aprueban las normas de procedimiento que habrán de regular la tramitación y resolución de solicitudes de ayudas económicas estatales destinadas al fomento del arrendamiento de viviendas.

- Resolución de 15 de junio de 2004, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se regula el denominado “Programa para el alquiler de viviendas vacías del Principado de Asturias”.

- Resolución de 12 de abril de 2004, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 27 de octubre de 2003, de la Consejería de Vivienda y Bienestar Social, por la que se crea el registro de solicitantes de vivienda del Principado de Asturias.

- Resolución de 3 de febrero de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 19 de julio de 2002, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se convocan subvenciones a la adquisición de vivienda.

- Resolución de 26 de junio de 2002, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se convocan procedimientos de adjudicación de grupos de viviendas promovidas por el Principado en los concejos que se relacionan.

- Resolución de 4 de julio de 2002, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, relativa a la ponderación de ingresos familiares.

- Resolución de 2 de octubre de 2001, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, relativa a la ponderación de ingresos familiares

- Resolución de 27 de junio de 2001, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se aprueban las normas de procedimiento que habrán regular la tramitación y resolución de solicitudes de ayudas económicas estatales y autonómicas en materia de vivienda

- Resolución de 2 de junio de 2000, de la Consejería de Industria, Comercio y Turismo, por la que se establece la obligación de colocar puertas en cabina para los ascensores que carecen de ella, y de instalar un sistema de emergencia autónomo para alumbrado y petición de socorro desde la cabina

## Cámaras de Propiedad

### Decretos

- Decreto 1/1997, de 9 de enero, sobre asunción de funciones, personal y patrimonio de las Cámaras de la Propiedad Urbana

## Patrimonio residencial

### Decretos

- Decreto 16/1991, de 7 de Febrero, por el que se regulan las ayudas a la rehabilitación del Patrimonio Inmobiliario Residencial Regional Rural y Urbano.

## III. Ordenación del territorio

### Régimen General

#### Leyes

- Ley 2/2004, de 29 de octubre, de medidas urgentes en materia de suelo y vivienda, modificada por Ley 6/2004, de 28 de diciembre y por Ley 7/2005, de 29 de diciembre.

- Ley 8/1984, de 13 de julio, por la que se autoriza la creación de una Sociedad Regional de Gestión y Promoción del Suelo

## Decretos Legislativo

-Decreto 42/2008, de 15 de mayo, por el que se aprueban definitivamente las Directrices Sectoriales de Ordenación del Territorio para el aprovechamiento de la energía eólica.

- Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo, modificado por Ley 2/2004, de 29 de octubre, por Ley 6/2004 de 28 de diciembre y por Ley 11/2006, de 27 de diciembre.

## Decretos

- Decreto 278/2007, de 4 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias.

- Decreto 11/1991, de 24 de Enero, por el que se aprueban las Directrices Regionales de Ordenación del Territorio de Asturias.

## Resoluciones

- Resolución de 6 de julio de 2009, de la Consejería de Economía y Hacienda, por la que se ordena la publicación de la relación de bienes que integran el Patrimonio de Suelo del Principado de Asturias.

- Resolución de 30 de abril de 2003, de la Consejería de Infraestructuras y Política Territorial, por la que se aprueba y se ordena publicar el documento "Marco de criterios, requisitos y

condiciones para la catalogación de los núcleos rurales en el Principado de Asturias".

## Costas

### Decretos

- Decreto 107/1993, de 16 de diciembre, por el que se aprueban las directrices subregionales de ordenación del territorio para la franja costera.

### Resoluciones

- Acuerdo de 23 de mayo de 2005, adoptado por el Pleno de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA), relativo a la aprobación definitiva del Plan Territorial Especial de Ordenación del Litoral Asturiano (POLA). (Expte. SGDU-OT 646/01).

## Jurado de Expropiación

- Decreto 22/2004, de 11 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Jurado de Expropiación del Principado de Asturias, modificado por el Decreto 76/2004.