

Crónica jurídica

El derecho urbanístico y territorial en tiempos de crisis

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.
Universidad Complutense de Madrid

RESUMEN: En esta Crónica se da cuenta de toda una serie de normas e instrumentos dictados en los últimos meses que tienen como finalidad, en su mayor parte, hacer compatibles una protección territorial y ambiental adecuada con otros usos o actividades económicas, para afrontar la actual crisis económica, bajo el señuelo —¡cómo no!— de la sostenibilidad. La Crónica se abre con una referencia al reciente Plan Nacional e Integral de Turismo y su previsible impacto en la Ley de Costas. A continuación, se da noticia de la reforma de la Ley madrileña de Ordenación del Territorio para adaptarla al macro-proyecto urbanístico Eurovegas, que se pretende instalar en el territorio de la Comunidad Autónoma. También se da cuenta de la liberalización total del sector del comercio en Madrid, eliminando las licencias para la ejecución de obras, sustituyéndolas por meras declaraciones responsables, sin identificar un régimen específico de control posterior; así como de dos leyes gallegas también preocupantes, la de vivienda y la forestal, que contienen previsiones ciertamente polémicas. La excepción a todo ello viene dado por la reforma del régimen del silencio administrativo en el caso de los campos de golf andaluces, que se configura negativo para evitar lesiones irreversibles al medio ambiente como consecuencia de la inactividad de la Administración.

1. El Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015 y la Ley de Costas

En el número 172 de esta Revista daba cuenta de la derogación parcial de la Ley de Costas por el Texto Refundido de la Ley de Puertos. En la actualidad, además, se

está tramitando una reforma integral de la Ley de Costas (Proyecto de Ley de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas) que, a primera vista, parece que supondrá la desnaturalización definitiva de una de las leyes más emblemáticas e importantes de nuestra democracia. Por el momento, otro instrumento ha

e-mail: obouazza@der.ucm.es.

Este trabajo ha sido realizado en el marco del Proyecto de Investigación del Ministerio de Ciencia e Innovación «Servicios públicos e infraestructuras en la nueva ordenación

territorial del Estado» (DER2009-13764/JURI), dirigido por el profesor doctor don Tomás CANO CAMPOS, profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad Complutense de Madrid.

incidido también en el ámbito de esta Ley. Me refiero al reciente **Plan Nacional e Integral del Turismo 2012-2015**. Como señala este instrumento, la Ley de Costas tiene como objetivo hacer accesible al público toda la longitud de la costa y defenderla contra la erosión y la urbanización excesiva, garantizando a su vez la necesaria seguridad jurídica de los afectados, contemplando unos derechos concesionales de 30 años, renovables por otros 30. Concesiones administrativas, además, dadas por buenas por nuestro Tribunal Constitucional (STC 149/91, de 4 de julio). Pues bien, el nuevo Plan de Turismo pretende compatibilizar el objetivo de la Ley con un aprovechamiento turístico respetuoso con los derechos de los ciudadanos y la sostenibilidad de nuestras costas. Para ello, el Plan requiere una reforma de la Ley para poner en valor el litoral, en tres ámbitos de actuación. En primer lugar, la protección de los derechos legítimos de propietarios de viviendas, por medio de una revisión urgente y modificación de la Ley de Costas a fin de proteger los derechos legítimos de quienes poseen viviendas o pequeñas parcelas en zonas costeras que no suponen un impacto negativo sobre el medioambiente costero. En segundo lugar, ante el problema en la percepción de la imagen de calidad y equidad en los chiringuitos de nuestras costas se trabajará en el establecimiento de criterios mínimos de infraestructuras y servicios para la adjudicación, tarificación de productos y homologación de chiringuitos. En tercer lugar, plantea considerar la posibilidad de usar determinadas zonas del dominio público marítimo terrestre, mediante la suscripción de Convenios con la Dirección General de Costas, para la celebración de ciertos eventos de interés general con repercusión turística.

2. Eliminación de trabas administrativas para facilitar la construcción de macro-proyectos urbanísticos considerados de interés económico regional: «Eurovegas» y otras posibles actuaciones

El polémico macro-proyecto urbanístico popularmente conocido como «Eurovegas» finalmente ha encontrado su cobertura legal en la **Ley 9/1995, de 28 de marzo, de medidas de ordenación del territorio, suelo y urbanismo de Madrid**. En verdad, esta Ley ha sido modificada por la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas de la Comunidad de Madrid, para adaptarla a las necesidades de ese proyecto singular. Con

ello, se pretende eliminar las trabas administrativas y legales, desde la óptica de la ordenación del territorio y el urbanismo, para que este proyecto vea finalmente la luz. Además, se contempla una moratoria de 10 años, en la que no se podrá autorizar proyecto semejante alguno. Veamos más despacio el contenido de la reforma que permitirá este macro-proyecto urbanístico.

«Eurovegas», un complejo de turismo y juego, ha supuesto la introducción en la Ley de Ordenación del Territorio de Madrid de una variante de los denominados Proyectos de Alcance Regional, previstos originariamente. Me refiero a los Centros Integrados de Desarrollo.

Los Proyectos de Alcance Regional son actuaciones territoriales concretas que se realizan en el marco de la ordenación del territorio o al margen de ella, si se considera que concurren razones de urgencia o excepcional interés público (art. 33). Ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, cualquiera de las siguientes actuaciones: a) Infraestructuras regionales de cualquier tipo, comprendiendo las construcciones e instalaciones complementarias precisas; b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte a vivienda pública de emergencia, servicios públicos, dotaciones y equipamientos; c) Instalaciones para el desarrollo de actividades económicas que tengan por objeto la investigación, la producción, la distribución y la comercialización de bienes y servicios; d) Proyectos que supongan la implantación de actividades económicas que revistan interés por su relevancia en la creación de empleo, por la inversión que comporten o por la creación de riqueza para la región. Los promotores privados que estén interesados en que su proyecto sea declarado de Alcance Regional deberán solicitarlo a la Consejería competente en materia de Economía para que emita el correspondiente informe que, en caso de ser favorable, determinará la aplicación del procedimiento establecido en la Ley.

Los Centros Integrados de Desarrollo se definen como aquellos complejos que tengan por objeto la prestación integrada de actividades industriales, turísticas, de convenciones y congresos, de ocio, espectáculos, juego, deportivas, sanitarias, culturales o comerciales, así como otras actividades o usos accesorios o complementarios a los anteriores, y presenten un impacto relevante, efectivo y duradero, en el desarrollo económico, social y cultural de la Comunidad de Madrid (art. 33.2.2º párrafo).

Pueden elaborar, promover y ejecutar Proyectos de Alcance Regional: a) Las Administraciones públicas, las entidades de Derecho público de ellas dependientes y las sociedades cuyo capital les pertenezca íntegra o mayoritariamente, siempre que, en este último caso, la urbanización y la edificación forme parte de su objeto social; b) Las personas privadas, físicas o jurídicas. En el caso de los Centros Integrados de Desarrollo, el procedimiento podrá comenzar mediante la solicitud del interesado a la Administración, a la que se deberá acompañar la documentación consistente en un estudio de viabilidad económica, ambiental, técnica y organizativa, debiendo la Administración, en el plazo de un mes, comunicar al interesado, su decisión acerca de tramitar o no tramitar el procedimiento previsto en la Ley.

La aprobación definitiva de los Proyectos de Alcance Regional llevará implícita la declaración de la utilidad pública o, en su caso, el interés social y de la necesidad de la ocupación para la expropiación de los bienes y derechos que resulten afectados y sean necesarios para su ejecución, incluida la de las conexiones exteriores con las redes, sistemas de infraestructuras y servicios generales, de acuerdo con lo establecido en los Planes de Carreteras de la Comunidad de Madrid o en el Catálogo Viario, así como en el resto de la planificación y legislación sectorial y ambiental.

Cuando tengan encomendada o sean responsables de la ejecución de los Proyectos de Alcance Regional, podrán ser beneficiarios de la expropiación: a) Las entidades de Derecho público, incluso de carácter consorcial, así como las sociedades públicas que sean directamente promotores o reciban de la Administración promotora la encomienda de la ejecución; b) Los particulares promotores y las entidades urbanísticas colaboradoras constituidas entre estos y la Administración actuante.

El art. 39.3 contempla un importante efecto de la aprobación de estos Proyectos. Cuando éstos no sean compatibles con la ordenación urbanística municipal y contengan las previsiones a que se refiere el inciso segundo del artículo 36.1.j), su aprobación permitirá la inmediata ejecución del proyecto, con el alcance que resulte de las determinaciones de este cualquiera que fuera la ordenación aplicable. En todo caso, la incompatibilidad con la ordenación urbanística se entenderá a los exclusivos efectos de la referida ejecución y sin perjuicio de la adecuación ulterior a las determinaciones resultantes de la referida ordenación urbanística municipal por el procedimiento de pertinente

aplicación. Es decir, sometimiento de los intereses globales y de conjunto representados en el planeamiento municipal por una actuación concreta y sectorial aprobada a nivel autonómico. No obstante, se contemplan ayudas para los municipios afectados.

La Ley contempla la posibilidad incluso de que los inversores adjudicatarios no puedan llevar a buen puerto el proyecto aprobado, previendo la subrogación. Así, si bien en el art. 40.1 establece que la persona o entidad particular a la que el acto de aprobación definitiva atribuya la responsabilidad de la ejecución de un Proyecto de Alcance Regional está obligada a la completa realización de las obras e instalaciones previstas, excepcionalmente, en virtud de circunstancias sobrevenidas, cuando sea indispensable para el aseguramiento de la conclusión de la ejecución y por acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid adoptado a instancia del interesado, podrá autorizarse la sustitución, total o parcial, de este por otra persona o entidad en los derechos y las obligaciones derivados del acto de aprobación de un Proyecto de Alcance Regional y relativos, por tanto, a su ejecución.

La Ley de Medidas Fiscales y Administrativas incorpora disposiciones específicas en relación con los Centros Integrados de Desarrollo, adelantando desde el primer precepto, que tales disposiciones prevalecerán sobre el resto de normas de la Comunidad de Madrid (art. 43). Es destacable lo dispuesto en el art. 45.5.e). En efecto, para el supuesto de que el Centro Integrado de Desarrollo incorpore la actividad de casino, una vez aprobado un proyecto que implique la actividad de casino, se establece una moratoria, una prohibición de construir un proyecto que integre esa actividad, de diez años. Por otro lado, en virtud del art. 46.7 se deroga para estas Actuaciones la aplicación de la normativa de la Comunidad de Madrid en relación con el régimen de alturas de los edificios.

Los Proyectos de Alcance Regional de los Centros Integrados de Desarrollo prevalecerán sobre las determinaciones contenidas en el planeamiento urbanístico, que habrá de ser adaptado por la Administración competente, configurando el ámbito como un área de planeamiento incorporado, permitiendo su ejecución de forma inmediata. De igual forma el planeamiento urbanístico y, en su caso, el territorial que sean aprobados con posterioridad a la entrada en vigor de dichos Proyectos deberán incluir el mismo como un área de planeamiento incorporado, respetando íntegramente su contenido.

Documentación

La aprobación de los Proyectos de Alcance Regional de los Centros Integrados de Desarrollo llevará implícita la declaración de utilidad pública e interés social y de la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos incluidos en su ámbito y en todo caso de aquellos que sean necesarios para la ejecución de las conexiones exteriores con las redes públicas existentes. A tales efectos, el titular de la autorización del Centro Integrado de Desarrollo tendrá el carácter de beneficiario de la expropiación, que se tramitará por la vía de urgencia.

3. Campos de golf

La **Ley 13/2011, de 23 de diciembre, de Turismo de Andalucía**, ha sido modificada por el **Decreto-ley andaluz 1/2013, de 29 de enero**, incorporando una nueva Disposición adicional segunda. La modificación afecta a los campos de golf. En concreto, se recoge que en los procedimientos de declaración de campos de golf de interés turístico, previstos en el Decreto 43/2008, de 12 de febrero, regulador de las condiciones de implantación y funcionamiento de campos de golf en Andalucía, el plazo máximo para notificar la resolución expresa será de seis meses, que podrá ampliarse por otro plazo idéntico, cuando razones técnicas así lo aconsejen. El vencimiento del plazo máximo establecido, incluida la prórroga si la hubiere, sin haberse notificado la misma, legitima a la persona o personas interesadas que hubieran deducido la solicitud para entenderla desestimada por silencio administrativo. La finalidad es garantizar una adecuada protección del medioambiente y del entorno urbano.

4. Liberalización del sector del comercio

La **Ley 2/2012, de 12 de junio, de dinamización de la actividad comercial de Madrid**, da un paso muy significativo en la liberalización de este sector en la Comunidad Autónoma. No sólo se liberaliza el inicio de la actividad comercial, sino que también la ejecución de actuaciones u obras en los comercios. Para ello, simplemente deberá presentarse: a) Declaración responsable, en la que el interesado manifieste que cumple con la legislación vigente; b) Proyecto técnico que en cada caso proceda; c) Liquidación de la tasa, o precio, o contraprestación económica que, en su caso, corresponda (art. 3). Cuando se trate de otros actos de naturaleza urbanística, los mismos se iniciarán con su simple comunicación acompaña-

da de la liquidación de la tasa, precio o contraprestación económica que, en su caso, corresponda (art. 5). El control posterior que deberá realizar la Administración no viene regulado por esta Ley. En efecto, la Disposición adicional 3ª, 3er párrafo, se remite a la Ley del Suelo autonómica y a lo que dispongan las ordenanzas municipales (¡!). ¿Se realizarán tales controles? No obstante, se sigue contemplando el sometimiento de las obras a evaluación de impacto ambiental cuando así venga requerido por la legislación básica estatal (Disposición Adicional 1ª) que, recordemos, es transposición del Derecho de la Unión Europea.

En esta línea liberalizadora, se suprime, en fin, cualquier restricción a horarios comerciales, sin considerar zonas o tipos de comercio.

5. Vivienda

La **Ley 8/2012, de 29 de junio, de Vivienda de Galicia** se dicta con la finalidad, según se indica en su exposición de motivos, de promover el acceso a la vivienda a quien realmente lo necesita, partiendo de los principios de igualdad y transparencia en el acceso a las viviendas protegidas y a las ayudas públicas. Asimismo subraya que pretende establecer medidas que aportan seguridad jurídica al mercado inmobiliario y garantías a las personas adquirentes y usuarias de las viviendas, si bien en muchas ocasiones dando por buenas situaciones irregulares que tienen como efecto una lesión del medio ambiente. En esta línea, contempla en su Disposición Adicional 6ª un régimen de responsabilidad patrimonial para los casos de ilegalización por parte de la Administración autonómica de un título de licencia otorgado por la Administración Local contraviniendo la Ley. Por ejemplo, en suelo no urbanizable. Hasta tanto no se concrete la cuantía de la indemnización, se reconoce el derecho de los afectados a residir en la vivienda, en virtud del Derecho a la vivienda, siempre que no haya concurrido dolo, culpa o negligencia grave imputable al perjudicado. La Administración autonómica, igualmente, podrá incluir como una situación excepcional en el régimen de acceso a una vivienda protegida a las personas titulares de viviendas construidas al amparo de un título anulado y siempre que aquella constituyese su vivienda habitual. Se trata, en fin, de una norma destinada a la consolidación de las edificaciones construidas en base a un título licencia concedido pero declarado ilegal al haberse otorgado en contradicción con lo contemplado en la normativa de protección urbanística y medioambiental.

6. Montes

Para concluir esta crónica, me referiré a la **Ley 7/2012, de 28 de junio, de Montes de Galicia**, dictada en desarrollo de la Ley estatal 43/2003, de 21 de noviembre, de Montes. Entre otros objetivos, pretende el mantenimiento de la población rural ya que la economía de municipios destacados gallegos se basa en lo forestal. Según su artículo 3, la Ley se inspira en los siguientes principios: a) La gestión sostenible del monte con arreglo a su multifuncionalidad ambiental, económica, social, cultural y patrimonial; b) La planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio; c) La creación de empleo y el desarrollo del medio rural; d) La conservación, protección y restauración de los ecosistemas forestales y de la biodiversidad; e) La integración en la política forestal de los objetivos de la acción internacional sobre protección del medio ambiente, especialmente en materia de desertificación, cambio climático y biodiversidad; f) La colaboración y cooperación de las diferentes administraciones públicas en la elaboración y ejecución de sus políticas forestales; g) El desarrollo socioeconómico y la fijación de la población en el medio rural; h) El fomento de la ordenación de las producciones forestales, del valor añadido de sus transformaciones y de sus sectores económicos asociados; i) La participación de los sectores sociales y económicos implicados en la política forestal, la colaboración con los mismos en el desarrollo de su actividad y el interés social de la actividad realizada por los silvicultores y productores gallegos; j) La conservación y fomento de actividades agrosilvopastoriles y las actividades no madereras; k) El interés estratégico y social de los montes vecinales y la colaboración con las comunidades vecinales; l) La adaptación de los montes al cambio climático, fomentando una gestión encaminada a la resiliencia y resistencia de los montes al mismo. Destaca, entre otros, el principio de integración de la planificación forestal en el marco de la ordenación del territorio, evitando la sectorialización. Veamos si ello se confirma en el articulado de la Ley. En efecto, los arts. 71 y siguientes definen los instrumentos de planificación forestal. Se resumen en el plan forestal de Galicia y los planes de ordenación de los recursos forestales. El plan forestal de Galicia es el instrumento básico para el diseño y ejecución de la política forestal gallega, en el que se evalúa la situación del monte gallego y se establecen las directrices y programas de actuación de la política forestal de Galicia, así como los mecanismos de seguimiento y evaluación necesarios para su cumplimiento. Tendrá carácter vinculante en materia forestal

y determinará el marco en el que se elaborarán los planes de ordenación de los recursos forestales, y será indicativo para la elaboración de los instrumentos de ordenación y gestión forestal y definirá las líneas de actuación de las distintas administraciones públicas en el ámbito de esta Ley. Realmente no se comprende bien que tenga carácter vinculante en materia forestal y sea meramente indicativo con respecto de los instrumentos de ordenación y gestión forestal. Tampoco se entiende que este plan defina las líneas de actuación de las distintas administraciones en el ámbito de esta ley pues, si se parte de una visión integrada en la ordenación del territorio, como se ha dicho antes, la consejería competente en materia de ordenación del territorio debiera ser quién ofrezca la visión global e integrada de los montes en el marco de la ordenación del territorio y no al revés. En segundo lugar, los planes de ordenación de los recursos forestales. Instrumentos de planificación forestal, que afectarán preferentemente a cada distrito forestal, como territorios de condiciones geográficas, socioeconómicas, ecológicas, culturales o paisajísticas homogéneas y que tendrán carácter obligatorio y ejecutivo en las materias reguladas en esta Ley, en los términos establecidos en cada plan.

Asimismo, tendrán carácter indicativo respecto a cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, bien que la Disposición Transitoria cuarta dispone que a los ámbitos del suelo clasificado como no urbanizable o rústico en los planes generales de ordenación municipal aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley que se delimiten en los planes de ordenación de recursos forestales como de valor forestal, les será de aplicación el régimen establecido en la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, para el suelo rústico de especial protección forestal.

Los instrumentos de ordenación y gestión de los montes en Galicia, a los que me he referido antes, son los siguientes: a) Proyecto de ordenación: instrumento de ordenación forestal que sintetiza la organización del aprovechamiento sostenible de los recursos forestales, madereros y no madereros, en un monte o grupo de montes, para lo cual debe incluir una descripción del terreno forestal en sus aspectos ecológicos, legales, sociales y económicos y, en particular, un inventario forestal con un nivel de detalle tal que permita la toma de decisiones en cuanto a la silvicultura a aplicar en cada una de las unidades del monte y a la estima-

Documentación

ción de sus rentas, con el objetivo de obtener una organización estable de los distintos usos y servicios del monte; b) Documento simple de gestión: instrumento de gestión forestal que planifica las mejoras y aprovechamientos de los recursos forestales, madereros y no madereros, garantizando una gestión forestal sostenible de la superficie de una misma propiedad, sin que ningún coto redondo supere las 25 hectáreas; c) Documento compartido de gestión: instrumento de gestión forestal, de iniciativa privada para un conjunto de propietarios, donde ninguna superficie de una misma propiedad supere las 25 hectáreas en coto redondo, que debe incluir unos referentes de buenas prácticas, una planificación simple de los aprovechamientos de los recursos forestales, madereros y no madereros, y modelos silvícolas

para los principales tipos de masa, de obligado cumplimiento, para los terrenos forestales adscritos al mismo.

Se establece una disposición algo inquietante que no debe pasarse por alto. Me refiero al artículo 28.2 en el que se prevé la posibilidad de que se declare la pérdida de utilidad pública de la totalidad o parte del monte por declaración de prevalencia de otro interés público *debidamente motivada*, mediante orden de la consejería competente en materia de montes o, en caso de disparidad de criterios entre órganos administrativos competentes, por acuerdo del Consello de la Xunta. Auténtica vía de escape para garantizar la desprotección del monte por motivos de oportunidad controlables, no obstante, por los tribunales.