

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LV, Nº 217, otoño 2023

Págs. 679-698

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2023.217.7>

CC BY-NC-ND



El derecho urbanístico español a través de la pandemia: crónica de la producción normativa de 2018 a 2022

Ángel María MARINERO-PERAL

Arquitecto urbanista
Secretario General de Medio Ambiente, Vivienda y Ordenación del Territorio de Castilla y León

Resumen: El 13 de marzo de 2020 España se paralizó. No así la normativa urbanística, que se sumó al esfuerzo colectivo para superar la crisis social y económica derivada de la pandemia. Tras esta ha llegado la guerra y el anuncio de una nueva crisis. Un estímulo para las reformas normativas, que se han multiplicado. Este texto pretende dar una visión general de la evolución del derecho urbanístico español en el último lustro, y comentar algunos ejemplos y tendencias interesantes, como la difusión general del proyecto estratégico en la escala territorial, de la declaración responsable en la escala local, de la simplificación como “MacGuffin” de los proyectos legislativos y del decreto ley como figura estelar. El inventario exhaustivo puede consultarse en los códigos urbanísticos del Boletín Oficial del Estado: [BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital](https://boe.es)

Palabras clave: Derecho urbanístico; Decreto ley; Proyecto estratégico; Simplificación.

Recibido: 30.01.2023; Revisado: 15.04.2023

Correo electrónico: angelmarineroperal@hotmail.com ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9635-7180>

El autor agradece los comentarios y sugerencias realizados por los evaluadores anónimos, que han contribuido a mejorar y enriquecer el manuscrito original.

Spanish Urban Planning law through the pandemic: a chronicle of the regulatory production between 2018 and 2022

Abstract: March 13, 2020: Spain came to a standstill. Not so Urban Law, as legislators joined a collective effort to overcome the social and economic crisis induced by the pandemic. And then war, and then a new crisis approaching. All of it stimulates regulatory reforms -in fact multiplied. This text gives an overview of the evolution of Spanish Urban Law in the last five years, quoting a handful of interesting examples and trends, such as the general dissemination of Strategic Projects at the territorial level, “Responsible Declaration” at the local level, Simplification as a legislative MacGuffin and Decree-law as the star figure. An exhaustive inventory can be consulted in the Spanish Official Gazette urban codes: [BOE.es - Biblioteca Jurídica Digital](https://www.boe.es).

Keywords: Urban Law; Decree-Law; Strategic Project; Simplification.

1. Introducción

Los últimos cinco años han sido un periodo de intensa actividad normativa para el derecho urbanístico en España. El lapso temporal es convencional; creo que cinco años es un intervalo aceptable para poder detectar tendencias generales. En este caso, el periodo tiene el atractivo de albergar dos años “normales”, 2018 y 2019, dos años dominados por la pandemia COVID, 2020 y 2021, más el extraño año 2022, en el cual el esperado fin de la emergencia sanitaria se ha visto empañado por la guerra de Ucrania y la expectativa de una nueva crisis económica.

Empiezo por el aspecto cuantitativo: entre enero de 2018 y diciembre de 2022 se han aprobado 265 normas con contenido estrictamente urbanístico. Insisto en el adverbio: a menudo, al dar este tipo de cifras se piensa en normas sectoriales con incidencia sobre el urbanismo, como podrían ser la ley de puertos o las normas sobre evaluación de impacto ambiental. No es así: aplicando los criterios de codificación del BOE, la cifra citada se ciñe a las normas, vuelvo a decirlo, con contenido estrictamente urbanístico. Y utilizo la preposición “con” y no “de”, porque en muchas normas el contenido urbanístico es parcial: son leyes, y aún más decretos-ley, de medidas. De medidas casi siempre urgentes, a veces extraordinarias, o adicionales, o todo a la vez. Tan desgastadas han quedado las medidas urgentes que recientemente se ha recuperado el concepto de “ley ómnibus”.

Sigo con el análisis cuantitativo de las normas aprobadas: 131 son normas de rango legal (78 leyes, 52 decretos-ley y 1 decreto legislativo), 102 son de rango reglamentario (76 decretos y 26 acuerdos de consejo de gobierno con valor reglamentario) y las otras 32 son disposiciones

de rango menor (órdenes y resoluciones) habilitadas para albergar contenido reglamentario.

Es decir, no parece que aprobar leyes sea más difícil que aprobar normas reglamentarias; o bien es que el esfuerzo normativo se enfoca hacia las normas de rango superior. En cuanto a los decretos-ley, es evidente que la norma extraordinaria se ha vuelto ordinaria, y en todos los sectores: solo en Cataluña se han aprobado 125 decretos-ley de todo tipo en los últimos cinco años.

Paso a la perspectiva territorial. El primer dato es que en TODAS las comunidades autónomas se han producido innovaciones en su normativa urbanística en el periodo objeto de este estudio. Para ordenar algo el relato, propongo una clasificación más cualitativa, sin perder cierto sesgo cuantitativo:

Primero, las comunidades que han aprobado reformas completas o casi completas; es decir, lo que en terminología urbanística llamaríamos una revisión. En mi opinión son cuatro: Extremadura, Andalucía, Cantabria y la Comunidad Valenciana. Respecto de las dos primeras creo que su inclusión en este grupo es indiscutible, a pesar de mantener en vigor algunas normas anteriores. En el caso de Cantabria podríamos hablar de una revisión formal, porque se ha aprobado una nueva ley urbanística general, pero bastante parecida a la anterior. Por el contrario, en la Comunidad Valenciana la legislación anterior pervive formalmente en tanto que ha sido objeto de un texto refundido; pero creo que las modificaciones aprobadas, sobre todo en 2019, son de tanto peso, y acompañadas con una variada serie de normas complementarias, que en conjunto el sistema normativo valenciano debe incluirse en este grupo.

En segundo lugar, incluyo ocho comunidades dentro de un grupo en el cual, sin llegar al concepto de revisión, se puede decir que los cambios en su normativa urbanística que se han acumulado en estos años han sido relevantes, o significativos, o simplemente numerosos. Incluyo aquí a Galicia, Castilla-La Mancha, Canarias, Asturias, Madrid, Cataluña, Murcia y las Islas Baleares, empezando por las más próximas al concepto de revisión, y terminando por las reformas de menor peso.

Por último, en la legislación básica del Estado y en las cinco comunidades restantes se han aprobado cambios normativos menores: País Vasco, Navarra, Aragón, Castilla y León y La Rioja.

Hay que decir que el límite entre los grupos segundo y tercero es más difuso, o más dudoso, o más convencional que el que separa al primer grupo de los demás: quizás los cambios en Cataluña, Murcia y Baleares han sido más numerosos que relevantes, mientras que para el País Vasco hay argumentos que justificarían incluirlo en el segundo grupo. Pero esta clasificación no tiene más objeto que servir de ayuda para una mejor visión del panorama normativo.

A continuación, haré un repaso de los cambios normativos en cada comunidad, siempre con una rápida visión general de los cambios, y en ocasiones destacando alguna norma que me parece más relevante, o más original, o más susceptible de ser imitada y generar tendencia. En cambio, descarto un análisis exhaustivo por el volumen de normas en juego. El inventario completo puede consultarse en los códigos urbanísticos del Boletín Oficial del Estado: [BOE.es](https://www.boe.es) - [Biblioteca Jurídica Digital](#).

2. Comunidades con revisión completa de su marco normativo

2.1. Extremadura¹

Extremadura es una de las cuatro comunidades autónomas que han aprobado una revisión

completa de su normativa urbanística en el periodo analizado. Este proceso de revisión se abrió en 2018 con la aprobación de tres leyes y un decreto:

En primer lugar se aprobó una ley de coordinación intersectorial y simplificación de procedimientos², orientada a solucionar el marasmo que genera la proliferación de informes sectoriales en el proceso de planificación urbanística; para hacerle frente se crea un órgano intersectorial para resolver conflictos en un plazo acotado. Como desarrollo de la ley, se aprobó un decreto que regula dicho órgano así como el procedimiento de coordinación intersectorial³.

También hay que citar la Ley de grandes instalaciones de ocio⁴, un ejemplo de las normas que intentan impulsar el desarrollo socioeconómico (siempre “sostenible”) otorgando facilidades de índole sobre todo administrativa y a veces tributaria para la implantación de grandes proyectos, en este caso vinculados al “ocio de alta capacidad” en el medio rural.

Pero sobre todo el interés recae en la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible (LOTUS)⁵, que derogó la Ley de Suelo y Ordenación Territorial de 2001. La LOTUS ha sido seguramente la norma urbanística española más comentada en estos años, al aportar innovaciones relevantes:

- Es la primera ley que persigue integrar la perspectiva de género en la planificación urbanística de forma efectiva, más allá de las declaraciones genéricas.
- También dedica especial atención a integrar el criterio de movilidad sostenible en las inversiones de infraestructuras, y a impulsar la rehabilitación y regeneración urbana. De ahí la inclusión de criterios de eficiencia energética en las determinaciones del planeamiento.
- En el uso residencial, introduce una distinción entre el concepto de “vivienda constitucional” que se vincula al efectivo cumplimiento del derecho a la vivienda, frente a “otros usos residenciales”, como los asentamientos en suelo rústico de naturaleza residencial o productiva.

¹ La normativa urbanística extremeña puede consultarse en [BOE.es](https://www.boe.es) - [Código de Urbanismo de Extremadura](#).

² Ley 2/2018, de 14 de febrero, de coordinación intersectorial y de simplificación de los procedimientos urbanísticos y de ordenación del territorio de Extremadura (DOE 16/02/2018).

³ Decreto 128/2018, de 1 de agosto, por el que se regula la composición, organización y funcionamiento de la

Comisión de Coordinación Intersectorial y el procedimiento de coordinación intersectorial (DOE 8/08/2018).

⁴ Ley 7/2018, de 2 de agosto, extremeña de grandes instalaciones de ocio (LEGIO) (DOE 6/08/2018).

⁵ Ley 11/2018, de 21 de diciembre, de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (DOE 27/12/2018).

- Abre un proceso gradual para sustituir el uso de los clásicos estándares de planeamiento urbanístico por indicadores, cuya referencia serían las personas, no ya la edificabilidad.
- Y en coherencia con la realidad de la geografía extremeña, otorga gran importancia al suelo rústico: planes territoriales, calificación rústica, asentamientos en suelo rústico, etc.

En sus cuatro años de vigencia, la LOTUS ha sido ya modificada tres veces:

- En 2020, un decreto ley de medidas COVID⁶ realizó una modificación moderadamente amplia, en parte para acelerar la aplicación de la LOTUS en aspectos que habían quedado diferidos y en parte para flexibilizar ciertas exigencias y agilizar trámites para la implantación de actividades nuevas o para regularizar las ya implantadas; en este sentido se habilita una “amnistía” para las actividades implantadas antes de 1975.
- En 2022, la ley de medidas ante el reto demográfico y territorial⁷, a la que me referiré seguidamente, introdujo medidas de flexibilización en el medio rural, por ejemplo en cuanto a los asentamientos de origen irregular o los municipios sin planeamiento.
- Y por último, a finales de 2022, una ley de medidas de alambicado nombre⁸ introdujo (una vez más) algunas reformas orientadas a la simplificación administrativa.

Siguiendo con el relato temporal de las novedades en Extremadura, en 2021 vio la luz el Reglamento General de la LOTUS⁹, que en un plazo no demasiado largo (tres años) culmina con coherencia el edificio del nuevo derecho urbanístico extremeño. Como es lógico, este nuevo reglamento deroga los reglamentos urbanísticos antes vigentes, excepto los organizativos.

Si la aprobación de la LOTUS y su Reglamento General ya sería motivo suficiente para hablar de una completa revisión del marco normativo del urbanismo en Extremadura, en 2022 aún se

han aprobado tres disposiciones más, de relevancia decreciente:

- La ya citada Ley de medidas ante el reto demográfico y territorial es la primera de las tres leyes dedicadas al problema de la despoblación que mencionaré, aunque cronológicamente es la última. Son tres leyes con muchas diferencias en los detalles, pero que comparten una visión “multi-focal” del problema demográfico, que se busca afrontar no con una política específica sino condicionando e implicando al conjunto de las políticas públicas. Por ello podrían menospreciarse, acumulándolas con tantas leyes aprobadas recientemente llenas de principios, objetivos y grandes declaraciones, pero vacías de contenido normativo real. Por el contrario, creo que constituyen una reformulación o variante de las leyes de ordenación del territorio, adaptada al tiempo presente y a las circunstancias de la España interior. Hay que advertir, precisamente, que lejos de ser una disposición inane, esta ley extremeña modifica normas tan relevantes como la propia LOTUS, la ley sobre mancomunidades y entidades locales menores y el texto refundido de las disposiciones legales en materia de tributos cedidos por el Estado.
- Seguidamente, la Estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial¹⁰, cuyo interés a mi juicio recae en la alianza entre las perspectivas demográfica (las políticas contra la despoblación) y territorial (la ordenación del territorio en sentido clásico).
- Por último, el Decreto que crea y regula la Mesa de Población¹¹, como órgano de participación en la política demográfica y territorial de Extremadura, confirma esta alianza, previsiblemente fecunda como tendencia, al menos en la España interior.

Complementariamente hay que citar que en estos años el gobierno extremeño ha continuado, algo más atenuadamente, su intensa actividad en materia de planificación territorial, aprobando dos planes de ordenación del

⁶ Decreto Ley 10/2020, de 22 de mayo, de medidas urgentes para la reactivación económica en materia de edificación y ordenación del territorio destinadas a dinamizar el tejido económico y social de Extremadura, para afrontar los efectos negativos de la COVID-19 (DOE 25/05/2020).

⁷ Ley 3/2022, de 17 de marzo, de medidas ante el reto demográfico y territorial de Extremadura (DOE 21/03/2022).

⁸ Ley 5/2022, de 25 de noviembre, de medidas de mejora de los procesos de respuesta administrativa a la ciudadanía y para la prestación útil de los servicios públicos (DOE 29/11/2022).

⁹ Decreto 143/2021, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley de ordenación territorial y urbanística sostenible de Extremadura (DOE 28/12/2021).

¹⁰ Decreto 32/2022, de 30 de marzo, por el que se aprueba la estrategia ante el Reto Demográfico y Territorial de Extremadura (DOE 5/04/2022).

¹¹ Decreto 75/2022, de 15 de junio, por el que se crea y regula la Mesa de Población de Extremadura (DOE 21/06/2022).

territorio (aquí son “planes territoriales), seis modificaciones de planes ya vigentes y cuatro modificaciones de Proyectos de Interés Regional (PIR), que son la variante local de los proyectos estratégicos que se están generalizando en toda España como instrumentos de intervención directa de la administración regional en la ordenación del territorio.

2.2. Andalucía¹²

Andalucía es una comunidad donde también puede hablarse sin duda de una revisión completa de su normativa urbanística, al menos en el nivel formal que implica la derogación de las normas generales previas sobre ordenación del territorio y urbanismo. La reforma integral de ese marco normativo se había debatido y publicitado reiteradamente; ello, unido al peso de Andalucía en el conjunto de España como comunidad más poblada y segunda en extensión, atrae naturalmente la atención hacia la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio (LISTA)¹³ aprobada en 2021, y su Reglamento aprobado¹⁴ en 2022. Sin embargo estas normas no resultan demasiado innovadoras si se miran con perspectiva española, ya que gran parte de sus novedades simplemente trasladan al ámbito andaluz disposiciones ya vigentes en otras comunidades. En todo caso cabe destacar:

- Un esfuerzo integrador, a nivel legal entre las materias de urbanismo y ordenación del territorio, y a nivel reglamentario para conseguir un único texto regulador, aunque sea de gran extensión.
- Como instrumentos de ordenación del territorio se añaden los “Proyectos de Actuación Autonómica”, que son la variante local de los proyectos estratégicos mediante los cuales los gobiernos regionales habilitan su

intervención directa en la ordenación del territorio.

- Entre las clases de suelo se suprime el suelo urbanizable: solo existe el suelo urbano, que se podrá desarrollar mediante actuaciones de transformación urbanística, y el suelo rústico, dividido en varias categorías, de las cuales la de suelo rústico común podrá ser desarrollado mediante actuaciones de nueva urbanización.
- En el planeamiento se explicita la voluntad de simplificar, pero se regulan tres modalidades de plan general (el “estándar”, el intermunicipal y el básico), cinco de plan de ordenación detallada (plan de ordenación urbana, plan parcial, plan de reforma interior, estudio de ordenación y plan especial) y cuatro de instrumentos complementarios (estudios de detalle, catálogos, ordenanzas municipales de edificación y de urbanización, y normas directoras para la ordenación urbanística).
- En materia de ejecución se regula una nueva modalidad de compensación simplificada, así como las entidades de urbanización (integradas por los propietarios en las actuaciones de transformación urbanística de reforma interior o de mejora de la urbanización) y las entidades certificadoras.
- En el momento de la edificación, adquiere gran protagonismo la declaración responsable.
- También hay que destacar el esfuerzo para superar el problema ambiental y territorial causado por la proliferación de edificaciones irregulares en suelo rústico, en especial en las zonas costeras y en el entorno de las grandes ciudades, integrando la experiencia derivada de las reformas llevadas a cabo en los últimos diez años¹⁵.

¹² La normativa urbanística andaluza puede consultarse en [BOE.es - Código de Urbanismo de Andalucía](#).

¹³ Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 3/12/2021), modificada simultáneamente a la aprobación del Reglamento por el Decreto Ley 11/2022, de 29 de noviembre (BOJA 2/12/2022).

¹⁴ Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA 2/12/2022).

¹⁵ La LISTA y su Reglamento han integrado las aportaciones de cuatro normas sucesivas que abordaron el problema de las edificaciones irregulares en Andalucía, hoy todas derogadas:

– Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes

en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 30/01/2012).

– Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (BOJA 5/08/2016).

– Ley 2/2018, de 26 de abril, relativa a modificación de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable (BOJA 8/05/2018).

– Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, de medidas urgentes para la adecuación ambiental y territorial de las edificaciones irregulares en la Comunidad Autónoma de Andalucía (BOJA 25/09/2019).

- Como curiosidad desde una perspectiva externa, llama la atención la detallada regulación (un título con doce artículos) del hábitat logroño.

Aunque oscurecidas por el despliegue de la LISTA y su Reglamento, este periodo 2018-2022 ha tenido más novedades normativas en Andalucía, la mayor parte de las cuales han quedado subsumidas en la nueva regulación¹⁶, habiendo sobrevivido en vigor la Agenda Urbana de Andalucía¹⁷ y el Reglamento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones¹⁸.

2.3. Cantabria¹⁹

Cantabria se incluye en el grupo de las comunidades con revisión completa de su normativa merced a la aprobación en 2022 de su nueva Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOTUC)²⁰ que ha sustituido a la Ley de Ordenación del Territorio y Régimen Urbanístico del Suelo que estuvo en vigor durante más de veinte años.

Sin embargo, me parece que esa revisión es sobre todo formal: es cierto que la nueva ley ha derogado y sustituido a la anterior, pero sin que las diferencias entre ambas sean llamativas. La ley cántabra de 2002 acumulaba un número récord de modificaciones, nada menos que veintiséis (una media de 1,3 modificaciones por año de vigencia) y la redacción de un texto refundido era una asignatura pendiente. Ahora bien, la experiencia de tramitar un texto refundido siempre es frustrante, porque el legislador tenderá de forma natural a extralimitarse; de ahí que aprobar un texto legal formalmente nuevo sea la solución más lógica si no hay un apremio temporal. Ese continuismo de fondo con la regulación anterior se atenúa por la incorporación de las novedades del derecho urbanístico español que se han difundido en estos años, e incluso por alguna innovación menos esperable. De todo ello citaré:

- Se incorpora el principio de desarrollo sostenible como fuente inspiradora de la normativa.

- En suelo urbano se suprime la diferencia entre suelo urbano consolidado y no consolidado.
- En suelo urbanizable se hace posible anticipar la edificación de construcciones destinadas a fines productivos o terciarios a la completa ejecución del planeamiento.
- En suelo rústico se regulan los “núcleos rurales” y las “áreas de desarrollo rural”, estas en las zonas más antropizadas y próximas a los núcleos de municipios pequeños o en riesgo de despoblamiento, donde será posible la construcción de viviendas aisladas e instalaciones vinculadas a actividades artesanales, culturales, de ocio y turismo rural.
- Entre los instrumentos de ordenación del territorio se incorporan los Proyectos Singulares de Interés Regional (PSIR), versión cántabra de los proyectos estratégicos.
- Los criterios técnicos para la redacción del planeamiento se unificarán mediante Normas Técnicas de Planeamiento.
- Y también aquí se abren paso las declaraciones responsables como alternativa a la licencia, si bien en Cantabria solo previa aprobación de una ordenanza municipal.

No se puede hablar de urbanismo en Cantabria sin mencionar el problema específico de las sentencias de derribo de viviendas (más de 600 según datos del Gobierno de Cantabria); sucesivas reformas de la legislación han buscado vías para cumplir la obligación de ejecutar las sentencias sin incurrir en gastos de indemnización inasumibles. Así la Ley de medidas de 2019 estableció el “Fondo de Derribos del Gobierno de Cantabria”, a gestionar por la empresa pública GESVICAN²¹. Y ahora la nueva LOTUC modifica la legislación sobre patrimonio de la comunidad autónoma para cerrar los flecos, o intentarlo, de una gestión inevitablemente conflictiva, que alimenta las páginas de la prensa regional.

De menor importancia son los cambios en la regulación de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo²² y del Consejo

¹⁶ Por ejemplo el Decreto Ley 2/2020, de 9 de marzo, de mejora y simplificación de la regulación para el fomento de la actividad productiva de Andalucía (BOJA 12/03/2020).

¹⁷ Acuerdo de 18 de septiembre de 2018, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba la Agenda Urbana de Andalucía (BOJA 24/09/2018).

¹⁸ Decreto 164/2018, de 18 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de las Comisiones Provinciales de Valoraciones (BOJA 24/09/2018).

¹⁹ La normativa urbanística cántabra puede consultarse en BOE.es - [Código de Urbanismo de Cantabria](http://BOE.es).

²⁰ Ley de Cantabria 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (BOC 22/07/2022).

²¹ Artículo 20 de la Ley de Cantabria 5/2019, de 23 de diciembre, Medidas Fiscales y Administrativas (BOC 30/12/2019).

²² Decreto 191/2019, de 26 de septiembre (BOC 4/10/2019) y Decreto 10/2020, de 20 de febrero (BOC 28/02/2020).

de Ordenación del Territorio y Urbanismo²³. En cuanto a los instrumentos de ordenación territorial, destacan los avatares del Plan de Ordenación del Litoral (POL)²⁴ que acumula veintiocho modificaciones (1,5 por año de vigencia), seis de ellas en el periodo analizado. Por último, parece que la fuerte tradición de modificaciones anuales no se superará fácilmente, pues la tan reciente LOTUC ya ha sido reformada de nuevo mediante la última ley de medidas.²⁵

2.4. Comunidad Valenciana²⁶

Incluyo a la Comunidad Valenciana entre las comunidades que han realizado una revisión completa de su normativa urbanística entre 2018 y 2022, a pesar de que en rigor se conserva la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje (LOTUP)²⁷ de 2014, a través de un texto refundido de 2021²⁸. Sin embargo, los múltiples y profundos cambios operados en la LOTUP, junto con otras importantes normas aprobadas en estos años, me parece que justifican el criterio expuesto de que, si no en la forma, sí en el fondo, se ha operado un cambio total, una verdadera revisión de la normativa urbanística. Entre los elementos relevantes de la reforma pueden citarse:

- La primacía otorgada al criterio de desarrollo territorial y urbanístico sostenible, de forma asertiva e incluso polémica respecto de la evolución territorial de la comunidad en los últimos decenios.
- En coherencia con ello, el amplio desarrollo de los criterios de ocupación racional del suelo, el uso de conceptos novedosos como el paisaje de relevancia regional, las notables modificaciones en el régimen del suelo no urbanizable, el refuerzo del control público sobre los procesos de empleo del territorio, la

búsqueda de soluciones a las situaciones heredadas de fuerte impacto territorial, paisajístico o ambiental, y la creación de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio.

- La modificación de estándares urbanísticos y porcentajes de aprovechamiento urbanístico público y edificabilidad para viviendas protegidas.
- El desarrollo de un régimen específico para las actuaciones de regeneración urbana.

Hay que añadir que, pese a su juventud, el texto refundido de la LOTUP ya ha sido modificado cinco veces, mediante tres normas de medidas y dos decretos-ley específicos. Entre las innovaciones que se han ido introduciendo cabe citar los criterios para la implantación de instalaciones de generación de energías renovables, la habilitación para destinar bienes de los patrimonios públicos de suelo para la implantación de actividades industriales, el fomento de la rehabilitación de núcleos rurales tradicionales o de arquitectura vernácula y las medidas de prevención de incendios forestales.

Además de lo anterior, en la Comunidad Valenciana se ha aprobado en estos años una larga serie de normas complementarias (varias de ellas ya modificadas) con diferente grado de relevancia:

- La Ley de la Huerta de València²⁹, una norma de ordenación territorial para un ámbito singular, que ha sido desarrollada por un plan de acción territorial específico³⁰.
- El Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral y del Catálogo de Playas³¹.
- El decreto que regula las entidades colaboradoras en la verificación de actuaciones urbanísticas³².

²³ Decreto 192/2019, de 26 de septiembre, de 26 de septiembre, por el que se modifica el Decreto 164/2003, de 18 de septiembre, por el que se regula la composición del Consejo de Ordenación del Territorio y Urbanismo (BOC 4/10/2019).

²⁴ Ley de Cantabria 2/2004, de 27 de septiembre, del Plan de Ordenación del Litoral (BOC 28/09/2004).

²⁵ Ley de Cantabria 11/2022, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas (BOC 29/12/2022).

²⁶ La normativa urbanística valenciana puede consultarse en [BOE.es](https://boe.es) - Código de Urbanismo de la Comunidad Valenciana.

²⁷ Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunitat Valenciana (DOCV 31/07/2014), que fue modificada en diez ocasiones antes de refundirse, siete de ellas a partir de 2018.

²⁸ Decreto Legislativo 1/2021, de 18 de junio, del Consell, de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje (DOGV 16/07/2021).

²⁹ Ley 5/2018, de 6 de marzo, de la Generalitat, de la Huerta de València (DOCV 12/03/2018).

³⁰ Decreto 219/2018, de 30 de noviembre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial de ordenación y dinamización de la Huerta de València (DOCV 20/12/2018).

³¹ Decreto 58/2018, de 4 de mayo, por el que se aprueba el Plan de Acción Territorial de la Infraestructura Verde del Litoral de la Comunitat Valenciana y el Catálogo de Playas de la Comunitat Valenciana (DOCV 11/05/2018).

³² Decreto 62/2020, de 15 de mayo, del Consell, de regulación de las entidades colaboradoras de la Administración municipal en la verificación de las actuaciones urbanísticas y de creación de su registro (DOGV 20/05/2020).

- El decreto ley de medidas para acelerar la implantación de instalaciones de energía renovable³³.
- El decreto que regula la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas³⁴.
- El decreto que aprueba los estatutos de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio³⁵.
- ~ El decreto que regula la plataforma urbanística digital y la presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial³⁶.
- Y el acuerdo que declara el primer “proyecto territorial estratégico”³⁷, mediante el cual la Comunidad Valenciana se incorpora a esta difundida tendencia.

3. Comunidades con cambios relevantes, significativos o numerosos

3.1. Galicia³⁸

No incluyo Galicia entre las comunidades con revisión completa de su marco normativo del urbanismo porque dicha revisión ya fue llevada a cabo en 2016. Sin embargo, tanto por los cambios introducidos en las normas ya aprobadas como, sobre todo, por las nuevas normas que han entrado en vigor en estos años, Galicia es la primera de las comunidades que incluyo entre las que han introducido en su normativa urbanística cambios relevantes, significativos o numerosos; tres condiciones que en este caso se cumplen simultáneamente.

En primer lugar, la Ley del Suelo de Galicia³⁹ aprobada en 2016, ya ha sido modificada once veces, de las cuales nueve en el periodo objeto de este estudio: seis por leyes de medidas (incluyendo la ley de simplificación), dos por leyes que comentaré después (ordenación del territorio y regeneración urbana) y otra mediante una ley sectorial agraria. En ningún caso se trata de cambios sustanciales, ni siquiera acumulativamente. Creo que lo más notable son los matices en las categorías y usos del suelo rústico, los ajustes en las condiciones para las edificaciones tradicionales y el uso de terrenos dotacionales y la regulación de los planes básicos municipales, una innovación del urbanismo gallego.

En cuanto al Reglamento de la Ley del Suelo⁴⁰ ha sido modificado siete veces en estos años: por leyes de medidas, por decretos organizativos, por la ley de ordenación del territorio... Pero tampoco, ni de forma aislada ni en conjunto, me parece que se pueda hablar de cambios sustanciales, sino de ajustes más o menos coherentes con los introducidos en la Ley del Suelo. Como excepción, en 2019 un decreto específico de modificación introdujo numerosos ajustes que en conjunto suponen una adaptación a la experiencia de aplicación durante los primeros tres años de vigencia del Reglamento, tanto en el suelo urbano no consolidado como, sobre todo, en suelo rústico, buscando favorecer la explotación y gestión sostenible de los recursos naturales y las edificaciones vinculadas con ella, entendiéndolo incluido todo lo relativo con el turismo y el fomento de la rehabilitación de las construcciones tradicionales.

Otras normas vigentes en Galicia también han sufrido modificaciones, como la Ley de Protección del Paisaje⁴¹ y la Ley de fomento de la implantación de iniciativas empresariales⁴², urbanística solo en una parte. Pero más importante es el conjunto de nuevas normas, aunque aisladamente jueguen un papel complementario

³³ Decreto Ley 14/2020, de 7 de agosto, del Consell, de medidas para acelerar la implantación de instalaciones para el aprovechamiento de las energías renovables por la emergencia climática y la necesidad de la urgente reactivación económica (DOGV 28/08/2020).

³⁴ Decreto 12/2021, de 22 de enero, del Consell, de regulación de la declaración responsable para la primera ocupación y sucesivas de viviendas (DOGV 3/02/2021).

³⁵ Decreto 52/2021, de 9 de abril, del Consell, de aprobación de los estatutos de la Agencia Valenciana de Protección del Territorio (DOGV 27/04/2021).

³⁶ Decreto 65/2021, de 14 de mayo, del Consell, de regulación de la Plataforma Urbanística Digital y de la presentación de los instrumentos de planificación urbanística y territorial (DOGV 1/06/2021).

³⁷ Acuerdo de 16 de diciembre de 2022, del Consell, por el que se declara como proyecto territorial estratégico para

industrias de alto componente tecnológico e innovador la iniciativa presentada por la empresa Power Holdco Spain, SA, en el término municipal de Sagunto (DOGV 19/12/2022).

³⁸ La normativa urbanística gallega puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Galicia.

³⁹ Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (DOG 19/02/2016).

⁴⁰ Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (DOG 9/11/2016).

⁴¹ Ley 7/2008, de 7 de julio, de Protección del Paisaje de Galicia (DOG 18/07/2008).

⁴² Ley 5/2017, de 19 de octubre, de fomento de la implantación de iniciativas empresariales en Galicia (DOG 25/10/2017).

o auxiliar en el sistema normativo gallego. En orden cronológico:

- El Decreto que aprueba el Plan Básico Autonómico⁴³, interesante nueva figura urbanística que se promueve por la administración regional para delimitar las afecciones derivadas de la legislación sectorial y de los planes de ordenación del territorio e identificar los asentamientos existentes, y que servirá de base para los planes básicos municipales, figura a su vez concebida para la ordenación urbanística de los pequeños municipios.
- El Reglamento del Jurado de Expropiación de Galicia⁴⁴.
- La Ley de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas⁴⁵, que incorpora a la normativa urbanística los conceptos citados en su título, adaptándose así al marco básico estatal.
- El Reglamento de la Ley de protección del paisaje⁴⁶ y las Directrices de paisaje de Galicia⁴⁷, que desarrollan la ley aprobada en 2008 con esa finalidad.
- La Ley de Ordenación del Territorio⁴⁸, que sustituye a la norma homónima que estaba en vigor desde 1995, y que ya precisaba una actualización después de seis modificaciones: actualización tanto en cuanto a sus principios, criterios orientadores, fines y objetivos, como en cuanto a la definición de los instrumentos de planificación territorial, su contenido y su tramitación; cabe destacar, en línea con la mayoría de las comunidades, la regulación de los proyectos estratégicos, que aquí se llaman “proyectos de interés autonómico”.
- La Ley de impulso demográfico de Galicia⁴⁹, segunda de las leyes relacionadas con la despoblación que comentaré, que a mi juicio constituyen una nueva variante o desarrollo

de la legislación sobre ordenación del territorio; de las tres leyes que se han aprobado, la gallega es seguramente la menos urbanística o territorial, y la más orientada a los aspectos de carácter social, de apoyo a las familias, fomento de la natalidad, conciliación, retorno de emigrantes, etc.

- La Ley de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica⁵⁰ es una norma multi-focal, dictada al igual que muchas otras en toda España como reacción a la crisis generada por la pandemia COVID y orientada sobre todo a facilitar la actividad económica mediante la rebaja de las cargas administrativas sobre las iniciativas empresariales; en el ámbito urbanístico, esto se vincula con el régimen de obtención de la licencia municipal.
- El Decreto que regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo⁵¹, un nuevo órgano consultivo, con funciones asesoras y de tutela de la legislación vigente.
- Y por último, la Ley de áreas empresariales⁵², una norma del nutrido grupo de las que persiguen facilitar, impulsar o recuperar la actividad económica, en este caso en lo relativo a la regulación del suelo empresarial público, para la cual se establecen mecanismos específicos.

Por último, la actividad del gobierno gallego en materia de ordenación del territorio se ha limitado a la aprobación de un proyecto sectorial para ampliar el parque tecnológico y logístico de Vigo⁵³.

3.2. Castilla-La Mancha⁵⁴

La Comunidad de Castilla-La Mancha ha desplegado una actividad normativa por la que

⁴³ Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia (DOG 27/08/2018), actualizado en tres ocasiones.

⁴⁴ Decreto 172/2018, de 20 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y régimen de funcionamiento del Jurado de Expropiación de Galicia (DOG 14/01/2019).

⁴⁵ Ley 1/2019, de 22 abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia (DOG 2/05/2019).

⁴⁶ Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia (DOG 8/07/2020).

⁴⁷ Decreto 238/2020, de 29 de diciembre, por el que se aprueban las Directrices de paisaje de Galicia (DOG 1/02/2021).

⁴⁸ Ley 1/2021, de 8 de enero, de Ordenación del Territorio de Galicia (DOG 14/01/2021).

⁴⁹ Ley 5/2021, de 2 de febrero, de impulso demográfico de Galicia (DOG 9/02/2021).

⁵⁰ Ley 9/2021, de 25 de febrero, de simplificación administrativa y de apoyo a la reactivación económica de Galicia (DOG 26/02/2021).

⁵¹ Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por el que se crea y regula la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo (DOG 23/03/2022).

⁵² Ley 3/2022, de 18 de octubre, de áreas empresariales de Galicia (DOG 21/10/2022).

⁵³ Acuerdo del Consello de la Xunta de Galicia de 17 de abril de 2020, de aprobación definitiva del proyecto sectorial para la ampliación del Parque Tecnológico y Logístico de Vigo (DOG 25/05/2020).

⁵⁴ La normativa urbanística castellano-manchega puede consultarse en [BOE.es - Código de Urbanismo de Castilla-La Mancha](https://www.boe.es/boe/diario/BOE-A-2021-11111.html).

merece ser considerada dentro del grupo de comunidades con reformas significativas o relevantes. En primer lugar, la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística (LOTAU)⁵⁵, que data de 2010, se ha modificado tres veces, lo que se suma a cinco modificaciones previas:

- En 2020, una ley sobre proyectos prioritarios⁵⁶, sin relación con su contenido (que se verá después), avanzó alguna medida de la esperada ley de seguridad jurídica del urbanismo; pero esta incursión en materia reservada al legislador estatal hubo de retirarse en la ley de medidas de 2022, así como también el procedimiento para desclasificar suelo urbanizable no programado.
- En 2021, la Ley de simplificación urbanística⁵⁷ efectuó una amplia reforma con muchos matices, pues si bien se asumen principios de desarrollo sostenible (uso racional del suelo, lucha contra la dispersión urbana, protagonismo de la ciudad existente, fomento de edificios de bajo consumo energético...), el peso recae en la flexibilización de contenidos y requisitos del planeamiento, incluso en temas sensibles como reservas para viviendas protegidas, zonas verdes y aparcamientos; y se reformulan múltiples regulaciones, por ejemplo en materia de autorizaciones provisionales, régimen de fuera de ordenación, declaración responsable, proyectos en suelo rústico, patrimonios públicos de suelo, etc. Llamativa es la innovación de establecer un régimen de transferencias, a favor de los territorios rurales, de las plusvalías urbanísticas generadas en los grandes municipios.
- Y en 2022 una ley de medidas⁵⁸ retiró, como ya se ha dicho, varias modificaciones aprobadas en 2020, y flexibilizó (más) las exenciones del cumplimiento de los estándares de calidad urbana.

Además de esas modificaciones, hay que citar tres nuevas normas de interés: la primera fue

el decreto de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios⁵⁹ aprobado en 2018, que modificó los cinco reglamentos urbanísticos de Castilla-La Mancha; vistas en conjunto, se trata de medidas para adaptar la regulación urbanística a la realidad de los pequeños municipios en materia de planeamiento, estándares urbanísticos y sistemas de actuación.

La Ley de medidas urgentes para la declaración de proyectos prioritarios ya se ha comentado en cuanto modificadora de la LOTAU. Pero su objeto principal, en línea con otras innovaciones similares en toda España, es agilizar la tramitación de los proyectos que se consideren estratégicos y otorgarles otras ventajas en materia de efectos o incentivos.

Un lugar especial lo ocupa la Ley de medidas frente a la despoblación⁶⁰ aprobada en 2021, que no es propiamente urbanística sino “multi-focal”, y persigue orientar el conjunto de las políticas públicas en torno a la lucha contra la despoblación. Y en tal sentido, al igual que las normas análogas aprobadas en Galicia y Extremadura, puede considerarse una variante, o una nueva etapa, en el marco de las normas de ordenación del territorio.

3.3. Canarias⁶¹

También en Canarias se ha desplegado una intensa actividad normativa, tanto mediante la modificación de normas vigentes como mediante la aprobación de otras nuevas, sobre todo de nivel reglamentario. En efecto, sin duda lo más relevante de este periodo se concentra en unos pocos meses, de diciembre de 2018 a marzo de 2019, cuando se aprobaron los tres reglamentos que desarrollan la Ley del Suelo de Canarias (de planeamiento⁶², intervención y protección de la legalidad⁶³ y gestión y ejecución⁶⁴) y otros tres

⁵⁵ 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-La Mancha (DOCM 21/05/2010).

⁵⁶ Ley 5/2020, de 24 de julio, de Medidas Urgentes para la Declaración de Proyectos Prioritarios en Castilla-La Mancha (DOCM 31/07/2020).

⁵⁷ Ley 1/2021, de 12 de febrero, de Simplificación Urbanística y Medidas Administrativas (DOCM 25/02/2021).

⁵⁸ Ley 1/2022, de 14 de enero, de Medidas Tributarias y Administrativas de Castilla-La Mancha (DOCM 19/01/2022).

⁵⁹ Decreto 86/2018, de 20 de noviembre, de medidas para facilitar la actividad urbanística de la ciudadanía y los pequeños municipios (DOCM 30/11/2018).

⁶⁰ Ley 2/2021, de 7 de mayo, de Medidas Económicas, Sociales y Tributarias frente a la Despoblación y para el Desarrollo del Medio Rural (DOCM 12/07/2021).

⁶¹ La normativa urbanística canaria puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de las Islas Canarias.

⁶² Decreto 181/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de Canarias (BOC 9/01/2019).

⁶³ Decreto 182/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística de Canarias (BOC 9/01/2019).

⁶⁴ Decreto 183/2018, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión y Ejecución del Planeamiento de Canarias (BOC 9/01/2019).

decretos relevantes de carácter organizativo e instrumental⁶⁵.

Además de esta temporalmente apretada serie de normas, también hay que reseñar las modificaciones sucesivas de la Ley del Suelo⁶⁶:

- En 2018, por el ya citado Reglamento de Intervención y Protección de la Legalidad Urbanística, que pese a su diferente nivel en la jerarquía normativa, modificó los listados de actuaciones sujetas a licencia o exentas de la misma, conforme a la habilitación que le otorgó la propia ley.
- En 2019, un breve decreto ley⁶⁷ eliminó alguna ventaja concedida a las personas físicas o jurídicas que tuvieran la consideración de “protectores del medio territorial”.
- En 2020, un decreto ley de medidas urgentes⁶⁸, teniendo como objetivo prioritario “la agilización de la actividad urbanística ante los obstáculos detectados en la aplicación práctica” de la Ley del Suelo, introdujo numerosos ajustes en cuanto a usos e instalaciones en suelo rústico, en particular sobre explotaciones ganaderas, generación de energías renovables y construcciones en situación de consolidación; también se potenció la figura de la comunicación previa.
- Y en 2022, otro decreto ley⁶⁹ y la ley de cambio climático⁷⁰ han modificado varios pormenores sobre los procedimientos de declaración de parques y reservas naturales y legalización de explotaciones ganaderas, y han ampliado el plazo para evitar la desclasificación de suelo urbanizable sin plan parcial contenidos en planes generales de ordenación no adaptados.

⁶⁵ Decreto 13/2019, de 25 de febrero, por el que se crea el Órgano Colegiado de Evaluación Ambiental e Informe Único de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 12/03/2019), Decreto 25/2019, de 25 de marzo, por el que se crea el Registro de Planeamiento de Canarias y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 8/04/2019) y Decreto 26/2019, de 25 de marzo, por el que se crea la Oficina de Consulta Jurídica sobre Ordenación del Territorio y Urbanismo de Canarias, y se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento (BOC 8/04/2019).

⁶⁶ Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC 19/07/2017).

⁶⁷ Decreto Ley 2/2019, de 25 de febrero, de modificación de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias (BOC 26/02/2019).

⁶⁸ Decreto Ley 15/2020, de 10 de septiembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (BOC 11/09/2020), aprobado como Ley 5/2021, de 21 de diciembre (BOC 27/12/2021).

También hay que citar las modificaciones de Ley de renovación y modernización turística⁷¹ de 2013 y de su Reglamento⁷² aprobado en 2015; su inclusión entre las normas urbanísticas nos muestra una peculiaridad del derecho urbanístico canario, que presta una atención singularísima a todo lo relativo a la actividad turística, a sus procesos de implantación y al control de sus repercusiones sobre las islas, que son un ámbito territorialmente muy limitado. De ahí que normas cuyo título parece sectorialmente limitado al ámbito turístico son en su contenido de naturaleza urbanística y territorial.

Por último, otras dos nuevas normas relevantes son:

- La Ley de ordenación del territorio de la actividad turística en El Hierro, La Gomera y La Palma⁷³ que ya en su título denota esa especial dedicación de las normas canarias a las implicaciones del fenómeno turístico; con la peculiaridad añadida de distinguir entre las cuatro islas donde alcanza un desarrollo masivo, y las tres más pequeñas, menos condicionadas por tanto por las necesarias limitaciones introducidas en las grandes.
- Y el decreto ley para la reconstrucción de viviendas afectadas por la erupción volcánica en La Palma⁷⁴, una figura sin duda especial que justifica por razones sociales la adopción de medidas ingeniosas que habilitan una suerte de transferencia de edificabilidad y unas condiciones muy laxas para la construcción de nuevas viviendas en prácticamente todo tipo de suelo.

⁶⁹ Decreto Ley 7/2022, de 26 de mayo (BOC 1/06/2022), con denominación casi tan larga como su propio contenido.

⁷⁰ Ley 6/2022, de 27 de diciembre, de cambio climático y transición energética de Canarias (BOC 31/12/2022).

⁷¹ Ley 2/2013, de 29 de mayo, de renovación y modernización turística de Canarias (BOC 31/05/2013), modificada por la Ley 14/2019, de 25 de abril (BOC 13/05/2019) y el Decreto Ley 15/2020, de 10 de septiembre (BOC 11/09/2020).

⁷² Decreto 85/2015, de 14 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de renovación y modernización turística de Canarias (BOC 25/05/2015), modificado por el Decreto Ley 15/2020, de 10 de septiembre (BOC 11/09/2020).

⁷³ Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (BOC 13/05/2019), ya modificada.

⁷⁴ Decreto Ley 1/2022, de 20 de enero, por el que se adoptan medidas urgentes en materia urbanística y económica para la construcción o reconstrucción de viviendas habituales afectadas por la erupción volcánica en la isla de La Palma (BOC 24/01/2022), modificado ya cuatro veces.

3.4. Asturias⁷⁵

Hasta fines de 2022, Asturias figuraba en el tercer grupo de comunidades, las que solo han realizado cambios menores en sus normas urbanísticas. En efecto, el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo⁷⁶, modificado ya cinco veces, lo fue otra vez en 2021 mediante una ley de medidas⁷⁷, la cual abordó la coordinación interadministrativa en el planeamiento, o sea el problema los informes sectoriales; y como otras normas autonómicas, intentó en lo posible ordenar la cuestión, articulando un “procedimiento de coordinación de informes sectoriales autonómicos”; además de ello se introdujo la declaración responsable como mecanismo de control alternativo a la licencia. Dos cambios de importancia, pero bien acotados.

El panorama cambió drásticamente con la publicación en noviembre de 2022 del nuevo Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo (ROTU)⁷⁸ que sustituye al anterior, vigente desde 2008. Ante la dificultad para aprobar una nueva ley urbanística general con la actual conformación del parlamento regional, la opción ha sido adelantar la reforma del Reglamento, aunque haya habido que hacerlo con las limitaciones que se derivan de su compatibilización con una ley de 2004. Aun así, son muchas las mejoras que se han introducido; en tal sentido hay que poner de relieve el esfuerzo por perfeccionar los instrumentos de intervención en la ciudad consolidada, desarrollando hasta el límite de la potestad reglamentaria figuras como las actuaciones para la obtención de dotaciones públicas en suelo urbano no consolidado o el régimen de ejecución forzosa para edificar parcelas o rehabilitar edificios de manera conjunta (ya sea forzosa o concertadamente) entre propiedad, administración y promotor.

3.5. Comunidad de Madrid⁷⁹

En la Comunidad de Madrid la actividad normativa en materia de urbanismo es bipolar: si atendemos solo a las publicaciones en el BOCM la producción es escasa; sin embargo, el rumor sobre la legislación urbanística que se va a aprobar en algún momento del futuro es constante: siempre hay (al menos) un grupo de prestigiosos juristas y urbanistas trabajando en un anteproyecto.

Ciñéndonos a las normas vigentes, hasta diciembre de 2022 solo se podían citar dos modificaciones de la Ley del Suelo⁸⁰, que se sumaban a las quince aprobadas desde 2001. La primera reforma⁸¹ hizo viable la gestión urbanística por fases, mientras que la segunda⁸² incorporó la declaración responsable para los actos de uso del suelo más sencillos. De modo que en la primera redacción de este estudio Madrid se ubicaba en el grupo de comunidades con cambios menores en su derecho urbanístico.

Pero en diciembre de 2022, la aprobación de una llamada “Ley Ómnibus”⁸³ ha cambiado el panorama al realizar una relativamente amplia modificación de la Ley del Suelo, que se intuye como la punta del iceberg de una reforma general que ya no verá la luz en esta legislatura. Desde luego que el apelativo metafórico carece de sentido porque no hay un verdadero sustrato común justificativo de los múltiples cambios operados: es una más de tantas leyes de medidas urgentes. En su mayor parte se trata de una actualización, introduciendo normas ya difundidas en otras comunidades: actuaciones de dotación, transferencias de aprovechamiento en suelo consolidado, flexibilización de los usos en suelo rústico, de los contenidos y trámites del planeamiento y de los patrimonios públicos de suelo, aumento de las potestades de los planes especiales, reformulación general de lo relativo a licencias y declaraciones responsables, y una detalladísima regulación de las “entidades privadas colaboradoras urbanísticas” que obliga a un alarde latinista en la numeración de artículos.

⁷⁵ La normativa urbanística asturiana puede consultarse en BOE.es - [Código de Urbanismo del Principado de Asturias](#).

⁷⁶ 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 (BOPA 27/04/2004).

⁷⁷ Ley del Principado de Asturias 4/2021, de 1 de diciembre, de Medidas Administrativas Urgentes (BOPA 3/12/2021).

⁷⁸ Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (BOPA 3/11/2022).

⁷⁹ La normativa urbanística madrileña puede consultarse en BOE.es - [Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid](#).

⁸⁰ Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (BOCM 27/07/2001).

⁸¹ Ley 2/2018, de 4 de mayo, de modificación de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para la regulación de los desarrollos urbanísticos a través de fases o unidades funcionales (BOCM 18/05/2018).

⁸² Ley 1/2020, de 8 de octubre, por la que se modifica la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid, para el impulso y reactivación de la actividad urbanística (BOCM 15/10/2020).

⁸³ Ley 11/2022, de 21 de diciembre, de Medidas Urgentes para el Impulso de la Actividad Económica y la Modernización de la Administración de la Comunidad de Madrid (BOCM 22/12/2022).

Por último, en el nivel territorial la Comunidad de Madrid se caracteriza por un largo silencio: la ley de política territorial⁸⁴ consumía su tercera década sin instrumentos que la desarrollasen cuando la “Ley Ómnibus” ha modificado la definición de las “actuaciones de interés regional” y sobre todo la regulación de los “proyectos de alcance regional” como versión local de los proyectos estratégicos.

3.6. Cataluña⁸⁵

Cataluña es otra comunidad que ha compaginado en estos años una profusa serie de modificaciones de la normativa urbanística, en gran parte recurriendo a la técnica del decreto ley, con la aprobación de algunas normas complementarias relevantes. Así el texto refundido de la Ley de Urbanismo⁸⁶, que data de 2010, acumula quince modificaciones, de las cuales ocho en este periodo, mediante una serie de leyes y decretos ley de medidas y otras normas de ámbito sectorial. Algunas de ellas afectan también al Reglamento aprobado en 2006⁸⁷. Tanta profusión incluye la rareza de un decreto ley no convalidado por el Parlamento, que por tanto decayó⁸⁸. Del resto cabe destacar:

- En 2019, un decreto ley de medidas “para la emergencia climática”⁸⁹ aportó varias modificaciones de la ley y del reglamento para regular con detalle las condiciones urbanísticas de las instalaciones para el aprovechamiento de la energía solar.

- También en 2019, un decreto ley de medidas sobre acceso a la vivienda⁹⁰ cambió el concepto de “viviendas dotacionales públicas” por el de “equipamiento comunitario de alojamiento dotacional” y favoreció decisivamente la construcción de alojamientos dotacionales; otro decreto ley en 2020⁹¹ añadió más medidas para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler.
- En 2020, una heterogénea ley de medidas⁹² reformó la organización administrativa del urbanismo, dando más peso a los aspectos territoriales, y sobre todo introdujo el “informe de idoneidad técnica” en el procedimiento de otorgamiento de las licencias, como alternativa a los informes del personal de la administración, a los que se equiparan. Esta ley también modificó el Reglamento de protección de la legalidad⁹³ y la Ley del Área Metropolitana de Barcelona⁹⁴.
- Entre 2020 y 2021 otras tres normas modificaron la Ley de Urbanismo⁹⁵, bastando la lectura de sus títulos para hacernos una idea de sus objetivos. Digamos de paso que la normativa urbanística catalana acumula cierto grado de confusión por existir disposiciones solo parcialmente urbanísticas y otras de las que se mantienen algunos preceptos aislados como “flecós” del sistema⁹⁶.

En este periodo se han aprobado en Cataluña otras tres nuevas normas relevantes⁹⁷:

⁸⁴ Ley 9/1995, de 28 de marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo (BOCM 11/04/1995).

⁸⁵ La normativa urbanística catalana puede consultarse en [BOE.es - Código de Urbanismo de Cataluña](https://www.boe.es/boe/diario/BOE.es-Código de Urbanismo de Cataluña).

⁸⁶ Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo (DOGC 5/08/2010).

⁸⁷ Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo (DOGC 24/07/2006).

⁸⁸ Decreto Ley 5/2019, de 5 de marzo, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (DOGC 7/03/2019), que caducó por ausencia de convalidación parlamentaria (DOGC 8/05/2019).

⁸⁹ Decreto Ley 16/2019, de 26 de noviembre, de medidas urgentes para la emergencia climática y el impulso a las energías renovables (DOGC 28/11/2019).

⁹⁰ Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre, de medidas urgentes para mejorar el acceso a la vivienda (DOGC 30/12/2019).

⁹¹ Decreto Ley 50/2020, de 9 de diciembre, de medidas urgentes para estimular la promoción de vivienda con protección oficial y de nuevas modalidades de alojamiento en régimen de alquiler (DOGC 11/12/2020).

⁹² Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente (DOGC 30/04/2020).

⁹³ Decreto 64/2014, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento sobre protección de la legalidad urbanística (DOGC 15/05/2014).

⁹⁴ Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona (DOGC 6/09/2010).

⁹⁵ Decreto Ley 18/2020, de 12 de mayo, de medidas urgentes en materia de urbanismo, fianzas y ambiental (DOGC 14/05/2020), Ley 18/2020, de 28 de diciembre, de facilitación de la actividad económica (DOGC 31/12/2020) y Decreto Ley 17/2021, de 20 de julio, por el que se adoptan medidas extraordinarias de limitación a la densidad ganadera (DOGC 21/07/2021).

⁹⁶ Así sucede con la Ley 3/2012, de 22 de febrero (DOGC 29/02/2012) y con el ya citado Decreto Ley 17/2019, de 23 de diciembre (DOGC 30/12/2019): normas profusamente modificadas pero nunca derogadas.

⁹⁷ Y dos decretos de carácter organizativo: el Decreto 214/2018, de 9 de octubre, de despliegue de competencias reconocidas al Consejo General de Aragón en materia de ordenación del territorio y urbanismo (Comisión de Urbanismo de Aragón) (DOGC 11/10/2018) y el Decreto 219/2019, de 22 de octubre, de creación de la Comisión Territorial de Urbanismo de El Penedès y de modificación del Decreto 68/2014, de 20 de mayo, por el que se regula la composición y el funcionamiento interno de los órganos urbanísticos de la Generalidad de carácter colegiado (DOGC 24/10/2019).

- La Ley del Litoral⁹⁸, que aborda su ordenación y gestión con una perspectiva integrada, arbitrando instrumentos (planes de uso del litoral y de las playas) y reglas para la utilización del dominio público marítimo-terrestre y para la intervención administrativa en las zonas de servidumbre.
- La Ley de las áreas de promoción económica urbana⁹⁹, que introduce este concepto “con el objetivo de modernizar, innovar y promover determinadas zonas urbanas” en el marco de un modelo de ciudad compacta, compleja y cohesionada. Áreas para cuya dirección y gestión se establece un sistema de colaboración público-privado.
- Y la Ley de mejoramiento de barrios y villas¹⁰⁰, una norma instrumental que crea y regula un fondo de recuperación para paliar las desigualdades sociales en las ciudades y el territorio.
- En 2019 el Tribunal Constitucional anuló¹⁰⁴ una parte del artículo 145 con referencias (parece que competencialmente invasivas) a los efectos ambientales de las normas transitorias que se dictasen al suspenderse la vigencia de un plan urbanístico: casos de laboratorio sin trascendencia.
- Entre 2020 y 2022, seis normas COVID (dos leyes y cuatro decretos-ley) más un decreto ley de dinamización de inversiones empresariales¹⁰⁵ han introducido varios cambios, de los cuales el más notable es la supresión de la comisión de coordinación de política territorial (se mantiene un consejo asesor); también hay múltiples ajustes menores sobre tramitación del planeamiento, tipologías de los planes, supuestos de declaración responsable...

En cuanto a los proyectos estratégicos, en el caso de Murcia ostentan ese mismo nombre, estando regulados por una ley autonómica desde 2014; ahora bien, en 2022 han recibido un notable impulso al modificarse dicha ley por el ya citado decreto ley de dinamización de inversiones empresariales¹⁰⁶.

Como norma nueva, es destacable la Ley de recuperación y protección del Mar Menor¹⁰⁷, de contenido ambicioso y focalizada en un ámbito territorial concreto, por lo que, al menos conceptualmente, puede considerarse una norma de ordenación del territorio. En su desarrollo se ha aprobado una estrategia¹⁰⁸ que, junto con un decreto de objetivo logístico¹⁰⁹, son las únicas experiencias en materia de ordenación del territorio llevadas a cabo por el gobierno murciano en estos años.

3.7. Murcia¹⁰¹

La Región de Murcia es otro ejemplo de comunidad que ha reformado su normativa urbanística sin acercarse a una revisión en profundidad, ya que la misma tuvo lugar en 2015, con la Ley de Ordenación Territorial y Urbanística¹⁰². En el periodo 2018-2022, esta norma fundamental del urbanismo murciano ha sufrido ocho modificaciones y una anulación parcial por el Tribunal Constitucional:

- En 2018, una ley de “aceleración de la transformación del modelo económico regional”¹⁰³ modificó casi veinte preceptos con el objetivo explicitado en su título, aunque en verdad solo con un alcance limitado a ajustes técnicos tras unos años de aplicación de la ley.

3.8. Islas Baleares¹¹⁰

Las Islas Baleares es la última de las comunidades que incluyo en este grupo por los (en este

⁹⁸ Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (DOGC 3/08/2020).

⁹⁹ Ley 15/2020, de 22 de diciembre, de las áreas de promoción económica urbana (DOGC 24/12/2020).

¹⁰⁰ Ley 11/2022, de 29 de diciembre, de mejoramiento urbano, ambiental y social de los barrios y villas (DOGC 30/12/2022).

¹⁰¹ La normativa urbanística murciana puede consultarse en [BOE.es - Código de Urbanismo de la Región de Murcia](https://www.boe.es/boe/diario/BOE.es-Código-de-Urbanismo-de-la-Región-de-Murcia).

¹⁰² Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia (BORM 6/04/2015).

¹⁰³ Ley 10/2018, de 9 de noviembre, de Aceleración de la Transformación del Modelo Económico Regional para la Generación de Empleo Estable de Calidad (BORM 10/11/2018).

¹⁰⁴ Sentencia del Tribunal Constitucional 161/2019, de 12 de diciembre de 2019 (BOE 11/01/2020).

¹⁰⁵ Decreto Ley n.º 5/2022, de 20 de octubre, de dinamización de inversiones empresariales, libertad de mercado y eficiencia pública (BORM 21/10/2022).

¹⁰⁶ Ley 2/2014, de 21 de marzo, de Proyectos Estratégicos, Simplificación Administrativa y Evaluación de los Servicios Públicos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (BORM 27/03/2014).

¹⁰⁷ Ley 3/2020, de 27 de julio, de recuperación y protección del Mar Menor (BORM 1/08/2020), modificada ya tres veces.

¹⁰⁸ Decreto n.º 42/2021, de 31 de marzo, por el que se aprueba la “Estrategia de Gestión Integrada de Zonas Costeras del Sistema Socio-Ecológico del Mar Menor y su Entorno” (BORM 13/04/2021).

¹⁰⁹ Decreto n.º 128/2021, de 25 de junio, por el que se aprueba el Programa de Actuación Territorial de la Terminal Intermodal y Zona de Actividades Logísticas de Murcia (ZAL de Murcia-MEDFOOD) (BORM 30/06/2021).

¹¹⁰ La normativa urbanística de las Islas Baleares puede consultarse en [BOE.es - Código de Urbanismo de las Islas Baleares](https://www.boe.es/boe/diario/BOE.es-Código-de-Urbanismo-de-las-Islas-Baleares).

caso simplemente) numerosos cambios operados en su normativa urbanística. Baleares destaca por tener el número más alto de normas urbanísticas vigentes, de forma en muchos casos parcial, por efecto de una larga práctica de intensas y agitadas modificaciones. Sea por su peculiaridad organizativa, con Consejos Insulares que constituyen un nivel administrativo potente, intermedio entre la Comunidad y los Ayuntamientos; sea porque estos últimos resultan especialmente activos en el campo del urbanismo por la fuerza de la actividad turística; sea porque dicha fuerza ha impulsado, aconsejado u obligado a repetidos ajustes normativos; sea porque la fragmentación política propicia el parcheo en la tramitación parlamentaria... lo cierto es que las Islas Baleares presentan el mayor grado de complejidad, cuando no de confusión, del marco normativo del urbanismo.

De acuerdo a esta peculiar tradición, en el periodo que comento se han sucedido numerosos cambios de alcance limitado si se estudian aisladamente, pero de difícil comprensión global por las interacciones cruzadas entre normas. Así:

- La Ley del Suelo Rústico¹¹¹, modificada previamente en diez ocasiones, ha sido reformada en 2022 para incorporar novedades sobre las actividades sujetas a autorización ambiental integrada.
- Las Directrices de Ordenación Territorial¹¹² acumulan veinticuatro modificaciones, de las que siete se han aprobado en los últimos años, integrando aportaciones sobre vivienda, agricultura, residuos y suelos contaminados, cambio climático, actividades sujetas a autorización ambiental, etc.
- La Ley de Ordenación Territorial¹¹³ aprobada en 2000 se ha modificado nueve veces, tres de ellas recientemente, en relación con los caminos públicos y rutas senderistas y para suprimir la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

¹¹¹ Ley 6/1997, de 8 de julio, del Suelo Rústico de las Islas Baleares (BOIB 15/07/1997).

¹¹² Ley 6/1999, de 3 de abril, de las Directrices de Ordenación Territorial y Medidas Tributarias (BOIB 17/04/1999).

¹¹³ Ley 14/2000, de 21 de diciembre, de Ordenación Territorial (BOIB 27/12/2000).

¹¹⁴ Ley 2/2001, de 7 de marzo, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares en Materia de Ordenación del Territorio (BOIB 15/03/2001).

¹¹⁵ Reglamento general de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo, para la isla de Mallorca, aprobado por Acuerdo del Pleno del Consejo Insular de Mallorca de 16/04/2015 (BOIB 30/04/2015).

- También la Ley de atribución de competencias a los Consejos Insulares en materia de ordenación del territorio¹¹⁴ vigente desde 2001 se ha modificado tres veces en los últimos años, a pesar de que su brevedad no parece dejar espacio para tanto cambio.
- El Reglamento general de la Ley de ordenación y uso del suelo¹¹⁵, que se aplica solo en la isla de Mallorca (otra singularidad muy balear), se ha modificado en dos ocasiones, una por iniciativa del consejo insular y otra mediante un decreto ley autonómico.
- Y la vigente Ley de Urbanismo¹¹⁶, que data de 2017, se ha modificado cuatro veces, si bien de forma ligera, incluso considerando los cambios acumulativamente.

Además de todas estas modificaciones y otras que omito, en gran parte cruzadas y reiterativas, a veces mutuamente invalidantes, se han aprobado cuatro nuevas normas de contenido urbanístico:

- Un decreto ley de medidas para la mejora y ampliación de la red de equipamientos públicos¹¹⁷, luego modificado por la ley regional de ciencia.
- La Ley de proyectos industriales estratégicos¹¹⁸, en línea con las normas análogas que en casi todas las comunidades diseñan procedimientos ágiles para los proyectos con bendición oficial; también esta norma ha sido ya modificada, en dos ocasiones.
- Y dos decretos ley de medidas urgentes¹¹⁹, de los cuales el segundo modifica al primero, además de a otras normas; ninguno de los dos se ciñe a su carácter esencialmente modificativo, pues ambos incorporan contenido sustantivo propio, que de esa forma se acumula al mar de confusión que, como el Mediterráneo a las islas, rodea por todos lados al urbanismo balear.

¹¹⁶ Ley 12/2017, de 29 de diciembre, de Urbanismo de les Illes Balears (BOIB 29/12/2017).

¹¹⁷ Decreto Ley 1/2018, de 19 de enero, de medidas urgentes para la mejora y/o la ampliación de la red de equipamientos públicos de usos educativos, sanitarios o sociales de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares (BOIB 20/01/2018).

¹¹⁸ Ley 14/2019, de 29 de marzo, de proyectos industriales estratégicos de las Illes Balears (BOIB 2/04/2019).

¹¹⁹ Decreto Ley 9/2020, de 25 de mayo, de medidas urgentes de protección del territorio de las Illes Balears (BOIB 25/05/2020) y Decreto Ley 10/2022, de 27 de diciembre, de medidas urgentes en materia urbanística (BOIB 29/12/2022).

4. Comunidades con cambios menores

4.1. País Vasco¹²⁰

Incluyo en el País Vasco entre las comunidades con cambios menores de su normativa urbanística, aunque más bien en una “zona gris”, puesto que la importancia de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial podría justificar su inclusión entre las comunidades con cambios relevantes. Pero comienzo por la legislación sobre ordenación del territorio y urbanismo, que ha sufrido cambios menores:

- La Ley de Ordenación del Territorio¹²¹ se ha modificado una sola vez, si bien con un cambio muy relevante, pues se introduce en el País Vasco la muy difundida figura de los proyectos estratégicos, aquí llamados “proyectos de interés público superior”¹²².
- Y la Ley de Suelo y Urbanismo¹²³ se ha modificado dos veces, con matizaciones de pequeño alcance introducidas por las leyes de puertos y desarrollo rural.

Como nueva norma, de apariencia sectorial pero de contenido urbanístico, se ha aprobado una ley de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales¹²⁴, que trae causa de la anulación del Plan Territorial Sectorial de Creación Pública de Suelo para Actividades Económicas y Equipamientos Comerciales, por falta de base legal para imponer restricciones a los grandes establecimientos; generar esa base legal es la función de la ley aprobada, que se apoya en objetivos de protección ambiental y ordenación del territorio como la integración en el entorno urbano, los efectos sobre el uso de la red viaria y del transporte público y la preservación de la habitabilidad del centro urbano.

En el nivel reglamentario se ha aprobado un decreto que regula los procedimientos de

aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística.¹²⁵

Por último, en materia de ordenación del territorio, ya he resaltado la importancia de la aprobación de las nuevas Directrices de Ordenación Territorial (DOT)¹²⁶, que sustituyen a las vigentes desde 1997. Sé que lo que diré a continuación puede provocar disgusto en las otras diez comunidades que han aprobado figuras de ordenación del territorio de nivel regional¹²⁷ pero la verdad es que la comparación las sitúa en un nivel diferente al experimento realizado en el País Vasco:

- Por la eficacia en la renovación: es la única comunidad que tras veinte años de vigencia de las primeras DOT ha evaluado su grado de cumplimiento y ha procedido a su revisión.
- Por la densidad y ambición de su contenido, tanto en lo conservado de las DOT de 1997 como en la incorporación de nuevos temas: cambio climático, regeneración urbana, infraestructura verde, paisaje, economía circular, movilidad, accesibilidad universal, perspectiva de género...
- Por el grado de vinculación sobre el planeamiento urbanístico y sobre las políticas sectoriales.
- Por el grado de desarrollo del planeamiento territorial derivado: quince planes territoriales y diez planes sectoriales.

Resta añadir que en estos años el esfuerzo para renovar las DOT no ha impedido que se siguieran aprobando nuevos planes de nivel subregional y actualizándose muchos de los ya aprobados¹²⁸.

¹²⁰ La normativa urbanística vasca puede consultarse en BOE.es - [Código de Urbanismo del País Vasco](#).

¹²¹ Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio del País Vasco (BOPV 3/07/1990).

¹²² Ley 10/2021, de 9 de diciembre, de Administración Ambiental de Euskadi (BOPV 31/12/2021).

¹²³ Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 20/07/2006).

¹²⁴ Ley 10/2019, de 27 de junio, de ordenación territorial de grandes establecimientos comerciales (BOPV 9/07/2019).

¹²⁵ Decreto 46/2020, de 24 de marzo, de regulación de los procedimientos de aprobación de los planes de ordenación del territorio y de los instrumentos de ordenación urbanística (BOPV 31/03/2020).

¹²⁶ Decreto 128/2019, de 30 de julio, por el que se aprueban definitivamente las Directrices de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma del País Vasco (BOPV 24/09/2019).

¹²⁷ “Directrices” en Asturias, Baleares, Canarias, Castilla y León y Galicia, “Estrategias” en Aragón, Navarra y la Comunidad Valenciana, “Planes” en Andalucía y Cataluña.

¹²⁸ Como nuevo plan de ordenación del territorio tenemos el Decreto 64/2020, de 19 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan Territorial Parcial del Área Funcional de Tolosa (Tolosaldea) (BOPV 12/06/2020). De los ya vigentes, se han modificado cinco de ellos (uno de ellos en dos ocasiones).

actualizándose periódicamente la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón¹⁴¹, y aprobándose una directriz especial sobre el ámbito del Camino de Santiago en Aragón¹⁴².

A nivel reglamentario, se ha aprobado el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras, que modifica los decretos sobre organización, planeamiento y régimen especial de pequeños municipios (2002) y registros de convenios, patrimonios públicos de suelo y entidades colaboradoras (2011)¹⁴³.

4.4. Castilla y León¹⁴⁴

En Castilla y León los cambios en el marco general del urbanismo son claramente menores, limitándose a tres modificaciones de la Ley de Urbanismo¹⁴⁵ y una de su Reglamento¹⁴⁶. Ambas normas son las decanas entre sus equivalentes en España, lo que resulta de un trabajo constante de adaptación, con dos procesos de revisión profunda y múltiples modificaciones puntuales (diecisiete de la ley y catorce del reglamento). Sin embargo, el periodo analizado ha sido el más tranquilo desde su aprobación, y los cambios que se han ido introduciendo son globalmente superficiales. En relación con las tendencias generales, enlazan en primer término con la de simplificación y agilización procedimental (más a nivel de deseo que de realidad) y también con la regulación de ámbitos externos al urbanismo: en este caso las actividades extractivas y las instalaciones de generación de energías renovables.

Por último, Castilla y León mantiene una discreta política de aprobación de instrumentos

de ordenación del territorio, en su variante de intervención directa para habilitar la instalación de proyectos estratégicos de urbanismo productivo (aquí son “planes y proyectos regionales”)¹⁴⁷.

4.5. La Rioja¹⁴⁸

Otra comunidad con pocas novedades es La Rioja. Allí, la Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo (LOTUR)¹⁴⁹ ha sido modificada cuatro veces, con lo que suma ya trece modificaciones:

- La modificación aprobada en 2019¹⁵⁰ se centra en la reforma de los instrumentos de protección de la legalidad, creando un consorcio interadministrativo para asumir las competencias en la materia.
- La primera ley de medidas¹⁵¹ de 2021 flexibilizó varias condiciones de adaptación del planeamiento general al marco legal aprobado en 2006 (después de quince años).
- La segunda ley de medidas¹⁵² de 2021 introdujo la declaración responsable para las instalaciones de energía solar para autoconsumo; y redefinió las categorías de suelo no urbanizable, adscribiendo directamente ciertos terrenos a las de “protección del paisaje” y “protección agropecuaria”. Esta novedad resultó problemática, y por ello en mayo de 2022 una ley específica ha suspendido de forma temporal esa adscripción automática¹⁵³.

¹⁴¹ Decreto 202/2014, de 2 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Estrategia de Ordenación Territorial de Aragón (BOA 12/12/2014), actualizado cinco veces entre 2019 y 2021.

¹⁴² Decreto 211/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba la Directriz Especial de Ordenación Territorial del Camino de Santiago-Camino Francés a su paso por Aragón (BOA 14/12/2018).

¹⁴³ Decreto 210/2018, de 3 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de Entidades Urbanísticas Colaboradoras (BOA 13/12/2018).

¹⁴⁴ La normativa urbanística de Castilla y León puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de Castilla y León.

¹⁴⁵ Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (BOCyL 15/04/1999).

¹⁴⁶ Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (BOCyL 2/02/2004).

¹⁴⁷ En el periodo analizado se han aprobado en Castilla y León:

– Decreto 44/2019, de 26 diciembre, por el que se aprueba el Proyecto Regional del centro integral de tratamiento de residuos industriales no peligrosos en San Marín de Valvení (Valladolid) (BOCyL 30/12/2019)

– Decreto 13/2020, de 29 de octubre, por el que se aprueba el proyecto regional para una derivación particular para el

acceso a la Red Ferroviaria en Villadangos del Páramo (León) (BOCyL 3/11/2020)

– Decreto 2/2021, de 28 de enero, por el que se aprueba el proyecto regional para el acceso ferroviario a la zona industrial este de Burgos (BOCyL 29/01/2021)

– Decreto 48/2022, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el plan regional para la ampliación del complejo asistencial y educativo de Segovia (BOCyL 5/12/2022)

¹⁴⁸ La normativa urbanística riojana puede consultarse en BOE.es - Código de Urbanismo de La Rioja.

¹⁴⁹ Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (BOR 4/05/2006).

¹⁵⁰ Ley 3/2019, de 18 de marzo, por la que se modifica la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja (BOR 20/03/2019).

¹⁵¹ Ley 2/2021, de 29 de enero, de Medidas Fiscales y Administrativas para el año 2021 (BOR 1/02/2021).

¹⁵² Ley 7/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas para el año 2022 (BOR 28/12/2021).

¹⁵³ Ley 7/2022, de 23 de mayo, para la suspensión temporal de la aplicación de las disposiciones adicionales décima y duodécima incorporadas a la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja (BOR 25/05/2022).

Por último hay que citar la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable¹⁵⁴, prevista en la LOTUR para proteger, conservar, catalogar y mejorar los espacios naturales, el paisaje y el medio físico rural, que reemplaza al Plan Especial de Protección del Medio Ambiente Natural vigente desde 1988.

4.6. Legislación del Estado

El otro poder legislativo con sede en Madrid se ha comportado de forma análoga al autonómico: por un lado, la expectativa, largamente frustrada, de una ley de seguridad jurídica del urbanismo que utilice las potentes palancas de la legislación básica para atajar la lacra de las anulaciones *ex tunc* de planes generales, que ha asolado nuestro mapa municipal. Por otro lado, la realidad de mínimas reformas en el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana¹⁵⁵, una de ellas dando entrada al concepto de cambio climático y las demás, de oscura redacción, en la tendencia de simplificación normativa; en el plano formal, no puede extrañar el recurso al decreto ley al ser la Administración del Estado la pionera y difusora de esta técnica normativa.

5. Conclusiones

La producción normativa sobre urbanismo durante los últimos cinco años es coherente con el panorama general del derecho administrativo español: la “**legislación motorizada**” está más vigente que nunca. Acontecimientos como pandemias, guerras o crisis se convierten en incentivos o justificaciones para la emisión de nuevas leyes. A fines de 2022, cada día debo añadir nuevas normas: como en los mercados de valores, también los boletines oficiales tienen su “rally de fin de año”.

Más allá de la efusión cuantitativa, hay dos tendencias indeseables, proscritas en cualquier manual de técnica normativa, que se van difundiendo con la fuerza de las nuevas variantes de un virus: por un lado, el **decreto ley** como figura

normativa estelar, que por su rapidez y ausencia de control se impone como tentación irresistible para cualquier gobernante; por otro lado, la **ley de medidas**, de objetivos cada vez más amplios, multi-sectoriales, pluri-modificativas. El resultado final, lógico, triunfante, que resulta de la hibridación de ambos productos, es el **decreto ley de medidas urgentes**.

Esta deriva explica por qué, pese a tantísimas modificaciones, realmente solo cuatro comunidades han revisado en profundidad su normativa urbanística en los últimos cuatro años. Las demás han hecho cambios, o muchos cambios, o muchísimos. Se deja notar el ejemplo de las normas COVID, normas “de usar y tirar”. Todas las comunidades tienen razón en reclamar la aprobación de una ley estatal que dé seguridad jurídica al urbanismo, pero muy pocas predicán con el ejemplo proveyendo a la sociedad con una normativa urbanística razonablemente clara y estable.

Otra tendencia curiosa es la disociación entre los **objetivos y justificaciones** y el contenido real de las normas. Los primeros se concentran en un pequeño grupo de “mantras” de obligada evocación: la sostenibilidad en cabeza; todo es y debe ser sostenible, absolutamente todo. En buen orden siguen detrás la perspectiva de género, la igualdad, la vivienda, la movilidad... siempre con referencias mutuas cruzadas: la movilidad debe ser sostenible para garantizar la igualdad, etc. Y en mitad de la confusión surge el auténtico MacGuffin legislativo: la simplificación.

No digo que el contenido real de las normas que se aprueban sea diferente de los objetivos que dicen perseguir: digo que no siempre coinciden. ¿Cuál es ese **contenido real**? Dentro de la heterogeneidad hay algunas **tendencias** que citaré por orden decreciente de difusión:

- Los **proyectos estratégicos**, con su variada nomenclatura local, ya estaban regulados en muchas comunidades. Ahora lo están en todas, y sucesivas modificaciones los han ido potenciando. Ningún presidente autonómico sin su varita mágica para bendecir proyectos bienvenidos.

¹⁵⁴ Decreto 18/2019, de 17 de mayo, por el que se aprueba la Directriz de Protección del Suelo No Urbanizable de La Rioja (BOR 29/05/2019).

¹⁵⁵ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (BOE 31/10/2015), modificado en este periodo por:

– Real Decreto Ley 35/2020, de 22 de diciembre (BOE 23/12/2020).

– Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética (BOE 21/05/2021).

– Real Decreto Ley 19/2021, de 5 de octubre, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 6/10/2021).

– Ley 10/2022, de 14 de junio, de medidas urgentes para impulsar la actividad de rehabilitación edificatoria en el contexto del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (BOE 15/06/2022).

- Estas herramientas se usan sobre todo en lo que ha llamado “**urbanismo productivo**”, que también tiene su ámbito regulatorio específico: las áreas empresariales, también con nombres variados, se impulsan en el marco de las medidas de fomento de la recuperación económica.
- Bajando a la escala local, la **declaración responsable** (y la comunicación previa, pero menos) se va abriendo camino como alternativa a la clásica licencia, de forma callada pero inexorable. Y las comunidades más prósperas vuelven a la carga con la externalización de controles.
- Continua también la **expansión del ámbito** histórico del urbanismo: nos batimos valientemente en las nuevas fronteras de la perspectiva de género, el paisaje y las costas, la movilidad sostenible, el derecho a la vivienda, la eficiencia energética y hasta el reto demográfico.
- Una variante de estos combates fronterizos se focaliza en objetivos más concretos: así el control o estímulo de las **actividades sectoriales** que se perciben estratégicas, como la energía renovable, los grandes equipamientos comerciales o las actividades extractivas.
- La **simplificación** y agilización, a veces, también forma parte del contenido real de las normas: ajuste de procedimientos, comisiones de “informe único”, regulación de un “plan básico” son varias de las muchas fórmulas que constantemente se ensayan para mantener a raya la burocracia.

Por fortuna, el año se cierra con la esperanza que nos ha dado el inicio de la tramitación de la ley (en realidad, una modificación del texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana) de seguridad jurídica del urbanismo. Esperemos que la iniciativa prospere y abra una nueva fase en la agitada crónica del derecho urbanístico español.

6. Referencias normativas

- Código de Derecho Urbanístico estatal: BOE.es - [Código de Derecho Urbanístico estatal](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico del País Vasco: BOE.es - [Código de Urbanismo del País Vasco](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Cataluña: BOE.es - [Código de Urbanismo de Cataluña](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Galicia: BOE.es - [Código de Urbanismo de Galicia](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Andalucía: BOE.es - [Código de Urbanismo de Andalucía](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico del Principado de Asturias: BOE.es - [Código de Urbanismo del Principado de Asturias](http://BOE.es).

- Código de Derecho Urbanístico de Cantabria: BOE.es - [Código de Urbanismo de Cantabria](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de La Rioja: BOE.es - [Código de Urbanismo de La Rioja](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de la Región de Murcia: BOE.es - [Código de Urbanismo de la Región de Murcia](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de la Comunidad Valenciana: BOE.es - [Código de Urbanismo de la Comunidad Valenciana](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Aragón: BOE.es - [Código de Urbanismo de Aragón](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha: BOE.es - [Código de Urbanismo de Castilla-La Mancha](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de las Islas Canarias: BOE.es - [Código de Urbanismo de las Islas Canarias](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Navarra: BOE.es - [Código de Urbanismo de Navarra](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Extremadura: BOE.es - [Código de Urbanismo de Extremadura](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de las Islas Baleares: BOE.es - [Código de Urbanismo de las Islas Baleares](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de la Comunidad de Madrid: BOE.es - [Código de Urbanismo de la Comunidad de Madrid](http://BOE.es).
- Código de Derecho Urbanístico de Castilla y León: BOE.es - [Código de Urbanismo de Castilla y León](http://BOE.es).

7. Listado de Acrónimos/Siglas

BOA	Boletín Oficial de Aragón
BOC	Boletín Oficial de Canarias
BOC	Boletín Oficial de Cantabria
BOCM	Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid
BOCyL	Boletín Oficial de Castilla y León
BOE	Boletín Oficial del Estado
BOIB	Butlletí Oficial de les Illes Balears
BOJA	Boletín Oficial de la Junta de Andalucía
BON	Boletín Oficial de Navarra
BOPA	Boletín Oficial del Principado de Asturias
BOPV	Boletín Oficial del País Vasco
BOR	Boletín Oficial de La Rioja
BORM	Boletín Oficial de la Región de Murcia
DOCM	Diario Oficial de Castilla-La Mancha
DOE	Diario Oficial de Extremadura
DOG	Diario Oficial de Galicia
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
DOGV	Diari Oficial de la Generalitat Valenciana
DOT	Directrices de Ordenación Territorial
LISTA	Ley de Impulso para la Sostenibilidad del territorio de Andalucía
LOTAU	Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística
LOTUC	Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo
LOTUS	Ley de Ordenación Territorial y Urbanística Sostenible
LOTUP	Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje
LOTUR	Ley de Ordenación del Territorio y Urbanismo
PIR	Proyectos de Interés Regional
PSIS	Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal
POL	Plan de Ordenación del Litoral
ROTU	Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo