

## Crónica jurídica

Omar BOUAZZA ARIÑO

Profesor Titular de Derecho Administrativo.  
Universidad Complutense de Madrid.

**RESUMEN:** El inicio de la nueva legislatura autonómica ha traído una intensa producción normativa, en el ámbito general del urbanismo y de la ordenación del territorio así como en lo sectorial. Destaca la nueva Ley de suelo y urbanismo de Galicia, la sistematización de la legislación en materia de ordenación del territorio y espacios naturales de Aragón, así como la nueva Ley de comercio de esta misma Comunidad Autónoma. De interés resulta la reforma integral de la normativa de incidencia territorial de las Islas Baleares, que opta por criterios de mayor contención territorial. Son reseñables igualmente las reformas organizativas en la Comunidad de Madrid y en la Comunidad Valenciana, en materia de vivienda y territorio, respectivamente. También es reseñable la derogación de la norma madrileña que limitaba las alturas de los edificios, dejando un mayor ámbito de discrecionalidad a los planes generales. Comienza la Crónica, desde la perspectiva estatal, con la crítica al solapamiento de dos ordenamientos, el penal y el contencioso-administrativo, en la regulación de una misma materia, la protección de terceros adquirentes de buena fe ante sentencias de derribo, que no coinciden en la redacción, lo cual puede plantear problemas de interpretación.

### 1. Ejecución de sentencias de derribo y protección de terceros adquirentes de buena fe

En los últimos meses se han realizado dos reformas análogas de calado en materia de ejecución de las sentencias urbanísticas de demolición de obras ilegales. La primera, en el ámbito del Código Penal, mediante la introducción del nuevo artículo 319.3; la segunda, en la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, mediante el nuevo artículo 108.3.

correo electrónico: [obouazza@der.ucm.es](mailto:obouazza@der.ucm.es).  
Este trabajo ha sido realizado en el marco de las acciones de dinamización «Redes de Excelencia» del Ministerio de Economía y Competitividad «Red temática sobre desarrollo

La finalidad de sendas reformas legales es la protección de terceros adquirentes de buena fe mediante el establecimiento de garantías previas que colmen las indemnizaciones a aquellos que adquirieron la propiedad confiando en una situación de legalidad. Veamos con más detenimiento ambos preceptos.

La primera reforma que se ha aprobado en esta materia es la contenida en el Código Penal, como decía. En efecto, la **Ley Orgánica 1/2015, de 30 de marzo, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal**, modifica el ar-

urbano» (DER2015-71345-REDT), que dirige la Profesora Dra. María Rosario Alonso Ibáñez, Catedrática de Derecho Administrativo de la Universidad de Oviedo.

título 319, referido a los delitos sobre la ordenación del territorio y el urbanismo, incorporando una nueva previsión en su apartado 3º, que queda redactado en los siguientes términos:

«3. En cualquier caso, los jueces o tribunales, motivadamente, podrán ordenar, a cargo del autor del hecho, la demolición de la obra y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, sin perjuicio de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe, y *valorando las circunstancias, y oída la Administración competente*, condicionarán temporalmente la demolición a la constitución de garantías que aseguren el pago de aquéllas. En todo caso se dispondrá el decomiso de las ganancias provenientes del delito cualesquiera que sean las transformaciones que hubieren podido experimentar.»

Meses después se realiza una reforma similar en el ámbito de lo contencioso-administrativo. En efecto, la **Ley Orgánica 7/2015, de 21 de julio, por la que se modifica la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial**, introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 108 de la **Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa**, que queda redactado en los siguientes términos:

«3. El Juez o Tribunal, en los casos en que, además de declarar contraria a la normativa la construcción de un inmueble, ordene motivadamente la demolición del mismo y la reposición a su estado originario de la realidad física alterada, *exigirá*2, como condición previa a la demolición, y salvo que una situación de peligro inminente lo impidiera, la prestación de garantías suficientes para responder del pago de las indemnizaciones debidas a terceros de buena fe.»

En una interpretación literal de la ley, del tenor de los términos gramaticales empleados por el legislador, se desprende que en la reforma del Código Penal se ofrece un mayor margen de discreción al juez («*valorando las circunstancias, y oída la Administración competente*») que en el ámbito de lo contencioso («*exigirá*»). Es decir, parece que en el ámbito penal, el juez, tras la valoración de las circunstancias que concurran y una vez escuchada a la Administración con competencia en el asunto, condicionará la demolición de la obra ilegal a la constitución de las garantías que aseguren el pago de las indemnizaciones a aquellos que adquirieron de buena fe. Por el contrario, en el ámbito de lo contencioso, la letra de la ley no contempla dicha valoración de las circunstancias ni tan siquiera el trámite de audiencia a la Administración competente, sino que di-

rectamente se recoge que, previa a la demolición, se exigirá, de un modo automático, como quien dice, la constitución de tales garantías.

Ante estas diferencias notables en la redacción, que pueden tener consecuencias igualmente notables, dejando aparte en este momento las cuestiones que se pueden suscitar en cuanto a la debida coordinación entre órganos de una misma Administración en la elaboración de los textos normativos, puede decirse que el espíritu de la reforma vendría a ser sustancialmente el mismo: la voluntad del legislador de proteger a aquellos que han adquirido una propiedad de buena fe, confiando en la legalidad de la misma.

Sin embargo, esta voluntad del legislador de corregir situaciones injustas, plantea no pocos problemas jurídicos.

En primer lugar, el sometimiento de la ejecución de una sentencia de derribo a condición suspensiva, esto es, a la constitución de garantías suficientes que aseguren la indemnización de los terceros de buena fe, le conduce a introducir matizaciones a las exigencias ineludibles consagradas por la Constitución Española en aras a la protección del Derecho a la tutela judicial efectiva. Y es que uno de los grandes logros de nuestra vigente Norma Fundamental fue la consagración de la misión de los jueces no sólo de juzgar, sino que también, de hacer ejecutar lo juzgado, de tal manera que deberá primar el Derecho a una tutela judicial que pretende ser efectiva, frente a la separación de poderes. Así, el artículo 117.3 de la Constitución es tajante al respecto:

«El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, *juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado*, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.»

En segundo lugar, no debemos olvidar la misión de una correcta ordenación del territorio y del urbanismo: la protección del interés general. Con las reformas contempladas en el ámbito penal y contencioso-administrativo se está optando claramente por la protección de intereses individuales de terceros de buena fe, bien que la buena fe, claro está, deberá ser objeto de prueba. Entonces, ¿debe prevalecer la protección de un tercero de buena fe, lo cual significa el mantenimiento de una situación de ilegalidad, frente a la protección del interés general a una adecuada ordenación del territorio? Pensemos en construcciones en la

zona de protección del demanio marítimo, una casa construida en suelo destinado a uso educativo, social o cualquier otra situación de ilegalidad. Como fácilmente se puede deducir será conveniente analizar caso por caso pues la generalización del reconocimiento de la cualidad de terceros de buena fe puede conducir a la consolidación de infinidad de situaciones que implican una clara contravención de la normativa de protección de una ordenación racional del territorio así como una llamada a la construcción contra lo dispuesto en la Ley.

Si bien la ley contempla que en caso de que la sentencia implique la demolición, procede el derribo, se deberá garantizar con carácter previo la indemnización de los terceros de buena fe. En la práctica, habida cuenta de las dificultades que encuentran las ejecuciones por los diversos incidentes que se plantean, así como las dificultades que se pueden dar en la garantía efectiva de las cantidades dinerarias que se puedan determinar a modo de indemnización, da la impresión de que realmente esta norma vaya a servir a la consolidación, en la realidad, de las construcciones ilegales que pueblan no pocas zonas de nuestro territorio.

Otra pregunta que queda sin respuesta con las dos reformas normativas es la de la determinación de qué debemos considerar por tercero de buena fe. Queda claro, en cualquier caso, que quedaría protegido el tercero hipotecario, es decir, el recogido en el artículo 34 de la Ley Hipotecaria, que es el adquirente que ha confiado en los datos que se desprenden del Registro Civil, siempre que no se pruebe, en su caso, que conociera la inexactitud de los mismos. Aparte del tercero hipotecario, nos podemos plantear dos supuestos adicionales:

- El adquirente de una obra sin licencia, que no puede ser legalizada;
- El adquirente de una obra con licencia, que no puede ser legalizada.

Nos podemos preguntar, por un lado, si a un adquirente se le debe exigir en todo caso la

diligencia necesaria en la comprobación de si la propiedad que adquiere dispone de la licencia necesaria. Por otro lado, ¿deberá quedar protegida la confianza de quien adquiere una propiedad con licencia de obra, bien que la licencia se otorgó contra lo dispuesto en la Ley? Quizá se puede interpretar que ambas reformas legislativas que ahora estoy comentando han pretendido optar por la tesis amplia, la del tercero *con buena intención* que, en cualquier caso, deberá determinar el juez de lo contencioso. Si el legislador hubiere requerido alguna diligencia especial en el adquirente, seguramente lo hubiera hecho constar en el texto definitivo de la Ley. Parece, por consiguiente, que el legislador ha pretendido deliberadamente dejar esta cuestión suficientemente abierta para ofrecer un margen de discreción judicial en la determinación caso por caso de la buena fe<sup>1</sup>.

## 2. Organización

La organización administrativa cumple una importante función en la adecuada ordenación y gobierno del territorio. Por ello, será de indudable interés dar cuenta de las recientes reestructuraciones en los órganos con competencia en la materia. En este sentido, el Gobierno de la Comunidad Valenciana ha aprobado el **Decreto 8/2016, de 5 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de los órganos territoriales y urbanísticos de la Generalitat**. Se trata de una norma que trata de racionalizar y adaptar la estructura de órganos administrativos competentes en materia de ordenación del territorio, urbanismo y materias colindantes, como el medio ambiente, tras las últimas reformas normativas. Por su parte, la Comunidad de Madrid ha aprobado el **Decreto 244/2015, de 29 de diciembre, por el que se establece la organización, estructura y régimen de funcionamiento de la Agencia de Vivienda Social**. Se dicta al amparo de la **Ley 1/1984, de 19 de enero, Reguladora de la Administración Institucional de la Comunidad** y del artículo 61 de la **Ley 3/2014, de 22 de diciem-**

<sup>1</sup> Sobre este tema, hay que citar, sin falta, el trabajo de Luis MARTÍN REBOLLO, «Ejecución de sentencias de derribo y técnicas obstruccionistas (A propósito de la Sentencia del Tribunal Constitucional 92/2013, de 22 de abril)», *Revista de Urbanismo y Edificación* 28, 2013: 19-40, en el que el profesor de la Universidad de Cantabria comenta la citada sentencia en la que se declara la inconstitucionalidad de la Ley cántabra 2/2011 que pretendía un mecanismo similar, recogido ahora en la legislación estatal. La inconstitucionalidad se debió a que el Alto Tribunal consideró que la Comunidad Autónoma no tiene competencia en la materia, al tratarse de un tema procesal (el de la ejecución) que corresponde al Estado, según el artículo (art. 149.1.6ª CE).

Di cuenta de la Ley 2/2011 en CyTET, 168, 2011: 456. En relación con las leyes estatales recién aprobadas, a las que me he referido en esta Crónica, véase el trabajo de Fernando GONZÁLEZ BOTIJA y Miguel Ángel RUIZ LÓPEZ, «La ejecución de sentencias de derribo y los terceros de buena fe (a propósito del nuevo artículo 108.3 de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa)», *Revista de Urbanismo y Edificación* 35, 2015: 23-45. El primero de los autores de este trabajo, precisamente, presentó el pasado 9 de marzo una ponencia referida al tema en el Seminario de los miércoles, «Eduardo García de Enterría», que suscitó un intenso debate.

**bre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para el año 2015**, que autoriza al Gobierno de la Comunidad de Madrid durante el ejercicio 2015 para que, mediante Decreto, a propuesta de la Consejería de Economía y Hacienda, a iniciativa de la Consejería interesada por razón de la materia, proceda a reestructurar, modificar y suprimir Organismos Autónomos, Empresas Públicas y demás Entes Públicos, creados o autorizados por Ley, por razones de política económica, presupuestaria u organizativas. La reforma se justifica en la necesidad de adaptarse a las normas generales que regulan el régimen jurídico de los organismos autónomos. Se integran en un único texto las disposiciones contenidas en distintas normas, manteniendo lo sustancial, bien que incorporando determinadas modificaciones que suponen un encaje en el régimen de organización y funcionamiento de la Agencia al marco jurídico actualmente existente. La Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid se define como un Organismo Autónomo mercantil de carácter comercial y financiero, adscrito a la Consejería de Vivienda. Tiene personalidad jurídica propia e independiente y plena capacidad jurídica y de obrar y patrimonio propio. Tiene las siguientes funciones, sin perjuicio de otras que se le puedan asignar (art. 1.2 del Decreto): a) La adquisición de suelo y edificios y urbanización de terrenos para la promoción, construcción y rehabilitación de viviendas y sus dotaciones complementarias, dando preferencia al régimen de protección pública; b) La redacción y gestión de los planes y proyectos técnicos necesarios para el desarrollo de la política de vivienda, a través de cualquiera de los sistemas de actuación; c) La promoción y rehabilitación pública de vivienda y su edificación complementaria y equipamiento, la adquisición de estas en ejecución o terminadas para su adscripción a los programas del Organismo; d) La gestión, administración y disposición de suelo, vivienda, locales de negocio y edificaciones complementarias cuyos derechos de propiedad o cualesquiera otros correspondan a la Agencia de Vivienda Social de la Comunidad de Madrid; e) La inspección, control de uso y vigilancia del cumplimiento de la normativa aplicable en relación con dichos bienes; f) La gestión de la titularidad, administración y concierto de las fianzas correspondientes a los inmuebles sitios o suministros prestados en el ámbito de la Comunidad de Madrid; g) La constitución y participación en asociaciones, sociedades, empresas, consorcios y otros entes públicos y privados para la elaboración y ejecución de programas en la materia de su competencia, e igualmente la formalización, con las mismas, de los convenios, acuerdos o protocolos que se

consideren oportunos para el cumplimiento de sus fines; h) La erradicación del chabolismo, el realojo y la integración social de las personas y familias afectadas, en el marco de lo previsto en los convenios-programas que se suscriban con Ayuntamientos, Mancomunidades y otras Administraciones públicas, que deberán contemplar la delimitación territorial, poblacional y temporal, los requisitos de los beneficiarios para acceder a una vivienda y los términos en los que ha de llevarse a cabo la integración social de las personas y familias afectadas; i) En el marco de lo previsto en h), coordinar con los Ayuntamientos y entidades públicas afectadas las operaciones de derribo de las chabolas, las de adjudicación de viviendas y las del traslado de sus ocupantes de unas a otras, colaborando, asimismo, en el desarrollo de aquellas acciones educativas, sociales y laborales encaminadas a la integración social y vecinal de los adjudicatarios; j) La adjudicación de las viviendas en los términos establecidos en la normativa y en los convenios-programa suscritos por la Agencia para la erradicación del chabolismo, el realojo y la integración social de las personas y familias afectadas; k) Establecer con cada adjudicatario el contrato de alquiler de la vivienda y las condiciones especiales que regirán el contrato de integración social, el cual recogerá los compromisos del adjudicatario de cara a su integración en la sociedad, teniendo en cuenta las condiciones y características de las viviendas a las necesidades y posibilidades de integración social de la persona o familia; l) Proponer cuantas iniciativas de carácter normativo sean precisas en materia de prevención del chabolismo y de realojamiento de familias que viven en infraviviendas en la Comunidad de Madrid; m) Desarrollar tareas de investigación, formativas, educativas, divulgativas o de otra índole, que permitan un mejor conocimiento de la evolución del chabolismo en la Comunidad y las causas que lo generan, con el fin de favorecer la mejor comprensión del mismo y la solución más adecuada en cada momento; n) Centralizar toda la información existente en materia de realojamiento de familias chabolistas, la evaluación de su integración social y el seguimiento y valoración de cada convenio-programa; ñ) Cooperar con otras Comunidades Autónomas y con la Administración Central del Estado en el desarrollo de los programas de realojamiento e integración social que se lleven a cabo en dichas administraciones. Última misión muy acertada ya que el Estado, bien que fuertemente descentralizado, no está compuesto por 17 compartimentos estancos y la cooperación y colaboración entre Administraciones debe ser la norma, especialmente en temas tan decisivos con los sociales.

### 3. Urbanismo

La Comunidad Autónoma de Galicia se ha dotado de un nuevo instrumento legal de ordenación de la actividad urbanística, mediante la promulgación de la **Ley 2/2016, de 10 de febrero, de suelo y urbanismo**. Tiene como uno de sus objetivos centrales la simplificación del procedimiento y tramitación en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación. Pretende, por otro lado, ser especialmente sensible con el paisaje, con la finalidad de preservar el territorio de la contaminación visual. También destaca su apuesta por la autonomía local y, en este sentido, prevé que los instrumentos de planificación de poblaciones superiores a 50.000 habitantes, serán aprobados definitivamente por el propio municipio, en lugar de por la Comunidad Autónoma. Según la exposición de motivos de la Ley, se entiende que dichos municipios tienen capacidad y recursos suficientes para desempeñar tal competencia. No obstante, la aprobación definitiva quedará sujeta a la emisión de informe preceptivo y vinculante por la Comunidad Autónoma, con lo que la necesaria potestad de coordinación del ente supralocal quedaría salvaguardada con esta salvedad.

La Comunidad de Madrid también presenta novedades legislativas en materia de urbanismo. La **Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid** introdujo, como una de sus principales novedades, una modificación del artículo 39 de la **Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid**, en relación con las alturas de los edificios. La reforma consistía, según se indicaba en la exposición de motivos, en «la limitación a tres alturas más ático en la construcción de los nuevos desarrollos urbanísticos, con el fin de impulsar un nuevo modelo de ciudad más humano y de acabar con un urbanismo que ya no se corresponde con el desarrollo y con las aspiraciones de calidad de vida de la actual sociedad madrileña». Por ello, se introdujo un apartado 8º en el antedicho precepto, con el siguiente redactado:

«8. No podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables.

No obstante lo anterior, los Ayuntamientos podrán autorizar la construcción de edificios sin-

gulares con una altura superior a la indicada en el párrafo primero, cuando concurren circunstancias especiales debidamente apreciadas y motivadas. Cuando esta autorización suponga la modificación del planeamiento vigente, será preciso el informe previo y favorable de la Comisión de Urbanismo de Madrid.»

Sin embargo, el legislador madrileño ha cambiado de opinión. En efecto, a modo de ver de la mayoría de la nueva Asamblea de Madrid constituida tras las elecciones autonómicas de 2015, los desarrollos urbanísticos más humanos que pretendía la reforma bienintencionada de 2007, parece que ha tenido un efecto indeseado, según queda reflejado en el Preámbulo de la **Ley 4/2015, de 18 de diciembre, por la que se modifica, precisamente, la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid**, en los siguientes términos:

«Desde hace ocho años, la Comunidad de Madrid se encuentra a la deriva dentro de un mar de sentencias judiciales y paralizaciones de planeamientos de desarrollo que impiden la evolución de nuestras ciudades, privando de la oportuna actividad económica y oferta de empleo tan necesaria en la actualidad.

Esta ausencia de desarrollo ha venido motivado por la generación y modificación de textos normativos que los anteriores Gobiernos Autonómicos aprobaron bajo mayorías absolutas, con objeto de generar desarrollos urbanísticos más humanos, provocando exactamente un efecto contrario al esperado amparados bajo el paraguas de la especulación.

Todo esto, se produjo, entre otros motivos, por la modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, a través del artículo 13 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid.

Y más concretamente, con el punto 8 del artículo 39 de la Ley del Suelo, donde se establece que «no podrá edificarse con una altura superior a tres plantas más ático, incluida la baja, plantas retranqueadas y semisótanos que sobresalgan más de un metro, de manera que la edificación resultante no exceda de dichas tres plantas más ático en todos y cada uno de los puntos del terreno, sin perjuicio de las demás limitaciones que sean aplicables...»

La realidad es que esta modificación restrictiva y en nada liberal, ha generado un caos urbanístico según la opinión de todos los expertos, favoreciendo ciudades expansivas, por todo el territorio de nuestra Comunidad, limitando las capacidades pormenorizadas de los posteriores planeamientos de desarrollo, siendo parali-

zados y anulados de forma sistemática por el poder judicial, convirtiendo a los jueces en los verdaderos agentes urbanizadores del territorio, debido a la perversión en la redacción del texto de la propia norma, así de sus aclaraciones posteriores, como por ejemplo, con la aprobación posterior de la Ley 3/2013, de 18 de junio, de Patrimonio Histórico de la Comunidad de Madrid, y más concretamente con su disposición adicional séptima.

Esta limitación de alturas ha esparcido nuestras ciudades cual mancha de aceite, generando graves problemas en materia de infraestructuras, movilidad y transporte y por ende problemas medioambientales, debido a la utilización «obligatoria» del vehículo privado, quedando grandes zonas de la región sin comunicación por servicios públicos y generando una deuda contra estos nuevos desarrollos en materia de dotaciones y equipamientos públicos de primera necesidad.»

La medida de la limitación de alturas que, sin duda, debía atender a criterios legítimos de planeamiento, en concreto, de carácter paisajístico y estético, favoreciendo la ruptura con el efecto amurallamiento que provocan las edificaciones excesivamente altas, que además contribuye al estrés ambiental de las grandes ciudades, se tacha de intervencionista y «nada liberal», como se ha dicho antes, mezclando tales consideraciones con efectos negativos como el de la especulación y el *urban sprawl*, como queda claramente reflejado. En fin, nos encontramos ante un cambio de política urbanística, igualmente legítima, sustentado en la discrecionalidad de la Administración, consagrando dicho cambio mediante esta Ley. Además, desde una perspectiva estrictamente técnico-jurídica la derogación de esta previsión puede resultar acertada pues al tratarse de una determinación concreta, encaja más en el ámbito de la discrecionalidad del planificador urbanístico, con lo que los instrumentos de ordenación urbana de la Comunidad Autónoma podrán establecer esta u otras limitaciones de altura que consideren oportunas de conformidad con el modelo local de desarrollo urbano que se dé en cada caso, en el marco de la ordenación general del territorio autonómico.

Además, resulta de interés la Disposición Adicional de la Ley que ahora comento. Introduce una llamativa norma aclaratoria, ofreciendo la interpretación que debe darse a la Disposición Transitoria de la **Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid**. Indica a

este respecto que la derogación de la norma de limitación de las tres alturas «únicamente resulta de aplicación a los Planes Generales y de Sectorización que no hayan superado el trámite de Aprobación Provisional antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de forma que no será aplicable esta limitación ni a los Planes Generales y de Sectorización vigentes o ya aprobados provisionalmente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, ni al planeamiento de desarrollo de estos Planes Generales o de Sectorización tanto si se han aprobado con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 3/2007, de 26 de julio, como con posterioridad». No sería de aplicación esta limitación, según la mencionada Disposición Adicional «al suelo que estuviera clasificado como suelo urbanizable sectorizado o como urbano, ya se trate de suelo urbano consolidado como de suelo urbano no consolidado antes de la entrada en vigor de la Ley 3/2007, ni a las futuras modificaciones o revisiones de planeamiento que se tramiten sobre dichos suelos ni tampoco a los instrumentos de planeamiento de desarrollo que afecten a dichos suelos». Tampoco resultaría de aplicación la limitación de alturas «a la modificación o revisión del Plan General que haya sido declarado parcialmente nulo por sentencia firme antes de la entrada en vigor de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, cuando no resultara de aplicación la Ley 3/2007 por aplicación de la disposición adicional sexta de la Ley 8/2012, de 28 de diciembre, ni a las futuras modificaciones o planes de desarrollo que a su vez pudieran aprobarse de las citadas innovaciones de planeamiento».

En fin, da la impresión de que se trata de una norma que pretende ofrecer algo de claridad ante los conflictos judiciales que ha planteado la limitación de alturas *ex lege*.

#### 4. Reforma integral de la legislación general y sectorial de incidencia territorial

El Gobierno de las Islas Baleares ha aprobado, por la vía de urgencia, mediante la figura del Decreto-Ley, una reforma integral de la legislación general de ordenación del territorio y urbanismo, con la finalidad de evitar la consolidación de desarrollos urbanísticos inadecuados en suelo no urbanizable y en suelo no urbanizable de especial protección. También adopta toda una serie de reformas puntuales de legislación sectorial de inciden-

cia territorial con la finalidad de garantizar un crecimiento territorial acorde con criterios de contención, capacidad de carga y desarrollo sostenible. Me refiero al **Decreto-Ley 1/2016, de 12 de enero, de medidas urgentes en materia urbanística**. Las normas afectadas son: la **Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo**, la **Ley 12/2014, de 16 de diciembre, agraria**, la **Ley 8/2012, de 19 de julio, del turismo**, la **Ley 6/1999, de 3 de abril, de directrices de ordenación territorial y de medidas tributarias** y la **Ley 6/1997, de 8 de julio, del suelo rústico**.

## 5. Espacios naturales protegidos y ordenación del territorio

Recientemente la Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado el **Texto Refundido en materia de espacios naturales protegidos**. Lo ha hecho a través del **Decreto Legislativo 1/2015, de 29 de julio**. Supone la sistematización de las disposiciones con rango de ley reguladoras de los espacios protegidos aragoneses, en concreto las contempladas en la **Ley 6/1998, de 19 de mayo, de Espacios Naturales Protegidos de Aragón** y en sus modificaciones posteriores introducidas mediante las siguientes leyes de la Comunidad Autónoma de Aragón: la **Ley 8/2004, de 20 de diciembre, de medidas urgentes en materia de medio ambiente**; la **Ley 12/2004, de 29 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas**; la **Ley 7/2006, de 22 de junio, de protección ambiental de Aragón**; la **Ley 3/2012, de 8 de marzo, de Medidas Fiscales y Administrativas**; y la **Ley 6/2014, de 26 de junio**.

Asimismo, también se ha aprobado el **Texto Refundido aragonés en materia de ordenación del territorio**. Se ha realizado mediante el **Decreto Legislativo 2/2015, de 17 de noviembre**. Tiene por objeto la sistematización, aclaración y armonización de las disposiciones legislativas contenidas en la **Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón**; el **Acuerdo del Gobierno de Aragón, de fecha 8 de febrero de 2011 por el que se modifica el anexo de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio**

**de Aragón**; la **Ley 8/2011, de 20 de marzo, de medidas para compatibilizar los proyectos de nieve con el desarrollo sostenible de los territorios de montaña**; y la **Ley 8/2014, de 23 de octubre, de modificación de la Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón**.

## 6. Comercio

La **Ley 4/2015, de 25 de marzo, de comercio de Aragón**, tiene por objeto la regulación «(...) del régimen administrativo de la actividad comercial y los requisitos para el ejercicio del comercio en Aragón con el fin de asegurar el correcto desarrollo de la actividad, el fomento y la dinamización de la misma procurando su diversidad, la búsqueda del equilibrio, y favoreciendo la protección y defensa de los consumidores y usuarios. Todo ello con sujeción a lo dispuesto en la normativa europea y estatal de libertad de establecimiento y de prestación de servicios» (art. 1.1.). Dedicó el Título III al urbanismo comercial, que deberá ser coherente con el desarrollo de las ciudades y el bienestar de sus vecinos (exposición de motivos). La Ley trata de velar por un modelo de ciudad compacta, manteniendo el comercio de proximidad y evitar el fenómeno de esparcimiento de la actividad comercial, con la finalidad de evitar el uso del transporte privado para realizar las compras que puede necesitar un ciudadano medio. La Ley contempla, en fin, el denominado Plan General de Comercio en Aragón así como los Planes Locales de Comercio, instrumentos de ordenación sectorial y de impulso de las políticas públicas de fomento de la actividad comercial<sup>2</sup>.

## 7. Turismo

El **Decreto 85/2015, de 14 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias**, aprueba el reglamento de desarrollo de la Ley del mismo nombre. En el preámbulo se hace referencia a la necesidad de adaptar esta normativa a la general de rehabilitación urbana estatal, que actúa como Ley básica que deberá ser respetada por las Comunidades Autónomas<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Sobre este tema, me remito al libro de Fernando LÓPEZ LÓPEZ, *El impacto de la Directiva Servicios sobre el urbanismo comercial*, Atelier, Barcelona, 2009.

<sup>3</sup> De interés resultará la consulta del trabajo de María Candelaria SANTOS CHINEA, Moisés R. SIMANCAS CRUZ y Raúl

HERNÁNDEZ MARTÍN, «Incentivos económicos a la renovación de alojamientos turísticos: el mercado de derechos materializables en plazas alojativas», *Cuadernos de Estudios Empresariales* 23, 2013: 11-26.