



universidad
de león



FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD DE LEÓN
CURSO 2019 /2020

**ESTUDIO DE LA DISCRECIONALIDAD EN EL
ÁMBITO URBANÍSTICO**

**STUDY OF DISCRETIONARY POWER IN
URBAN LAW**

GRADO EN DERECHO

AUTOR/A: D. LAURA GONZÁLEZ LLAMAS

TUTOR/A: D. MARÍA DE LAS MERCEDES FUERTES LÓPEZ

ÍNDICE

ANEXO DE ABREVIATURAS	1
RESUMEN	2
ABSTRACT	3
OBJETO	4
METODOLOGÍA.....	6
I. INTRODUCCIÓN. APROXIMACIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO Y A SU ÁMBITO DISCRECIONAL	8
II. LIMITACIONES DE LA DISCRECIONALIDAD	10
1. EN GENERAL.....	11
1.1 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL	11
1.1.1 Planificación de infraestructuras	17
1.1.2 Planes de desarrollo rural	17
1.1.3 Planificación hidrológica.....	18
1.2 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL	22
1.3 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA.....	25
1.3.1 Informe o memoria de sostenibilidad económica	28
1.3.2 Memoria de viabilidad económica o estudio económico financiero.....	29
2. ESTUDIO DE LA DISCRECIONALIDAD A TRAVÉS DE ACTUACIONES CONCRETAS.....	30
2.1 AL PLANIFICAR. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE	31
2.2 AL CALIFICAR Y CLASIFICAR.....	41
III. INCIDENCIA DE LA DISCRECIONALIDAD DEL URBANISMO EN LA COHESIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD. PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN SU VERSIÓN SOCIAL.	46
PAPEL DEL PLANIFICADOR EN EL LOGRO DE LA COHESIÓN SOCIAL.....	52
CONCLUSIONES.....	56
BIBLIOGRAFÍA	60
ANEXO LEGISLATIVO	65
ANEXO JURISPRUDENCIAL	66
ANEXO INFORMES	67

ANEXO DE ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CE	Constitución Española
coord.	coordinador
LOTCyL	Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León
LRSV (derogada)	Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones
Núm.	número
Págs	páginas
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
SS	siguientes
TC	Tribunal Constitucional
TR LSRU	Texto Refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia
VV. AA	varios autores
vid.	vide, 'véase'

RESUMEN

La regulación de la convivencia en una sociedad es uno de los objetivos de cualquier política pública. Los matices que modulan y perfilan esta afirmación son tantos y tan complejos que se reflejan en la propia dificultad de la materia jurídica encaminada a abordar tales cuestiones. El derecho urbanístico es la rama jurídica encargada de esta tarea pública que pone el foco en la regulación de los asentamientos de población. La peculiaridad propia del urbanismo es la transversalidad de su regulación, por lo que los operadores jurídicos deberán ser especialmente precavidos a la hora de aplicar la normativa, pues una desviación de poder no justificada conllevará la nulidad de la concreta actuación. La diligencia necesaria en cualquier intervención administrativa se acentúa en el ámbito de las potestades discrecionales, que serán las predominantes en el ámbito urbanístico, cuyos límites y contornos son el objeto del presente estudio.

PALABRAS CLAVE: URBANISMO, PLANIFICACIÓN, CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN, SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, INTERVENCIÓN EN EL USO DEL SUELO, DESVIACIÓN DE PODER, POTESTADES DISCRECIONALES, LÍMITES.

ABSTRACT

The regulation of coexistence in a society is one of the objectives of any public policy. The nuances that modulate and shape this statement are so many and so complex that they are reflected in the difficulty of the legal matter aimed at addressing such issues. Urban planning law is the legal branch in charge of this public task that focuses on the regulation of population settlements. The peculiarity of urban planning is the cross aspect of its regulation, so the legal operators must be especially cautious when they apply the regulations, since an unjustified misuse of power will lead to the nullity of the specific action. The necessary diligence in any administrative action is accentuated in the field of discretionary powers, which will be predominant in the urban sphere, whose limits and outlines are the object of this study.

KEY WORDS: URBAN LAW, URBAN PLANNING, ADMINISTRATION'S CONTROL, URBAN DEVELOPMENT, INTERVENTION IN THE USE OF LAND, MISUSE OF POWER, DISCRETIONARY POWERS, LIMITS.

OBJETO

La repercusión que la intervención de la Administración tiene en la esfera jurídica de los ciudadanos llega a ser tan relevante que, en el seno de un Estado social y democrático de Derecho, es necesario establecer como principio básico subyacente la subordinación de toda actuación administrativa al conjunto del ordenamiento jurídico, subordinación que será controlada por el poder judicial desde su esfera de imparcialidad. Sin embargo, este control deviene especialmente complejo cuando se trata de potestades discrecionales, pues ¿hasta dónde puede entrar a valorar el Tribunal enjuiciador? ¿es correcto que la Administración tenga esferas de plena libertad en las que no pueda inmiscuirse el órgano enjuiciador? ¿Puede el Tribunal cambiar el criterio adoptado por la Administración?

Todas esas cuestiones han sido planteadas por la doctrina y han sido resueltas a favor de una intervención plena de los Tribunales a la hora de juzgar una actuación administrativa, incluso en el ámbito de las potestades discrecionales. El análisis y consecuente control de estas últimas van a ser lógicamente más complicados que si nos referimos a potestades regladas cuyos extremos han sido agotados por la normativa, supuesto de hecho y consecuencia jurídica, sin margen de libertad. En cambio, en las potestades discrecionales los límites son difusos, los contornos se difuminan y se entremezclan con los de la arbitrariedad, tan indeseada en cualquier sistema democrático de derecho en los que la actuación de los poderes públicos debe estar justificada, motivada conforme a derecho y debe perseguir los fines de interés público que se establezcan.

Es la repercusión que estas potestades discrecionales tienen en la vida cotidiana de los ciudadanos lo que hace tan esencial determinar los límites cuyos contornos marcarán la legitimidad de la medida adoptada y cuya transgresión convertirá la medida en arbitraria.

El concepto de arbitrariedad es manifestación del avance que supone en las sociedades democráticas que todo poder público deba subordinarse a la ley y al resto del ordenamiento jurídico, pues será la voluntad general, la voluntad del pueblo manifestada a través de la norma, la que estipule el ámbito legítimo de actuación, no dejándolo al libre albedrío del aplicador jurídico quien, además, deberá responder frente a los objetivos y

principios de interés general. Es una garantía de todos los ciudadanos que defiende la legalidad vigente y la persecución del interés social frente al individual.

Al analizar y examinar las potestades discrecionales que, por todo lo expuesto, llamaron mi atención, descubrí un campo del derecho público en el que esta discrecionalidad se encuentra remarcada por la especificidad de la materia que regula. En esta lectura me encontré con el derecho urbanístico, con toda su compleja regulación, con todas las previsiones de su particular ordenamiento jurídico y me interesó la forma en la que se percibe la motivación de las actuaciones administrativas como fundamental y necesaria para su correcta validez. En este campo jurídico la motivación y la justificación cobran una importante función como parámetro para justificar la concreta actuación. Esa necesidad de aportar todas las justificaciones que la Administración tenga a su disposición hace que se perciba aún con más interés por la exhaustividad de sus Memorias, en las que se aprecia la efectividad de las manifestaciones teóricas sobre los principios generales del ordenamiento y la búsqueda del interés general llevada a la práctica.

Desde esta perspectiva, el estudio del derecho urbanístico me ha aportado una base para entender los principios subyacentes del derecho público, la importancia de cada intervención, de la regulación, de la coordinación entre diferentes administraciones que conviven en un mismo campo práctico, de la motivación y el control de los tribunales, de la influencia en los ciudadanos y en los derechos individuales e incluso me ha hecho entender la potencialidad de la regulación para afectar a la cohesión social y a la estructura de la propia sociedad. Los principios subyacentes a esta regulación hacen que, en su aplicación al caso concreto, consigan la virtualidad que teóricamente se persigue.

Esta transversalidad de la materia junto con la existencia de facultades discrecionales hizo que me surgiese la duda de hasta dónde se extendían estas potestades y la posibilidad de controlarlas por los Tribunales.

En el transcurso de la investigación para la realización de este trabajo comprendí la actualidad y la trascendencia del tema que estaba tratando, pues la corrupción en el urbanismo se refugia bajo el velo de la discrecionalidad. Pero esta justificación no podrá ser sostenida ante los tribunales, que apreciarán, frente a la discrecionalidad, la figura de la arbitrariedad, anulando la actuación. Es en estos supuestos, desgraciadamente numerosos en la actualidad, donde se aprecia la relevancia de justificar adecuada y

suficientemente la actuación, ya que, en caso contrario, se estaría dejando entrever una desviación de poder que en ninguno caso podría ser avalada en nuestro sistema.

Por todo lo expuesto, el presente trabajo busca, a través de un estudio de la regulación positiva y los principios subyacentes, establecer los límites de la discrecionalidad y la necesidad de observar todas las previsiones que definen y delimitan el campo urbanístico.

METODOLOGÍA

La posibilidad de analizar y estudiar en profundidad las potestades discrecionales de la Administración y sus límites me llevó a elegir el campo urbanístico, pues es un sector en el que se prioriza que la Administración más cercana al caso concreto pueda adoptar la decisión que mejor convenga a sus intereses y sus demandas.

Esta posibilidad que da el ordenamiento jurídico frente a la estipulación abstracta y general de la ley obliga a analizar los límites de la potestad desde diferentes perspectivas. En primer lugar, acudí a las estipulaciones generales que establece la ley estatal a modo de bases para garantizar la igualdad en la aplicación de los derecho y deberes para todo el conjunto del territorio, para, en segundo lugar, analizar lo contenido en la legislación autonómica de Castilla y León. Pero en este ámbito del ordenamiento, las normas reglamentarias cobran una importancia esencial en la configuración del modelo urbanístico, por lo que analizar los Planes Generales de Ordenación Urbana y las Normas Urbanísticas, normas de carácter reglamentario que concretan las estipulaciones para el territorio específico, será determinante para el análisis de las actuaciones de la Administración competente que será el Ayuntamiento en la mayor parte de los casos.

Después de analizar la regulación positiva, quise dejar de manifiesto la existencia de unos principios subyacentes que informan, definen y delimitan el conjunto de la actuación del órgano administrativo competente. Son principios claves para apreciar la correcta aplicación de la discrecionalidad en búsqueda del interés conjunto y de objetivos esenciales para la convivencia.

Por último, aprecié que la regulación del urbanismo trasciende el ámbito territorial y afecta de forma directa a los ciudadanos, a sus derechos, pero no solo individualmente,

sino como sociedad, influyendo en la convivencia, en la cohesión social y en la solidaridad, pudiendo establecerse como cauce para garantizar la efectividad de la relación entre culturas y para fomentar el intercambio cultural, lo que hizo que me centrara en la posibilidad que tiene el urbanismo de regular ámbitos de la realidad social arraigados en la sociedad y en valores como la tolerancia, el respeto y el conocimiento mutuo.

Todo ello me hizo concluir con la necesidad de tomar conciencia de la virtualidad práctica que tiene el urbanismo como instrumento para lograr objetivos sociales tanto en lo que afecta a la estructura de la ciudad en cuanto ámbito territorial específico en el que se asienta un grupo de personas, como en lo que afecta a la estructura misma de la sociedad en cuanto conjunto de ciudadanos destinados a compartir un mismo ámbito de convivencia conjunta.

I. INTRODUCCIÓN. APROXIMACIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO Y A SU ÁMBITO DISCRECIONAL

La intervención de la Administración en el ámbito social, en la esfera jurídica de los ciudadanos, se basa en la existencia de potestades administrativas como facultades reconocidas por el ordenamiento jurídico a las Administraciones Públicas¹. En el ámbito urbanístico, estas potestades incluyen elementos discrecionales al no agotar la normativa todos los extremos de la actuación administrativa en su determinación², partiendo de la importancia de que sea el órgano administrativo específico el que establezca las concreciones de las determinaciones abstractas y generales establecidas.

La virtualidad de esta estructura y configuración del derecho urbanístico se encuentra en poder focalizar la regulación en el caso concreto, pues cada municipio apreciará diferentes necesidades y demandas de los ciudadanos, destacando los diferentes factores determinantes que caracterizan a cada territorio específico, no pudiendo prever la ley de forma genérica unas normas que regulen aspectos tan singulares. En esta configuración, la administración competente en la materia, el Ayuntamiento, no será mero “ejecutor” de decisiones legislativas, sino que se convertirá en sujeto activo de su propio modelo urbanístico, debiendo adoptar aquellas decisiones que mejor respondan a sus intereses. Por ello, los instrumentos idóneos para regular estas determinaciones son aquellos que tienen carácter reglamentario, cuya naturaleza es apropiada para responder a la necesidad de adaptación a la realidad social que regulan, de la que tienen que ser manifestación plena, no pudiendo desvincularse del concreto momento social y de la coyuntura concreta, debiendo desarrollar una actividad dinámica de adaptación social rápida para amparar las necesidades e intereses concretos.

¹ COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de derecho administrativo*. 28ª edición. Pamplona, España: Editorial Civitas/Thomson Reuters, 2017.

² FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Capítulo V: Las prerrogativas de la Administración Pública: potestades y autotutela. En: FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *PARTE GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO*. 4ª edición, Navarra, España: editorial Civitas/Thomson Reuters, 2018, volumen I, capítulo V, páginas 589 a 635.

Esta concepción de actuación del Ayuntamiento y la habilitación de su discrecionalidad conlleva indudablemente una ventaja manifiesta en cuanto es la Administración más cercana a los ciudadanos la que establecerá las determinaciones que regularán el ámbito urbanístico, pero, su vez, conlleva un riesgo latente de desviación de poder, de corrupción y de menoscabo del interés general en favor del interés de unos pocos. Por ello, como se expondrá a lo largo del trabajo, será de gran relevancia la observancia de determinaciones contenidas en leyes sectoriales, de los principios que subyacen y cimientan el conjunto del ordenamiento urbanístico y de la propia actitud de la Administración a la hora de motivar los actos e intervenciones administrativas y la diligencia desplegada cumpliendo las garantías del proceso administrativo, sin olvidar la importante tarea desplegada por los tribunales para controlar la actividad pública en cumplimiento efectivo del principio de subordinación de todos los poderes públicos al ordenamiento jurídico y la interdicción de la arbitrariedad³, cuyos contornos quedarán difuminados y serán confundidos en muchas ocasiones con los de la permitida discrecionalidad, entrando en juego la motivación específica y suficiente que la administración realice y que podrá ser controlada, en todo caso, por los tribunales.

Pero, además, la discrecionalidad en este ámbito presenta una singularidad, y es que es una discrecionalidad transversal, pues afecta a un amplio margen de derechos e intereses. Ello se aprecia ya desde la primera clasificación y calificación de los terrenos, ya que una simple decisión de la Administración repercutirá en la rentabilidad de cada terreno, en el aprovechamiento, en el derecho de los propietarios. Otra consecuencia de esta transversalidad de la materia es la capacidad de afectar a ámbitos sectoriales como el medioambiente, sectores específicos de competencia estatal como el agua o los transportes, la regulación de la vivienda y la especulación en el mercado inmobiliario. En esta transversalidad cabe destacar la relevancia en el impacto sobre el medio, que se aprecia sobre todo en la destrucción del paisajes, recursos naturales y espacios y la necesidad de conservarlos y protegerlos.

En conclusión, estas facultades discrecionales son tan importantes en el ámbito urbanístico por la realidad a la que se tiene que enfrentar la Administración, una realidad compleja y cambiante que exige disponer de mecanismos que permitan dar una respuesta

³ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. 5ª edición. Madrid, España: Civitas, 2008.

rápida y ajustada a la concreta realidad, no pudiéndose prever de manera anticipada o *a priori* por estipulaciones legales abstractas y generales. La consecuencia de esta configuración de la realidad social es la flexibilización en la regulación y la atenuación de la vinculación positiva de la Administración a la ley, ya que no se impone una conclusión automática a un supuesto de hecho, sino que se da un margen de decisión a aquella Administración que se encuentre en una posición adecuada para estipular la conclusión del supuesto de hecho afectado por los factores de su ámbito concreto⁴. Son esos factores cambiantes de la realidad social los que dan origen a la potestad discrecional, destinada a adaptar la actuación a la realidad cambiante.

Esta discrecional no es contemplada de manera absoluta por el ordenamiento, sino todo lo contrario, pues esta discrecionalidad se va a ver definida y delimitada por diferentes sectores específicos de la realidad, por previsiones contenidas en legislaciones específicas y por el propio juego de los principios informadores, dando lugar a una verdadera determinación de los límites de la discrecionalidad, que no podrán ser inobservados, en cuyo caso la consecuencia sería la nulidad de aquellas determinaciones que se extralimiten de los mismos⁵.

II. LIMITACIONES DE LA DISCRECIONALIDAD

Para abarcar de forma amplia todas las limitaciones de la potestad discrecional en el ámbito urbanístico, en primer lugar, se abordarán las principales previsiones legales existentes que, cada una desde su específico ámbito y dada la transversalidad del urbanismo, inciden en la adopción de la decisión del órgano competente urbanísticamente. En segundo lugar, trataremos las limitaciones que afectan a cada una de las grandes decisiones del urbanismo, los grandes bloques en los que se divide, el

⁴ FERNANDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo*. 4^o edición. España, Navarra: Civitas, 2018

⁵ FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. Arbitrariedad y discrecionalidad, dos décadas después. En: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Ricardo ALONSO GARCÍA (directores). *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Libro homenaje a T. R. Fernández*. 1^a edición. Madrid, España: Civitas Thomson-Reuthers, 2012, págs. 1109-1144.

planeamiento, la clasificación y calificación, haciendo una especial referencia al eventual control judicial sobre las potestades discrecionales⁶.

1. EN GENERAL

1.1 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO NATURAL

La pretendida protección de los recursos naturales y del medio y, en concreto, la conservación de nuestro patrimonio natural y de nuestra biodiversidad derivada de la preocupación creciente por la globalización de los problemas medioambientales, la desaparición irreversible de flora y fauna y la mala política desarrollada por los poderes públicos en este aspecto son factores que han dado lugar a la promulgación de la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad. El objeto de esta ley es establecer el régimen jurídico básico de la conservación, uso sostenible, mejora y restauración del patrimonio natural y de la biodiversidad, como parte del deber de conservar y del derecho a disfrutar de un medio ambiente adecuado para el desarrollo de la persona, establecido en el artículo 45.2 de la Constitución. Para ello establece una serie de objetivos y principios, además de medidas concretas entre las que destaca la previsión de los Planes de Ordenación de Recursos Naturales⁷ como instrumentos específicos para la toma en consideración de los recursos naturales y de los diferentes sistemas integrados en un determinado ámbito espacial. Su regulación específica en la Comunidad Autónoma de Castilla y León se encuentra en la Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.

⁶ FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 26ª edición. Navarra, España: Civitas- Thomson Reuters, 2019.

⁷ Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales son el instrumento específico para la delimitación, tipificación, integración en red y determinación de su relación con el resto del territorio, de los sistemas que integran el patrimonio y los recursos naturales de un determinado ámbito espacial, con independencia de otros instrumentos que pueda establecer la legislación autonómica. El procedimiento se resume en su elaboración y aprobación por las CCAA y la inclusión de un trámite esencial de información pública y la audiencia a los interesados, a las instituciones afectadas. El alcance de estos planes será el establecido en sus propias normas de aprobación.

La referencia a los PORN (Planes de Ordenación de Recursos Naturales) es de gran importancia debido a que, en el ámbito de su aprobación, se dan irregularidades determinadas por el uso arbitrario de la potestad reglamentaria y planificadora, siendo objeto de pronunciamientos jurisprudenciales que han establecido doctrina sobre la importancia de apreciar todos los extremos, principios y objetivos contenidos en las leyes citadas y, en concreto, a la finalidad específica de los PORN⁸.

Los recursos naturales y, en especial, los espacios naturales a proteger, serán objeto de planificación con la finalidad de adecuar su gestión a los principios inspiradores señalados en la Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad, principios recogidos en su artículo 2. Serán estos principios los que orienten el desarrollo de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales, a los que se tiene que subordinar toda la regulación en ellos contenida, respondiendo en todo caso de su cumplimiento y cuyos fines deberán ser adecuados a tales principios.

De acuerdo con lo dispuesto en la Ley 42/2007, el Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente, con la participación de las Comunidades Autónomas, elaborará unas directrices para la ordenación de los recursos naturales a las que deberán ajustarse los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales que aprueben las Comunidades Autónomas.

El objeto de dichas directrices es el establecimiento y definición de criterios y normas generales de carácter básico que regulen la gestión y uso de los recursos naturales. Cabe destacar la previsión del artículo 17 de la ley que hace referencia a que todo Plan de Ordenación de los Recursos Naturales incluirá una memoria económica de las medidas propuestas. Aquí se aprecia la importancia que se da a una planificación real, eficaz, que se ajuste a la realidad social y a la coyuntura concreta, dando importancia al plano económico, pues unas meras propuestas de planificación de los recursos sin una correlativa planificación económica haciendo constar la viabilidad financiera del plan no sería sino una carta de manifestaciones de voluntad no realizables en la práctica. La

⁸ DELGADO BARRIO, Javier. El control de la discrecionalidad administrativa en el planeamiento urbanístico. En: A. Rentería Arocena (director). *Urbanismo: función pública y protección de derechos individuales*. 1º edición. Madrid, España: Civitas, 1998, págs. 313 y ss.

finalidad de la planificación se vería desvirtuada en este sentido, pues la Administración no tendría medios para llevarla a cabo.

Los objetivos de estos planes serán identificar y georeferenciar los elementos significativos del Patrimonio Natural, además de todos aquellos que respondan a un ánimo de conservación de los mismos y de identificación de la capacidad e intensidad de uso del mismo⁹.

Y, en lo que aquí interesa, cuando exista contradicción entre los instrumentos de ordenación territorial y urbanística y los Planes de Ordenación de Recursos Naturales deberán adaptarse aquellos a éstos. En el caso de que no sea posible dicha adaptación de los planes urbanísticos a los referidos a la ordenación de recursos naturales, prevalecerán en todo caso estos últimos.

De esta prevalencia de los PORN sobre los planes urbanísticos se desprende la importancia de la subordinación del desarrollo urbano a la existencia de recursos naturales y a la forma de gestionarlos, no pudiendo transgredir, por tanto, la planificación que en este aspecto se haya determinado.

Asimismo, los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales serán determinantes respecto de cualesquiera otras actuaciones, planes o programas sectoriales, que sólo podrán contradecir o no acoger el contenido de los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales por razones imperiosas de interés público de primer orden, en cuyo caso la decisión deberá motivarse y hacerse pública.

También se prevé que los Ayuntamientos, en el ámbito de sus correspondientes competencias, podrán proponer excepciones para garantizar la prestación de los servicios mínimos previstos en el artículo 26 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. Estas excepciones deberán estar suficientemente motivadas y someterse a la aprobación del órgano competente de la comunidad autónoma.

Para mostrar un ejemplo significativo del funcionamiento de tales planes en la realidad social, encontramos la sentencia del TS del 19 de abril de 2018 de la sala de lo contencioso-administrativo. En esta sentencia se analiza si el Acuerdo del Pleno del

⁹ ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de. La Ley 42/2007. El estatuto del patrimonio cultural y la biodiversidad. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. 2008, núm. 14, págs. 207-226.

Ayuntamiento de Carboneras por el que se aprueba definitivamente el Plan General de Ordenación Urbana respeta la legalidad vigente. El PGOU incluía un sector en el planeamiento sin tener en cuenta lo dispuesto en el PORN, que, conforme a los valores medioambientales concurrentes en la zona, lo incluía dentro del Parque Natural. Sin tener en cuenta el PORN, el planeamiento lo consideraba como sector urbanizable, analizándose si efectivamente debía haberse adaptado a la consideración de los sectores como protegidos, en cuyo caso el acuerdo municipal no sería válido.

El conflicto de la sentencia radica en la relación entre la normativa urbanística y la de ordenación medioambiental. A lo largo del proceso se declara que los terrenos que comprenden un determinado sector del plan deben considerarse incluidos en una zona del Parque Natural colindante como Área Ambiental Protegida e incluido por el PORN dentro de los límites del Parque Natural como espacio protegido no urbanizable, pues conserva los valores ecológicos y paisajísticos por los que fue declarado protegido, con independencia de que el Ayuntamiento haya adaptado o no su normativa a la realidad. La sentencia basa su argumentación en el contenido antes analizado del artículo 19 sobre la preferencia aplicativa de los PORN sobre los instrumentos de ordenación urbana. Ello implica, como dice la sentencia, una superioridad del planeamiento medioambiental sobre el urbanístico, reflejo de la preponderancia de los valores medioambientales sobre los de mera ordenación del territorio, pero esta afirmación conlleva que el planeamiento urbanístico debe adaptarse a lo establecido en el planeamiento medioambiental. En caso contrario, es decir, si la ordenación urbanística pudiese establecerse de forma independiente a los PORN, se vulnerarían las disposiciones legales, pero, además, se dejaría sin eficacia los Planes de Ordenación de Recursos Naturales cuya virtualidad está en poder condicionar la actuación reguladora de la Administración en ámbitos como el urbanismo. Ello es así porque una hipotética prevalencia de la mera clasificación formal urbanística sobre los valores sustantivos supondría alterar valores tan fundamentales y básicos como la protección del medio en el que vivimos. En este sentido, también la sentencia del TS de 10 de febrero de 2016.

También la sentencia del TC de 26 de junio, entre otras consideraciones, pretende distinguir ente medioambiente y urbanismo y los diferentes títulos competenciales que

legitiman la intervención de las administraciones¹⁰, así como establecer una delimitación de los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio como nociones distintas pero interrelacionadas. Ello viene motivado por la apreciación de la sentencia de que el urbanismo y la ordenación del territorio¹¹, por su propia esencia, guardan desde siempre una relación muy estrecha con la materia medioambiental. Por ello, la importancia de definir y delimitar estos sectores para apreciar correctamente el título de competencia sin olvidar que no son ámbitos aislados, sino que se deben tener en cuenta conjuntamente como factores influyentes y determinantes el uno sobre el otro. Por otro lado, la sentencia considera que el matiz en el que radica la diferencia y que hace que existan unas funciones públicas exclusivamente medioambientales se fundamenta en la concepción del territorio como “soporte físico de diversos ecosistemas que preexisten y son independientes a la propia actividad humana, pero cuya preservación y restauración, en su caso, constituyen un bien para la sociedad y su disfrute y conservación, un importante elemento de una adecuada calidad de vida para el completo desarrollo de la personalidad.”

Es esta superposición de elementos físicos y jurídicos entre ambos títulos competenciales la que habilita para intervenir a ambos sectores por concurrir competencias tanto urbanísticas como medioambientales y ha de llevar necesariamente a la cooperación entre las ramas de la Administración con competencia en uno u otro, haciendo uso de los cauces e instrumentos previstos para la adecuada cooperación entre administraciones¹².

Por tanto, cabe concluir que la competencia urbanística refuerza la de medio ambiente y, por tanto, nunca sería posible ningún tipo de ordenación o planeamiento que con finalidad medioambiental inobservada lo establecido en la legislación sectorial de la

¹⁰ GÓMEZ PUERTO, Ángel. Constitución y Medio Ambiente. *Revista española de derecho constitucional*. 2006, núm. 76, págs. 326-332.

¹¹ No hay que olvidar que el urbanismo y la ordenación del territorio, aunque relacionados, son dos conceptos diferentes, pues la ordenación del territorio se caracteriza por su vocación expansiva centrándose en el desarrollo racional y adecuado del conjunto del territorio, mientras que el urbanismo restringe su ámbito al propio municipio donde despliega sus funciones de determinación de los usos del suelo y la clasificación del territorio que permitirá la regulación de los asentamientos de las comunidades.

¹² CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*. 1ª edición. Valladolid, España: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, 2002.

Administración competente. En este sentido, la sentencia del TSJ Castilla y León de 8 de enero de 2008.

Cabe resaltar en este ámbito la importante incidencia que tiene la Ley 4/2015 en el territorio de Castilla y León en relación con el urbanismo, existiendo en ella previsiones concretas y explícitas dirigidas al titular de la potestad planificadora. En concreto, en el Título III de la citada ley, titulado “Integración de la conservación del patrimonio natural en los planes, programas y políticas sectoriales”, se van desgajando los ámbitos en los que existe discrecionalidad urbanística y se establecen unas determinaciones generales que deberán ser observadas. Hace referencia en primer lugar a los planes y programas, incidiendo una vez más en valorar los efectos significativos y dañinos sobre el patrimonio natural y el deber de la Administración de reducirlos al mínimo. En la sección dedicada al urbanismo y a la ordenación del territorio se refiere el legislador a la clasificación del suelo, restringiendo la actuación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, que deberán determinar las categorías urbanísticas más adecuadas para hacer efectiva la conservación del patrimonio natural. Muy importante la previsión referida a los usos constructivos en el medio rural, que constituye un mandato para el órgano redactor de los instrumentos de planeamiento, pues deberá incorporar las medidas adecuadas para evitar la proliferación de usos constructivos en el medio natural, así como las medidas tendentes a ajustar el planeamiento al entorno concreto. Con esta previsión se trata de evitar tanto las medidas que puedan desvirtuar el carácter rural de un terreno como la inclusión de usos no vinculados al aprovechamiento de los recursos naturales que puedan comprometer su conservación y la vulneración de valores defendidos por el ordenamiento urbanístico como los valores paisajísticos o naturales. Esta previsión se entrelaza y se complementa con la legislación específica sobre evaluación ambiental a la que se hará referencia posteriormente, pues la consejería competente durante la evaluación ambiental de los instrumentos que afecten a los ámbitos expuestos deberá informar especialmente sobre estos extremos y establecer determinaciones concretas, como la superficie mínima de parcela y el radio mínimo de exclusión entre construcciones en suelo rústico. Con especial atención, en todo caso, a las áreas naturales especialmente protegidas en las que sólo serán autorizables los usos constructivos vinculados al aprovechamiento de recursos naturales u otros de interés público.

Posteriormente, se refiere a la planificación sectorial con incidencia territorial y nombra concretamente los planes de desarrollo rural, la planificación hidrológica y la

planificación de infraestructuras, cuya relevancia determina que los analicemos individualmente¹³.

1.1.1 Planificación de infraestructuras

Esta planificación tiene especial relevancia en el desarrollo urbano, pues éste suele realizarse en terrenos no urbanos, pudiendo llegar a afectar a terrenos con valores dignos de protección. Por ello, se determina que este tipo de planificación de nuevas infraestructuras tenga como objetivo principal evitar la vinculación de áreas naturales protegidas a estos planes, pues, en caso contrario, se podría dañar el hábitat, la fauna y la flora. Para valorar esta afectación significativa se deberá realizar una evaluación de las repercusiones que el objeto del plan pudiese tener sobre el conjunto de las áreas. En el caso de que se pruebe la necesidad de llevar a cabo las obras de infraestructuras y, a la vez, se pruebe que no existen alternativas viables, se deberán prever las medidas mitigadoras necesarias encaminadas a proteger en la medida de lo posible los terrenos afectados por el plan.

1.1.2 Planes de desarrollo rural

Se prevé un mandato concreto a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural consistente en la intervención en el diseño y elaboración de los planes y programas de desarrollo rural para garantizar la adecuación a los fines perseguidos de conservación y respeto a los valores medioambientales a largo plazo. La finalidad fundamental de estos planes será buscar medidas para la compatibilización del aprovechamiento agrario con la conservación del patrimonio natural, pues el medio rural es fuente recursos naturales, pero su aprovechamiento deberá ser responsable para garantizar una persistencia en el tiempo de los recursos, acogiendo por tanto una medida concreta del principio de sostenibilidad ambiental a largo plazo. Cabe destacar, sobre todo en aquellas zonas especialmente protegidas, que el cumplimiento de estas disposiciones es criterio determinante para la concesión de ayudas y subvenciones, por lo que la Administración está limitada tanto positiva, pues es un mandato directo, como negativamente, ya que en caso de no cumplirlo de forma eficiente se verán reducidas sus posibilidades de acceder a subvenciones que tengan como objetivo este particular. Se da

¹³ GONZALO MIGUEL, Celia María. La integración del medio ambiente en la normativa territorial y urbanística de Castilla y León. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. 2011, núm. 20, págs.217-242.

también la competencia a la consejería competente en materia de conservación del patrimonio natural para abandonar zonas de alto valor ecológico.

1.1.3 Planificación hidrológica

La importancia de la planificación hidrológica está orientada a la conservación de los valores bióticos, de especies y hábitat ligados a los cursos de agua y a la buena gestión de un recurso tan importante como es el agua. La administración a la hora de determinar la planificación urbanística o el desarrollo urbano de un territorio deberá garantizar siempre la gestión eficiente de este recurso¹⁴.

Hay que tener en cuenta la legislación en materia de aguas, pues el agua considerado como recurso natural escaso es un servicio público que tiene que ser garantizado por las administraciones para el desenvolvimiento normal de la vida.

Además, cabe resaltar la importancia de la intervención de las Confederaciones Hidrográficas como organismos autónomos que tendrán competencia para emitir informes previos sobre los planes que las CCAA hayan de aprobar en el ejercicio de sus competencias, como lo son la ordenación del territorio y el urbanismo, “siempre que tales actos y planes afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales o a los usos permitidos en terrenos de dominio público hidráulico y en sus zonas de servidumbre y policía, teniendo en cuenta a estos efectos lo previsto en la planificación hidráulica y en las planificaciones sectoriales aprobadas por el Gobierno. Cuando los actos o planes de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales comporten nuevas demandas de recursos hídricos, el informe de la Confederación Hidrográfica se pronunciará expresamente sobre la existencia o inexistencia de recursos suficientes para satisfacer tales demandas¹⁵”. Como se expresa en este artículo, los informes de las Confederaciones Hidrográficas estarán destinados a confirmar la disponibilidad de agua y la garantía de su

¹⁴CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor Manuel. Aguas. Por una política hidráulica más reflexiva, transparente y participativa. En: Fernando LÓPEZ RAMÓN (coord.) y José FRANCISCO ALENZA GARCÍA (coord.). *Observatorio de políticas ambientales*. 1ª edición. España: Aranzadi Thomson Reuters, 2015, Tercera Parte. Políticas sectoriales y locales, págs. 515-552.

¹⁵ Artículo 25 Del Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Aguas.

abastecimiento, además de proceder a un control de los planes o de las actividades que puedan influir en los usos permitidos.

Al haber dos administraciones que regulan aspectos diferentes que a veces pueden concurrir en un ámbito concreto, deberán coordinarse en su actividad; y manifestación de ello son los numerosos convenios que existen entre las Confederaciones Hidrográficas y los Ayuntamientos. Por ello, el Ayuntamiento a la hora de extender su competencia en urbanismo y ordenación del territorio deberá observar lo dispuesto en materia de aguas¹⁶.

Un ejemplo muy claro de esa coordinación entre la administración hidráulica y el ayuntamiento se aprecia en el hecho de que, en sectores de competencia de las Confederaciones Hidrográficas, el Ayuntamiento deberá recabar informes en el procedimiento de elaboración de los instrumentos de planeamiento según lo previsto en el artículo 25 de la Ley de Aguas.

Además, esta coordinación se manifiesta en la fase inicial de elaboración del instrumento de planeamiento en el trámite de informes emitidos por diferentes administraciones. El matiz se encuentra en que, a pesar de que la normativa no establece el carácter vinculante de estos informes, existen construcciones jurídicas para evitar la aprobación de planes que no aseguren el suministro de agua. Se trata de un mecanismo que no necesita ser vinculante para surtir efectos, ya que el ordenamiento jurídico lo convierte en parámetro para valorar las fronteras entre la discrecionalidad y la arbitrariedad y, una vez dentro de la arbitrariedad, estaríamos ante una vulneración manifiesta de uno de los principios generales de todo el ordenamiento jurídico, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, pues la actuación sería injustificada.

La disponibilidad del agua y la garantía de su abastecimiento en condiciones de calidad es un requisito imprescindible para la viabilidad del plan, por lo que no se podría justificar la aprobación de un instrumento de planeamiento urbanístico sin contar con el informe favorable de la administración hidráulica¹⁷.

¹⁶ CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua. En: Isabel CARO-PATÓN CARMONA. *Derecho de aguas*. 1ª edición. España: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2006, págs. 889-907.

¹⁷ CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. La disponibilidad de agua como requisito de la aprobación de los planes urbanísticos. *Revista de derecho urbanístico y medioambiente*. 2006, núm. 227, págs. 53-72.

La eficiencia de la actividad administrativa debe partir de una conformidad de todos los órganos intervinientes en el proceso urbanístico cuyos intereses se puedan ver afectados por la ordenación urbanística, pues, en caso contrario, podría ser un indicio para entenderse vulnerados principios clave como la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos y el sometimiento a la Ley.

En este caso, una decisión administrativa que contraríe los informes de otra Administración tan importante como la hidrológica, estaría avalando una actividad cuyo fin perseguido carecería de los recursos necesarios para llevarlo a cabo o incluso podría atender contra el interés general al no garantizar una calidad o unos requisitos mínimos. En estos casos, ante un eventual litigio, existirían indicios para considerar la posible actuación arbitraria de la Administración.

Así queda expuesto en la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 14 de febrero de 2005 que anula un Plan Parcial por no haberse acreditado las fuentes ni el caudal de agua necesario, no quedando legal ni debidamente justificado el correcto, constante y suficiente caudal de suministro de agua y solicitando la parte demandante, por tanto, la declaración de no ajustado a derecho¹⁸ del Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo de Salamanca, retrotrayéndose el expediente hasta que quede probada su suficiencia. La sentencia, analizando todos los extremos propuestos por las partes, determina que la documentación necesaria para justificar la disponibilidad y el abastecimiento de agua debe estar incluida en el Proyecto del Plan Parcial, no bastando con que se contemple una solución técnica viable y que sea en el Proyecto de Actuación donde materialmente se resuelva la dotación de todos los servicios, como sostiene la parte demandada. Esto es así porque no se puede aprobar un plan que no haya garantizado el abastecimiento de agua que como servicio público incumbe a la Administración¹⁹, desplazando la garantía del mismo al Proyecto de Actuación como si fuese un aspecto secundario y técnico del mismo, cuando debe ser contemplado como un presupuesto de

¹⁸ En el apartado dos del artículo 53 del Reglamento de Planeamiento se establece que el Plan Parcial deberá establecer como mínimo el trazado de los servicios de abastecimiento de agua y añada en el apartado cuarto que en la red de abastecimiento de agua se indicarán las fuentes de la misma, el caudal disponible y, en su caso, el área de protección de aquéllas.

¹⁹ Ello se induce no solo de los artículos citados del Reglamento de Planeamiento, sino del artículo 46.3 en relación con el artículo 44 de la ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León que establece que será el Plan Parcial el que concrete las determinaciones de ordenación detallada.

la aprobación del plan, un requisito *sine qua non*, un aspecto determinante en la viabilidad del plan, cuestión fundamental para aprobar definitivamente el mismo en la fase de planeamiento, no desplazándolo a una posterior fase de gestión urbanística, pues ésta debe partir de la cimentación de ciertas garantías.

La sentencia concluye estableciendo que, en definitiva, “en el Plan Parcial se deben definir con precisión las dotaciones urbanísticas necesarias para su desarrollo, entre las que se encuentra, de forma principal, la relativa al trazado del abastecimiento de agua, riego e hidrantes contra incendios, con especificación de la fuente de abastecimiento y del caudal disponible”. Ello conlleva que no se admita que un Plan Parcial pueda contener meras previsiones en abstracto que desemboquen en un problema práctico al ser imposible o incluso perjudicial ejecutar las estipulaciones. Al contrario, este tipo de instrumento de desarrollo está previsto precisamente para contemplar estas cuestiones que deben tenerse en cuenta antes de llevar a la práctica el plan, para lo cual la Administración tiene que hacer un estudio previo y optar ya no libremente por una opción, sino marcada por la discrecionalidad técnica, es decir, por criterios que deben ser justificados de acuerdo a una ciencia fuera del derecho.

Además, cabe incidir en la diferente naturaleza del Proyecto de Actuación, que, como instrumento de gestión, parte de las determinaciones contenidas en los instrumentos de planeamiento, determinaciones que tienen que ser factibles desde el momento en que se planifica, pues en caso contrario se perdería la eficacia de la planificación, derivando la viabilidad de los planes a una fase de gestión, con los costes económicos que ello tendría y la ineficacia de la actuación administrativa. Desde esta perspectiva, la planificación debe ser apreciada por la Administración como una actividad fundamental en la que las determinaciones que allí se den puedan servir como premisas a la fase de gestión por haber comprobado tanto la viabilidad como la oportunidad de las mismas. Por ello, la motivación debe responder a criterios óptimos de eficacia y respeto por los principios que rigen la actuación de la Administración. En caso contrario, se conculcarían principios básicos de su actuación y se daría una arbitrariedad latente, además de incurrir en gastos excepcionales.

Como vemos, la jurisprudencia analiza todos los extremos teóricos a los que nos hemos referido y que condicionan en la práctica la actuación de la Administración a la hora de optar por una decisión con presencia de discrecionalidad, estando delimitados sus

contornos por numerosas determinaciones sectoriales, además de los reiterados principios generales e informadores.

En este sentido, existe una amplia casuística de actuaciones administrativas que, al no motivar conforme a la regulación sectorial, incurren en vicios de fondo insubsanables, no pudiendo justificar una actuación completamente libre y arbitraria y, por tanto, siendo anuladas por los Tribunales. Ejemplos de sentencias que toman en consideración el abastecimiento de agua para enjuiciar la validez de un instrumento de ordenación son, entre otras muchas, la sentencia del TSJ de Cataluña de 14 de octubre de 2015 y la sentencia del TSJ de Cataluña de 15 de diciembre de 2014.

1.2 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA MEDIOAMBIENTAL

La legislación sectorial de medioambiente es de gran importancia, pues paralelamente a la elaboración del instrumento de planeamiento, se realizarán actuaciones correspondientes a la evaluación ambiental según su normativa específica. Así se encuentra previsto en el artículo 52 *bis* LUCyL, en el artículo 157 RUCyL y en su ley especial, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental. Una vez obtenido el resultado del trámite ambiental, el Ayuntamiento podrá introducir motivadamente los cambios que considere oportunos en relación con el instrumento de planeamiento aprobado inicialmente. Cambios que, si producen una alteración sustancial del mismo, exigirán la apertura de un nuevo período de información pública²⁰.

Las peculiaridades que se dan a lo largo del procedimiento de elaboración son variadas, por ejemplo, en la fase de elaboración de avances. Durante el proceso de elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico, el Ayuntamiento puede, de oficio o a instancia de quienes estén elaborando algún instrumento, disponer la exposición pública de avances expresivos de sus objetivos y propuestas generales o bien de uno o varios aspectos concretos que convenga someter al debate público. Sin embargo, la elaboración del avance es obligatoria para los instrumentos sometidos a evaluación ambiental

²⁰ QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Derecho Ambiental en Castilla y León*. 2ª edición. España, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

estratégica o evaluación de impacto ambiental, y tendrá la consideración de documento inicial a efectos de los trámites previstos en la legislación ambiental, en concreto de las fases de consulta previa y elaboración del documento de referencia²¹.

A tal efecto, deberá incluir el contenido exigido en dicha legislación. En estos casos, el Ayuntamiento deberá emitir los avances del plan a la consejería de medioambiente solicitando la emisión del “documento de referencia²²” que contempla la normativa estatal reguladora de la evaluación ambiental de planes y programas.

Los repertorios de los Tribunales nos ofrecen interesantes conflictos en los que tales premisas son objeto de contraste con la realidad. No es sino en el supuesto individualizado donde entenderemos la aplicación de las disposiciones legales que a simple vista pueden parecer una serie de manifestaciones meramente teóricas y procedimentales. Sin embargo, se configuran como unas determinaciones cuya virtualidad se halla en la referencia al supuesto particular y a la forma que tiene la Administración de contemplar específicamente cada circunstancia exponiendo los argumentos de interés público junto con las determinaciones de carácter técnico necesarias para conseguir una resolución correctamente motivada y que se ajuste al caso concreto contemplado de manera fidedigna con una imparcialidad dentro de la propia discrecionalidad que debe venir marcada por los criterios técnicos que avalen la decisión como la más adecuada para la singular actuación.

En estos términos, es ilustrativa la sentencia TSJ Castilla y León de 25 de abril de 2019, en la que se anula la resolución de la Confederación Hidrográfica del Duero siendo parte recurrente el Ayuntamiento del Real Sitio de San Ildefonso y consistiendo el objeto de la

²¹ LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho ambiental administrativo*. 10ª edición. España, Madrid: Dykinson, 2009.

²² Documento elaborado por el órgano ambiental, con base en las sugerencias remitidas por las administraciones y organizaciones consultadas y en el que se fijan: los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales, los principios de sostenibilidad aplicables en cada caso y se determina el contenido, con la amplitud y el nivel de detalle necesarios, de la información que se debe tener en cuenta en el informe de sostenibilidad ambiental. Cabe destacar la importancia de analizar y valorar las diferentes alternativas de que dispone la administración, optando por aquella que mejor respete tanto el principio de protección del medio como aquel con el que entre en conflicto.

sentencia en analizar el trámite de evaluación ambiental²³, fundamentando su pretensión en que son zonas con valores ambientales sobresalientes que están incluidos dentro de la Red Natura 2000²⁴. Estos proyectos requieren ser sometidos a una evaluación de impacto ambiental cuando así lo decida el órgano ambiental en cada caso, por lo que se debe solicitar al órgano competente de la Comunidad Autónoma, en este caso, el jefe del servicio territorial de medioambiente de Segovia, que se pronuncie sobre la necesidad o no de someter el proyecto a evaluación de impacto ambiental, debiendo acompañar a la solicitud la documentación y argumentación necesaria aludiendo a todos los factores que se pueden ver afectados, las alternativas, las medidas protectoras y análisis de impactos potenciales en el medio ambiente. Sin embargo, en el caso no se justifican ni se adjuntan documentos que traten y analicen estos extremos, no llegándose a una resolución motivada.

La sentencia falla la estimación del recurso al apreciar la inobservancia del trámite esencial, en el que se debía realizar un estudio sobre la incidencia sanitaria al entender que el mismo podría provocar problemas de calidad de agua, afectando gravemente al suministro de agua potable por daños ambientales. Por último, se destaca la infracción de la Directiva marco de Aguas²⁵ por incidir en el deterioro de una masa de agua superficial

²³ Para entender la trascendencia del procedimiento hay que hacer una breve mención al procedimiento ambiental, en el que la evaluación ambiental es el proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos, antes de su adopción, aprobación o autorización sobre el medio ambiente, incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre factores como la población, la salud humana o el patrimonio cultural. Tendrá carácter instrumental respecto del procedimiento administrativo de aprobación o de adopción de planes y programas, así como respecto del de autorización de proyectos. El órgano ambiental, una vez finalizado el análisis técnico del expediente de evaluación de impacto ambiental, formulará la declaración de impacto ambiental. La declaración de impacto ambiental tendrá la naturaleza de informe preceptivo y determinante, que concluirá sobre los efectos significativos del proyecto en el medio ambiente y, en su caso, establecerá las condiciones en las que puede desarrollarse para la adecuada protección de los factores.

²⁴ La Red Natura 2000 es una red de espacios protegidos para la conservación de la biodiversidad dentro de la Unión Europea. Su finalidad es asegurar la supervivencia a largo plazo de las especies y los tipos de hábitat en Europa, contribuyendo a detener la pérdida de biodiversidad. Es el principal instrumento para la conservación de la naturaleza en la Unión Europea

²⁵ En la actualidad, la pertenencia de España a la Unión Europea ha obligado a trasponer a nuestra normativa las disposiciones emanadas desde Europa. La Directiva Marco del Agua que debe regir la gestión del agua en toda la Unión Europea, establece la necesidad de crear un marco de actuación que garantice la calidad de las masas de agua y promueva un uso sostenible, asegurando el suministro de agua en

con valores ambientales sobresalientes. Con este supuesto se aprecia la importancia de someterse a los trámites procedimentales y a la relevancia de aportar todos los documentos para que la decisión en la que se basan los informes sea lo suficientemente motivada, cuestión que adquiere gran repercusión en materia ambiental por las posibles consecuencias perjudiciales de la inobservancia del cuidado debido. Y, de todo ello, se extrae la importancia del debido respeto a las determinaciones de la norma y la limitación que la propia observancia de los trámites de la legislación específica supone al planificador a la hora de aprobar sus planes.

Otros supuestos jurisprudenciales de especial relevancia a estos efectos son los contenidos en la sentencia del TS de fecha 7 de abril de 2015, la sentencia del TSJ de Castilla y León de 16 de enero de 2014 y la sentencia del TS de 18 de septiembre 2013.

1.3 LEGISLACIÓN ESPECÍFICA EN MATERIA DE SOSTENIBILIDAD FINANCIERA

La llamada Constitución económica²⁶ se ha reforzado con las últimas reformas y el cumplimiento de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera. Cabe aludir a estos principios en sede de urbanismo y discrecionalidad por la importancia que han adquirido las memorias económicas y la justificación, trasladada a términos económicos, de la viabilidad del proyecto. Sin estas consideraciones, la Administración

condiciones adecuadas, y el objetivo de establecer medidas y actuaciones para la consecución del buen estado ecológico de las aguas, lo que supone establecer un programa de medidas y sistemas de control en los próximos años que se deben incorporar al modelo de gestión del agua a través de la planificación hidrológica

²⁶ La llamada Constitución económica recoge de forma expresa la economía de mercado en su artículo 38 CE, además de diferentes previsiones habilitando a los poderes públicos para intervenir en la economía, relativas a la iniciativa pública en la economía, la subordinación de la riqueza al interés general que podría llegar a la intervención de las empresa, la reserva al sector público de recursos y servicios esenciales para la comunidad (art. 128 CE), el acceso de los trabajadores a la propiedad de los medios de producción (art. 129.2 CE) y a planificación de la economía (art. 131.1 CE), respetando siempre los principios de la economía de mercado y de propiedad privada.

se podría extralimitar en sus actuaciones previendo una planificación de actividad imposible de llevar a la práctica²⁷.

La concienciación de la importancia de justificar económicamente un proyecto se da de manera exponencial desde la crisis financiera que comenzó en 2008 y que llevó a la reforma de 2001 del artículo 135 CE para introducir los principios de estabilidad presupuestaria y de sostenibilidad financiera e incluir procedimientos para su control y límite²⁸. Esta reforma eleva a rango constitucional el mandato de que todas las Administraciones Públicas adecuen sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria. Al ser un mandato constitucional, vincula a todos los poderes públicos, quedando fuera de la disponibilidad de las Administraciones. Sin embargo, cabe establecer un matiz, pues la Constitución se mueve en la lógica de principios y deja el desarrollo concreto al legislador orgánico, el cual podrá concretar una de las varias formulaciones que abarca el artículo, desarrollo que será el que efectivamente perfile su contenido.

Es la Ley orgánica 2/2012, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera la que desarrolla este artículo. Ya desde la Exposición de Motivos insiste el legislador en que “el fuerte deterioro de las finanzas públicas agotó rápidamente los márgenes de maniobra de la política fiscal, obligando a practicar un fuerte ajuste para recuperar la senda hacia el equilibrio presupuestario y cumplir los compromisos de España con la Unión Europea. La crisis económica puso rápidamente de manifiesto la insuficiencia de los mecanismos de disciplina de la anterior Ley de Estabilidad Presupuestaria²⁹.”

²⁷ MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. La reforma de la constitución: una llamada a la responsabilidad. *Revista española de Derecho Administrativo*. 2012, núm. 153, págs. 11-16.

²⁸ BASSOLS COMA, Martín. La reforma del Artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional. *Revista española de Derecho Administrativo*. 2012, núm. 155, págs. 21-41.

²⁹ Según la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera. A esta circunstancia se llegó porque hasta 2011, la ausencia de límites estrictos a la deuda y al déficit públicos en la Constitución se había modulado a través de otras vías como la promulgación de leyes ordinarias sobre estabilidad presupuestaria, la atribución al Estado central por parte del TC de la competencia de control de los niveles de endeudamiento de las CCAA a partir de la sentencia

Esta nueva concepción de la sostenibilidad económica como parámetro para guiar las actuaciones de la Administración Pública afecta directamente al ámbito urbanístico, en el que los órganos administrativos deberán justificar como viable la opción más adecuada tanto desde el punto de vista de la oportunidad como de la economía y la adecuación al presupuesto disponible.

Por ello, se exige en el planeamiento urbanístico un estudio económico-financiero (informe de viabilidad) y un informe o memoria de sostenibilidad económica³⁰. En la actual Ley del Suelo se establece esta exigencia de estudios e informes económicos sobre

134/2015, sentencia que es resultado de la aplicación que hace el TC de los artículos 149.1.13 CE y 14 CE. Todo ello incentivado por el derecho europeo que fijaba objetivos de déficit y deuda pública.

Estas cláusulas sobre presupuesto equilibrado fueron introducidas en constituciones decimonónicas europeas por la importancia que adquieren para conseguir una economía estable a medio y largo plazo, volviendo a incidir en la importancia de la planificación, pero, en este caso, desde la perspectiva económica. Hay que destacar que los economistas liberales y premios Nobel Milton Friedman y James Buchanan se encuentran entre los ideólogos de las mismas. El argumento base del que parte su razonamiento es que solo la reforma constitucional supone un límite efectivo a la discrecionalidad e irresponsabilidad del legislador cuando quiere satisfacer las demandas de las múltiples minorías o grupos que conforman la mayoría, lo que le lleva a aumentar el gasto público. Es lo que Friedman en su obra *La tiranía del Statu quo* (FRIEDMAN, Milton y FRIEDMAN Rose. *La tiranía del Statu quo*. Edición definitiva. Barcelona, España: Ariel Editorial, 1984) denomina las tres tiranías: de los beneficiarios, de los políticos y de los burócratas. Otro argumento conectado con el anterior desde una perspectiva más social se centra en la solidaridad intergeneracional, defendido principalmente por J. Esteve Pardo en su libro *La nueva relación entre Estado y sociedad*, (ESTEVE PARDO, J. Esteve. *La nueva relación entre Estado y sociedad*. Primera Edición. Madrid, España: Macial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013) en el que se pone de manifiesto la pretensión autoprotectora y garantista del propio estado, que pretende garantizar la sostenibilidad de sus planes, desde la perspectiva de la afectación que, en último término, tiene sobre el conjunto de la colectividad social. Además de ese argumento, se adopta un argumento filosófico y económico que aboga por la contención del gasto y de la deuda del Estado por la perjudicial consecuencia que podría tener en las generaciones futuras al limitar su capacidad de decisión por el endeudamiento que se arrastraría de épocas anteriores.

³⁰ Al analizar la necesidad y exigibilidad de los estudios económico-financieros en los instrumentos de ordenación urbana, nos encontramos con la no exigibilidad expresa contenida en la ley autonómica, a excepción de la ley del suelo de la Comunidad de Madrid que lo prevé expresamente. Sin embargo, la sentencia del TS de 23 de octubre de 2014 concluyó que se debía cumplir esta previsión sobre materia financiera.

el plan urbanístico. Se concreta en el artículo 22 en el que, bajo la rúbrica de “evaluación y seguimiento de la sostenibilidad del desarrollo urbano y garantía de la viabilidad técnica y económica de las actuaciones sobre el medio”, se determina una labor de documentación atinente al órgano planificador en la que se incluye la necesidad de aportar un informe o memoria, a lo que en este apartado nos interesa, de sostenibilidad económica, en el que se ponderará el impacto de las actuaciones en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias y los servicios resultantes estipulados en los instrumentos de ordenación. También se deberá valorar la adecuación y suficiencia del suelo destinado a usos productivos.

Para advertir la relevancia de la regulación, procede que nos detengamos en el análisis de ambas figuras.

1.3.1 Informe o memoria de sostenibilidad económica

La doctrina jurisprudencial, especialmente en la sentencia TS de 27 de septiembre de 2018, a la que me referiré de manera más detenida con posterioridad, declara, respecto de este documento, que el informe o memoria de sostenibilidad responde a un mandato que tiene como finalidad lograr un equilibrio entre las necesidades de instauración de infraestructuras y servicios y la suficiencia de recursos públicos para su efectiva implantación y puesta en funcionamiento, así como para su conservación. Por tanto, la exigencia de incluir esta documentación asegura la suficiencia de medios, mediante la importancia que se da a la planificación para ordenar el uso de recursos a lo largo del tiempo. Se parte de unos recursos que son limitados y, precisamente por ello, se establece que un uso presente indiscriminado de los mismos sin atender a necesidades futuras sería ilegítimo y contrario al interés general. Este informe es un documento complementario, pero no sustitutivo del Estudio Económico que en cada caso pudiera establecer la legislación sectorial.

La finalidad última está asociada a la justificación de dos extremos, de forma general debe hacer un análisis del impacto de las actuaciones previstas sobre las Haciendas de las Administraciones Públicas intervinientes y que deberán asumir el gasto en la construcción de infraestructuras y su correspondiente mantenimiento y, de forma particular, con respecto al ámbito en el que nos encontramos, la justificación sobre la suficiencia de suelo para los usos a los que se quiere destinar el terreno contemplado por el planeamiento, teniéndose en cuenta las actuaciones de sostenibilidad a largo plazo.

En el sentido expuesto, la necesidad de elaboración de este documento radica en el traspaso de la justificación de la sostenibilidad de la medida, en cuanto a recursos públicos se refiere, a un plano analítico, en el que se deberá analizar si los nuevos gastos de gestión y mantenimiento derivados de las actuaciones administrativas pueden ser sustentados por la Administración competente en la actuación urbanística.

Cabe hacer referencia a la sentencia del TS de 27 de septiembre de 2018, en la que se plantea, entre otras cuestiones de interés³¹, si cabe apreciar como causa de nulidad la falta de acreditación de la viabilidad y sostenibilidad económica del modelo territorial. Esta falta de justificación se basa en que el informe de sostenibilidad económica se limita a realizar un análisis de los presupuestos municipales, sin ponerlos en relación con la capacidad financiera real de la Administración para asumir los gastos de prestación de servicios y del correspondiente mantenimiento, finalidad última de la memoria de sostenibilidad económica. Por ello, la sentencia concluye que no se aprecia la observancia necesaria de presupuestos de viabilidad ni se asegura un resultado equilibrado, resultando notoriamente insuficiente dicha memoria, afirmando que de su contenido no puede deducirse un verdadero estudio, no ya de viabilidad en la ejecución, sino de sostenibilidad en el futuro y mientras dure la obligación del mantenimiento y conservación de las infraestructuras y actuaciones en general, dado que se limita a realizar un balance fiscal alejado de conceptos particulares pero fundamentales para el desarrollo del Plan General desde la perspectiva de las obligaciones económicas que para el consistorio conlleva su ejecución.

1.3.2 Memoria de viabilidad económica o estudio económico financiero

A ello se une la exigencia derivada de la ordenación y ejecución de las actuaciones sobre el medio urbano consistente en elaborar una memoria que asegure su viabilidad

³¹ La citada sentencia tiene gran valor e interés de contenido respecto a lo tratado en otra sede del presente trabajo, como la pretensión de nulidad basada en la infracción del principio de urbanización contenida, pues la actuación llega a ser calificada de arbitraria al expandir la urbanización cuando queda constatado el excedente de vivienda vacía y el número elevado de solares vacantes. También se analiza en la sentencia la vulneración del principio de distribución de beneficios y cargas al tratarse de una orden inviable económicamente para los propietarios de suelo urbanizable al ser superior los costes de cesión y de urbanización que el valor de venta inmobiliario. Asimismo, aprecia la sentencia la vulneración del trámite de evaluación ambiental al no hacer referencia a posibles alternativas y la omisión de informes sectoriales preceptivos de administraciones como la hidráulica y la de carreteras e infraestructuras.

económica en términos de rentabilidad y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y cargas. La finalidad de este estudio económico-financiero es asegurar la viabilidad técnica, pero sobre todo económica, en cuanto, una vez previsto el coste de la ejecución de la medida o actuación, se pueda contemplar una fuente real e inmediata de ingresos que pueda hacer frente a la financiación de la misma, demostrando, por tanto, la viabilidad económica de una intervención de ordenación detallada en un sector o ámbito concreto. El estudio económico-financiero debe asegurar la posibilidad económica de una intervención urbanística prevista en el plan urbanístico (PGOU o las correspondientes normas urbanísticas) en un ámbito concreto y en un momento concreto frente a las previsiones de sostenibilidad a largo plazo de la memoria de sostenibilidad.

2. ESTUDIO DE LA DISCRECIONALIDAD A TRAVÉS DE ACTUACIONES CONCRETAS.

Después de analizar las diferentes legislaciones sectoriales, podemos comprobar que la actuación de la Administración va siendo definida, delimitada en sus extremos, recortada y modulada a través de las previsiones que se contienen en la normativa de diferentes sectores. Esta afectación directa de la regulación de unos sectores específicos sobre el urbanismo deriva de la ya explicada transversalidad del urbanismo, que permite a las administraciones competentes en urbanismo “entrometerse” en otros ámbitos para regular con vocación integradora la amplia y divergente materia urbanística. Lo que sucede al producirse esa “intromisión” es que los sectores afectados, en defensa de los principios generales e informadores de su ámbito y de sus propios objetivos, establecen condiciones y mandatos que el planificador urbanístico tiene que observar en su gestión, ya que una inobservancia de esas previsiones sería una vulneración de la normativa sectorial, no estando, por tanto, justificada la correspondiente actuación.

Una vez analizada esta perspectiva de la discrecionalidad en el urbanismo, habrá que hacer mención a las limitaciones concretas que surgen en la práctica³². Las normas del derecho urbanístico no se aplican de forma libre, indeterminada e ilimitada, sino que, en cada actuación, el planificador debe llevarla a la práctica atendiendo a las diferentes

³² DELGADO BARRIO, Javier. *Control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. 1ª edición. Madrid, España: Editorial Civitas, 1993.

previsiones que, en orden a preservar la coherencia interna de todo el derecho público y de la afectación a los intereses privados de los ciudadanos, todos los intervinientes en la esfera pública deben observar y respetar.

Desde esta perspectiva, cabe señalar diferentes limitaciones a la discrecionalidad en el ámbito urbanístico. En primer lugar, las limitaciones concernientes al planificador urbanístico³³. En segundo lugar, las limitaciones de toda la actividad administrativa de clasificación y calificación del suelo. Y, finalmente, las últimas tendencias en el control de esta discrecionalidad, en un primer momento derivado del control autonómico en la aprobación definitiva de los planes urbanístico y, en un estadio diferente, el control judicial, que despliega su eficacia frente a cualquier actividad administrativa³⁴.

2.1 AL PLANIFICAR. EL PRINCIPIO DE DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO SOSTENIBLE

Habiendo analizado las limitaciones expresas que derivan de la propia regulación de sectores específicos, cabe analizar las limitaciones en las actuaciones urbanísticas derivadas de los propios principios que sustentan, informan y cimientan el derecho urbanístico, dándole la coherencia interna propia del ordenamiento jurídico, debiendo

³³ Sentencia del TSJ de Asturias de 10 de marzo de 2020 pone de relieve la importancia de la motivación en el caso concreto, pues analiza la modificación del Catálogo Urbanístico aprobado por Acuerdo del Ayuntamiento de Gijón al catalogar (lo cual conlleva un gravamen específico) la finca litigiosa de forma arbitraria y sin motivación suficiente. El tribunal establece que la decisión de inclusión en el catálogo debe revestir una motivación específica *ex ante*, justificando las necesidades de protección para la inclusión en el catálogo y la idoneidad y proporcionalidad de la medida, siendo necesario una motivación específica y más intensa, anterior a cualquier otra actuación, dado el gravamen que reporta.

³⁴ MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, Íñigo. El control judicial de la discrecionalidad de la potestad de planeamiento. En: J.R. Fernández Torres y F. Vela Cossío (coordinadores). *Derecho urbanístico y protección del patrimonio*. 1ª edición. Pamplona, España: Thomson Reuters Aranzadi, 2010, Tomo IV de la obra colectiva dirigida por A.E. Humero Martín: *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo*, págs. 233-239.

destacar varios textos normativos que recogen estos principios que se constituyen como verdaderos cimientos de la potestad urbanística³⁵.

Entre ellos, destacar la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana que en su artículo 3 recoge el principio de desarrollo territorial y urbano sostenible. Este artículo alude en primer lugar al objetivo de las políticas públicas referentes al suelo, incidiendo en su carácter de recurso³⁶ y debiendo centrarse en la satisfacción del interés general conforme al desarrollo sostenible. En virtud de este último principio, las políticas públicas deben propiciar el uso racional de los recursos naturales armonizando todos los intereses concurrentes, como pueden ser los intereses económicos, de empleo, de igualdad, los referentes a la salud y seguridad de las personas, protección del medioambiente y, en particular, se refiere la ley a las medidas de conservación y mejora de la naturaleza, la protección del medio rural y la preservación de los valores del suelo frente a las actuaciones de transformación urbanística³⁷.

³⁵ Conjunto de principios que regirán en las políticas desarrolladas por los poderes públicos en el medio urbano. Entre ellos, el principio de competitividad, sostenibilidad económica, social y medioambiental, cohesión territorial, eficiencia energética y complejidad funcional, todo ello con el objetivo de que el medio urbano esté suficientemente dotado y que el suelo se ocupe de manera eficiente, combinando los usos de forma funcional. En particular, la ley alude al uso residencial en condiciones de calidad, a la importancia de mejorar los equipamientos e infraestructuras, la relevancia de tener en cuenta la movilidad, la accesibilidad, la reducción de la contaminación, el uso de energías renovables, uso racional del agua, el patrimonio artístico e histórico y el valor turístico.

Todo ello junto con los principios informadores del derecho administrativo que informan todo el derecho público. (SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. 5ª edición. España, Madrid: Iustel, 2018.)

³⁶ La referencia al suelo como recurso debe entenderse no solo como recurso económico destinado a ser explotado por los hombres, sino también como recurso natural escaso digno de protección, correspondiendo esa protección a los poderes públicos, que deberán atender a los principios informadores tendentes a garantizar la conservación y el desarrollo sostenible del suelo a la hora de redactar las políticas, así como la importante intervención del poder judicial en su control. (SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. Racionalización del ejercicio de la potestad de planeamiento a través de su control judicial. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 34, págs. 49-76.)

³⁷ RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. Desarrollo sostenible y discrecionalidad del planificador urbanístico. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 35, págs. 131-141.

Referencia aparte merece la previsión contenida en la letra g del apartado 3 de este artículo, pues establece una pauta de actuación de los poderes públicos a la hora de planificar el desarrollo urbano, pues se dice que “integrarán en el tejido urbano cuantos usos resulten compatibles con la función residencial, para contribuir al equilibrio de las ciudades y de los núcleos residenciales, favoreciendo la diversidad de usos, la aproximación de los servicios, las dotaciones y los equipamientos a la comunidad residente, así como la cohesión y la integración social”. Lo que viene a explicitar esta letra es la necesidad de formar núcleos urbanos coherentes e integrados con dotaciones y servicios que mejoren la vida en las ciudades, siempre que sean compatibles con el uso residencial. Esa preferencia por la compatibilización de los diferentes usos del suelo impide que se planifique un desarrollo urbano desmedido e incoherente que consista en una mera ampliación de los límites de las ciudades invadiendo suelo no destinado en un principio a convertirse en urbano, sino que existe una preferencia por la integración de los usos en el propio núcleo de la ciudad, lo cual repercute además en una mejora de la calidad de vida de los ciudadanos, que tendrán acceso a diferentes usos del suelo dentro del propio núcleo.

Más concretamente incide en el ámbito que venimos tratando la letra b, estipulando respecto de las políticas públicas que “favorecerán y fomentarán la dinamización económica y social y la adaptación, la rehabilitación y la ocupación de las viviendas vacías o en desuso”. Así, la ley opta por un modelo compacto de desarrollo, al dar preferencia a la rehabilitación de espacios y regeneración de espacios dentro de la propia ciudad, incluso ocupando aquellas viviendas en desuso³⁸.

Como ha quedado expuesto, gran importancia presenta el artículo 3 de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana al delimitar el marco de actuación en el que se deben mover los poderes públicos en el planeamiento en cuanto fija los principios de desarrollo territorial y de desarrollo urbano sostenible. Es uno de los artículos que funciona como contención a la potestad discrecional de la Administración y que fija el surco por el que discurrirán las actuaciones concretas.

³⁸ MARTÍN REBOLLO, Luis. El planeamiento municipal: perspectiva general. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2ª Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, págs. 249 a 259.

Estos principios serán desarrollados a través de los instrumentos de ordenación del territorio que, mediante la ordenación y gestión racional de los usos y actividades sobre el territorio, tratarán de compatibilizar los procesos de desarrollo del sistema productivo y de urbanización y la protección del medioambiente y del patrimonio cultural. Todas estas previsiones en sede principios y objetivos de ordenación del territorio funcionan como límites implícitos a la potestad urbanística, pues toda la actividad tendrá que venir informada por estos principios que además serán la base de la que partir³⁹.

Importante previsión con la que se cierra este artículo, en la que se determina que la efectividad de los derechos y deberes de los ciudadanos será promovida mediante la adopción de medidas de ordenación territorial y urbanística para asegurar un resultado equilibrado, favoreciendo o conteniendo, según proceda, los procesos de ocupación y transformación del suelo⁴⁰.

Se trata, por tanto, de una actuación dinámica, que se ajusta a la realidad, a las necesidades sociales concretas de cada momento y que debe tener como punto de partida y de llegada la satisfacción del interés social a través de la constante regulación de las medidas tanto urbanísticas como de ordenación del territorio que afecten al bienestar social. Esta previsión aporta flexibilidad a la capacidad normativa de los planificadores, pudiendo adaptarse a las demandas existentes en cada momento y, más importante, refiriéndose a la capacidad para adaptarse a diferentes coyunturas cuyas diferentes características pueden hacer preciso regular de diferente forma, ya que una misma perspectiva normativa no es aplicable siempre a todas las situaciones, sino que debe existir un ejercicio de adaptación. El parámetro debe ser el cumplimiento de los principios generales, de todos los intereses contenidos en este artículo 3 del TR LSRU, que, para su efectivo cumplimiento, a veces se deberá favorecer la expansión de la ocupación del suelo por ser necesario para determinados usos o por no ser adecuado que se instauren en pleno núcleo urbano, sino que deben expandirse fomentando una ocupación distinta, o, en el caso opuesto, apreciándose la idoneidad del concreto uso para ser ubicado en el núcleo urbano y, por tanto, siendo innecesaria una expansión fuera de la ciudad que desvirtúe el

³⁹ DESDENTADO DAROCA, Eva. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: construcción teórica y análisis jurisprudencial*. 2ª edición. Pamplona, España: Aranzadi, 1999.

⁴⁰ En este sentido, vid. RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. Planeamiento e interés general. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 24, págs. 145-153.

tan buscado principio de sostenibilidad, que repercute en un aprovechamiento de los usos del suelo urbano frente a una expansión indiscriminada del mismo.

Por su parte, la LOTCyL que, dado su ámbito de actuación, incide en la importancia de los principios de coordinación y cooperación entre administraciones para asegurar una coherencia destinada a alcanzar los objetivos generales, incluye explícitamente entre ellos la promoción de un desarrollo equilibrado. La importancia de esta determinación en materia de ordenación del territorio radica en la finalidad que tiene dicha parte del derecho urbanístico para cohesionar el conjunto del territorio, excediendo de la circunscripción concreta y contemplando, con ánimo integrador, el conjunto del territorio, abarcando los intereses diferentes que puedan motivar la actuación concreta del Ayuntamiento. Desde esta perspectiva integradora, la ordenación del territorio se constituye como la materia más capacitada para abordar esta cuestión y la que tiene que establecer las directrices de actuación en cuanto a un planeamiento que respete los valores básicos y comunes a toda la materia. De ahí la importancia de que el urbanismo y la ordenación del territorio se retroalimenten y lo establecido por uno de ellos sea premisa para el otro, aunando intereses y actuando en colaboración para lograr una actuación más idónea y adecuada, cercana a los intereses de los ciudadanos y, a la vez, teniendo en cuenta la integración del conjunto del territorio y, por tanto, los intereses derivados de la propia colectividad social en su conjunto, independientemente del territorio en que se ubique.

Para profundizar sobre este límite, hay que tener en cuenta que el urbanismo y la ordenación del territorio -como concepto este último más amplio e integrador- van a determinar la forma de llevar a cabo la expansión de los núcleos urbanos. A la hora de planificar un desarrollo urbano, el órgano administrativo tiene varias opciones, todas ellas legítimas al encontrarse dentro de la discrecionalidad del planificador⁴¹. En ese abanico de posibilidades, la administración puede optar por un desarrollo amplio, en el sentido de ampliar *ad extra* el núcleo urbano, afectando por tanto a suelo urbanizable o incluso pudiendo llegar a utilizar suelo rural, lo cual podría incurrir en una inobservancia de las previsiones normativas en tanto se considerase suelo rural con valores característicos

⁴¹ DESDENTADO DAROCA, Eva. Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. En: Carlos ROGEL VIDE y Martín BASSOLS COMA (directores) y Jesús del Olmo Alonso (coord.). *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*. 1º Edición. Zaragoza, España: Editorial Reus, 2008, Tomo I, páginas 202 a 233.

dignos de protección, ya sean paisajístico, medioambientales, culturales o tradicionales⁴². Optar por esta alternativa de desarrollo urbano puede llevar a un crecimiento incoherente, desordenado, que puede ver comprometidos valores especialmente protegidos por legislación específica, pero también puede vulnerar el principio de sostenibilidad ambiental, defendido desde el seno de las instituciones europeas e internacionales de las que España es parte⁴³.

La otra opción de la que dispone el legislador urbanístico a la hora de expresar el desarrollo de un concreto núcleo urbano consiste en centrar el foco no en los terrenos adyacentes al núcleo urbano como potenciales terrenos subordinados a la expansión urbana y que, como hemos visto, puede incidir de manera perjudicial al medioambiente y al desarrollo sostenible, sino en la propia ciudad cuyo crecimiento exige la disponibilidad de nuevos terrenos. Esta práctica es posible a través de la rehabilitación y regeneración urbana, creando ciudades densas, con una utilización mixta del suelo cuya característica principal es la proximidad de diferentes tipos de uso, ya sea residencial, comercial, deportivo o de ocio. Este modelo de crecimiento urbano es posible a través de la reutilización de solares o rehabilitación de aquellos que pueden recuperar esa condición a través de una actuación aislada.

⁴² La legislación urbanística de Castilla y León regula la autorización de usos excepcionales en suelo rústico en coherencia con la previsión de la legislación estatal. Cabe partir de la especial naturaleza del suelo rural y los fines a los que está destinado, existiendo varias categorías del mismo establecidas por el planeamiento general para adaptar el régimen de protección a las peculiaridades de cada suelo, pudiendo destinarse a usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos u otros análogos vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. Además de los usos permitidos y de los usos prohibidos, se prevé en la normativa autonómica unos usos sujetos a autorización de la Administración de la Comunidad Autónoma, previa a la licencia urbanística: aquéllos para los que deban valorarse en cada caso las circunstancias de interés público que justifiquen su autorización, con las cautelas que procedan atendiendo a su interés público, a su conformidad con la naturaleza rústica de los terrenos y a su compatibilidad con los valores protegidos por la legislación sectorial (QUINTANA LOPEZ, Tomás. *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*. 4º Edición. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2016).

⁴³ DESDENTADO DAROCA, Eva. Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2º Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, páginas 295 a 318.

El aprovechamiento de terrenos dentro de los propios contornos de la ciudad tiene una funcionalidad doble, además de evitar un desarrollo urbano incoherente y desordenado que pueda poner en peligro valores predominantes en otros tipos de suelo que en un primer momento no estaban destinados a ser suelos urbanos, permite un cuidado de la ciudad y un aprovechamiento óptimo de sus servicios e infraestructuras mediante la rehabilitación de espacios vacíos o no aprovechados o aquellos que puedan llegar a alcanzar la condición de solar. De esta forma, se están aprovechando las dotaciones de servicios e infraestructuras necesarias para poder soportar determinados usos demandados sin necesidad de reiterar la construcción de infraestructuras, lo que haría ineficaz el servicio administrativo, pues supondría un excedente de gasto que podría haber sido evitado. Por tanto, se llega a la conclusión de que esa expansión del núcleo urbano no es eficiente desde el punto de vista económico y financiero, pues supone asumir dos veces el mismo gasto sin aprovechar las infraestructuras de las que ya se dispone, provocando un aumento del gasto que no repercute en un beneficio social, ya que éste podría haber sido alcanzado a través de otro mecanismo menos costoso, como la rehabilitación de parcelas ya urbanizadas y con acceso a los servicios generales propios de una zona urbana. Pero tampoco es eficiente desde el punto de vista de la responsabilidad del poder público con la sociedad y el medioambiente, dado que actuaciones que contravengan estas previsiones hacen del medio un aspecto secundario sin importar la influencia que sobre el mismo puedan tener.

Pero la legislación positiva no siempre ha respondido a los mismos intereses, por lo que será de gran utilidad acudir a un estudio temporal de las diferentes regulaciones que se han ido sucediendo. Cabe destacar sobre este concreto extremo que en los años 90 y principios de los 2000, debido al auge de la construcción y la continua expansión del núcleo urbano con una constante mejora de servicios, la legislación favorecía una expansión, facilitando la consideración de suelo como urbanizable. Sin embargo, en los últimos años, y debido a la concienciación de la importancia de valores naturales, paisajísticos, culturales y medioambientales solo presentes en determinado tipo de suelo, se dio un giro en la manera de conceptualizar el suelo urbanizable, pues cobró relevancia la necesidad de proteger este tipo de suelo.

A este respecto, la ya derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones, bajo la influencia del importante Informe emitido por el Tribunal de

Defensa de la Competencia en el año 1993⁴⁴, asumió como uno de sus objetivos aumentar la oferta de suelo susceptible de transformación urbanística, de forma que sólo quedaran excluidos del eventual proceso de transformación aquellas partes del territorio que fueran portadoras de específicos valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos, lo que, consecuentemente, suponía que el resto del territorio podría ser afectado a fines urbanísticos. Este es el principio del que partía la antigua ley del régimen de suelo y valoraciones y al que obedecía el conjunto de las legislaciones autonómicas. Las sucesivas reformas en el ámbito urbanístico han modificado este régimen⁴⁵.

La gran diferencia de las concepciones de ambas legislaciones radica en que la antigua ley del régimen del suelo y valoraciones solo excluía del eventual proceso de transformación urbanística los terrenos con valores necesitados de protección, por lo que los terrenos que no hubieran sido clasificados como no urbanizables por no concurrir estos motivos tendrían la condición de suelo urbanizable, pudiendo ser susceptibles de transformación urbanística. Esta concepción hacía del suelo un potencial objeto sobre el

⁴⁴ El informe del Tribunal de Defensa de la Competencia de 1993 titulado “Remedios Políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios” pretendía diseñar un sistema flexible y abierto a la competencia, lo que tuvo una repercusión en el derecho urbanístico al pretender incrementar la oferta de suelo en el mercado, fomentando la libre competencia y diseñando, al mismo tiempo, un sistema flexible y abierto a la competencia con objeto de favorecer la capacidad de adaptación de las Administraciones Públicas responsables de la política urbanística a las coyunturas económicas cambiantes.

⁴⁵ Además, esta ley trató de superar este ámbito de discrecionalidad, convirtiendo el suelo rústico en una categoría positiva que se basaba en la concurrencia de determinadas características. Con ello se conseguía que tanto el suelo urbano como el rústico protegido tuviese una naturaleza reglada, quedando el resto del suelo categorizado como urbanizable, dejando escaso margen a la discrecionalidad. Sin embargo, estas previsiones se debieron adaptar para permitir a las legislaciones autonómicas entrar a regular sobre la materia, lo cual supuso una vuelta a la discrecionalidad, dándose diferentes modelos en la práctica. Esta vuelta a la discrecionalidad fue posible por un inciso del antiguo artículo 9.2 de la derogada LRSV que permitía considerar suelo rústico aquellos terrenos que el planificador estimase inadecuados para un desarrollo urbano. Esta regulación fue analizada por la sentencia del Tribunal Constitucional 164/2001, de 11 de julio que anula parte de la Ley del suelo de 1998 por invadir parte de las competencias de las Comunidades Autónomas y de los Ayuntamientos y, entre otros, se interpretaron los artículos relativos a la clasificación del suelo como urbanizable. Esta sentencia permitió la vuelta a la discrecionalidad y anuló en la práctica muchos de los efectos liberalizadores que se atribuía la ley. Sin embargo, la sentencia contó con un voto particular disidente de Manuel Jiménez de Parga.

que establecer una expansión urbana indiscriminada, centrada en intereses económicos y empresariales, sin tomar en consideración otros valores de vital importancia en la base de cualquier sociedad, lo que tendría como consecuencia hacer depender los intereses de futuras generaciones de la concepción puntual que se tenía en ese momento legislativo del uso y transformación del suelo. Sin embargo, la actual ley considera que los terrenos que no se hallen urbanizados se encuentran en la situación básica de suelo rural cuya transformación urbanística precisa que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a situación de suelo urbanizado.

En resumen, mientras que para la ley de régimen de suelo y valoraciones el suelo urbanizable tenía una consideración residual a partir de la delimitación de los suelos urbano y no urbanizable y, por tanto, integradora y potencial, la actual ley del suelo contempla la categoría de suelo rural como residual. Esta importante diferencia viene a significar que todos aquellos terrenos que se encuentren en una situación de incertidumbre jurídica respecto a la calificación pasarán a integrar la categoría básica de suelo rural, cuya virtualidad se basa en la imposibilidad de ser sometido a un proceso de urbanización. Se aprecia en esta contraposición de intereses el fundamento último de la regulación y la utilización instrumental del derecho urbanístico para adoptar ciertas decisiones basadas en la mera oportunidad social de la coyuntura. En un primer momento fomentar la transformación urbanística frente al deseo actual de contener la misma⁴⁶.

En este mero cambio de concepciones se aprecia el deseo del legislador de cambiar de “paradigma urbanístico”, cuya nueva cimentación pasa por integrar el concepto de desarrollo urbano sostenible, no sólo para garantizar los valores más susceptibles de ser dañados y, por tanto, más necesitados de protección, sino para garantizar que la intervención administrativa responda a principios de actuación eficaces, a una gestión óptima que pase por sacar rendimiento al suelo del que se dispone con las dotaciones

⁴⁶ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Los objetivos económicos de la regulación del suelo. *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*. 2017, núm. 311, págs. 277-295.

urbanísticas e infraestructuras necesarias y sin comprometer los valores y el bienestar de generaciones futuras⁴⁷.

El legislador autonómico debe partir de estas bases generales para establecer las concreciones de su normativa respecto de su ámbito territorial. En Castilla y León, la legislación autonómica ha optado por la triple y tradicional clasificación del suelo en urbano, urbanizable y rústico o no urbanizable. Sin embargo, la compleja configuración del sistema urbanístico no acaba aquí, sino que serán posteriormente los municipios los que, mediante el planeamiento, concretarán las clasificaciones de cada terreno en concreto. Por tanto, ya no sólo existe discrecionalidad a nivel legislativo, tanto estatal como autonómico, sino que además se establece la discrecionalidad propia del planeamiento para concretar en la práctica las abstractas determinaciones legales.

Por esta serie de consideraciones, existen sectores que consideran fundamental la labor del legislador al establecer las bases para la clasificación del tipo de suelo, pues una delimitación de las características de cada tipo de suelo reduciría la esfera de discrecionalidad de los Ayuntamientos y haría posible una homogeneidad en los diferentes usos del suelo en los diferentes municipios, con las consecuencias que esto conlleva en términos de rentabilidad y de expansión urbanística, así como de protección de otro tipo de medios. Actualmente no se puede afirmar la existencia de unas bases que delimiten los tipos de suelo sin dejar lugar a una actuación discrecional que incluso a veces roza la arbitrariedad, pues un terreno que en un municipio se conceptualiza como urbanizable, en otro municipio ese mismo terreno puede ser conceptualizado como urbano no consolidado. Desde este punto de vista, a pesar de que el legislador ha optado por un modelo que facilite la intervención de los Ayuntamientos por encontrarse estos en la mejor posición para determinar los intereses que más convengan al conjunto del territorio, hay que destacar la contrapartida a esta intencionalidad, que no es otra que facilitar las desviaciones de poder, la corrupción, la percepción de beneficios que quedan

⁴⁷ MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y consecuencias indemnizatorias. Estado de la cuestión y algunas propuestas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 2003, núm. 200, págs. 135-198.

fuera del interés público y la desigualdad entre municipios, pues en unos y otros las expectativas de rentabilidad serán diferentes según el criterio puntual del Ayuntamiento⁴⁸.

Medidas concretas para implementar el referido modelo de continuidad de la urbanización consistente en la limitación de la dispersión urbana se encuentran en diversas regulaciones autonómicas que regulan este principio en coherencia con la consagración del principio de sostenibilidad. En Castilla y León cabe destacar el artículo 86 del Reglamento de Urbanismo de Castilla y León⁴⁹.

2.2 AL CALIFICAR Y CLASIFICAR

Es importante incidir en este ámbito en la diferencia entre la manifiesta discrecionalidad existente y los elementos reglados que, sin duda, concurren en la actuación administrativa. Frente a una actuación que obedece a un criterio motivado de la administración, existen a su vez delimitaciones impuestas por elementos reglados⁵⁰.

Cuando la ley configura regladamente las potestades de la Administración, la vinculación de ésta al ordenamiento jurídico es muy intensa y puede decirse que el principio de legalidad se cumple plenamente, pues la ley entra a establecer expresamente todas las condiciones, dejando al órgano administrativo la mera tarea de “ejecutar” la determinación legal. En estos casos, la norma reguladora detalla la actuación, estableciendo con precisión el supuesto de hecho y la consecuencia anudada al mismo. La principal consecuencia de agotar todas las precisiones que pueden surgir en torno al supuesto de hecho -en torno a sus condiciones y formas de intervención, efectos y afectación a la esfera jurídica de los ciudadanos- es la obligación de la Administración de adoptar la consecuencia jurídica predeterminada por la norma, sin margen de decisión

⁴⁸ LOZANO CUTANDA, Blanca. Urbanismo y corrupción. Algunas reflexiones desde el derecho administrativo. *Revista de administración pública*. 2007, núm. 172, págs. 339-361.

⁴⁹ En este artículo se encuentran previsiones encaminadas a limitar la dispersión en la urbanización a través de la fijación de densidades mínimas y máximas, lo que pretende una densificación controlada que evite una expansión urbana extralimitada. Otras medidas pueden ser la obligación de incluir en el desarrollo terrenos continuos y la fijación de viviendas por cada sector que se pretenda desarrollar.

⁵⁰ SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo. Parte general*. 14ª edición. España: Tecnos, 2018.

alguno⁵¹. Por ello, el control judicial será intenso y relativamente fácil, pues el órgano enjuiciador no tendrá sino que comprobar la adecuación y subsunción de la actividad realizada en la potestad caracterizada por la norma. Deben encajar perfectamente ambas realidades para que el tribunal admita como válida la actuación, pues, en caso contrario, invalidará la intervención por haberse producido sin la necesaria cobertura legal, ya que debe cumplir con las determinaciones que definen la potestad, partiendo de las premisas legales y finalizando en la consecuencia legal anudada⁵².

En el urbanismo, estos elementos reglados quedan definidos por la tipología, es decir, por los conceptos calificadores en los que se deben ubicar los diferentes tipos de suelo que vienen impuestos por el legislador, quien determinará sus características particulares y diferenciadoras. La discrecionalidad aparece cuando el órgano administrativo se dispone a asignar estos conceptos generales a cada terreno en concreto⁵³.

⁵¹ PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *Derecho administrativo, Régimen jurídico de la actividad administrativa*. 24ª edición, rev. y act.; 2ª en esta editorial. Madrid, España: Ediciones Académicas, 2018.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 18ª edición. España, Madrid: Editorial Civitas, 2017.

⁵² SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. 2ª edición. Madrid, España: Tecnoc, 1994.

⁵³ A través de la clasificación, se determinan las diferentes clases de suelo que existe, cada una sometida a un régimen urbanístico distinto (en el caso de Castilla y León, en suelo urbano, urbanizable y rústico). Mediante la calificación se distribuyen los usos, atribuyendo a cada clase de suelo unos destinos y usos específicos. De esta decisión pública del órgano que disponga de la potestad de planeamiento, se generan diferentes rentabilidades por cada tipo de suelo, pues mientras uno será destinado a usos primarios, otros serán objeto de una transformación urbanística. Por ello, tradicionalmente se ha contemplado la garantía de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos, lo que encuentra su fundamento en los mayores beneficios que reportan al promotor de la transformación urbanística del suelo los usos del mismo que hace posible la aprobación del planeamiento frente a los restantes usos menos rentables. Este principio de participación por la comunidad de las plusvalías generadas se encuentra constitucionalizado en el art. 47 CE. Además de esta consecuencia, la asignación de diferentes usos a los terrenos genera desigualdades entre los propietarios, al disponer cada uno de unos usos más o menos lucrativos o incluso de un nulo aprovechamiento en el supuesto, por ejemplo, de que el planeamiento contemple la ubicación de un parque público en su terreno. Estas desigualdades que genera el plan deben ser corregidas a través de los instrumentos contemplados por la legislación urbanística para la distribución equitativa de cargas y beneficios, mediante técnicas de equidistribución como el aprovechamiento

La particularidad de clasificación del suelo es que parte de categorías previstas por el legislador de forma reglada, escapando por tanto de la esfera de decisión de la Administración, no siendo hasta el momento de asignar estas categorías a los terrenos concretos cuando surge la discrecionalidad⁵⁴. Sin embargo, los tribunales han afirmado reiteradamente que la clasificación del suelo urbano no tiene carácter discrecional, sino reglado, pues la inclusión de un terreno en la categoría de suelo urbano responde a la concurrencia de unas determinadas características urbanísticas sin posibilidad de valoración alguna, como el acceso rodado, el abastecimiento de aguas, la evacuación de aguas y el suministro de energía eléctrica. Sin embargo, en los casos en los que la legislación autonómica establezca diferentes categorías de suelo urbano (consolidado o no consolidado), como es el caso de la legislación de Castilla y León, surge un margen de discrecionalidad a favor del planificador si la legislación urbanística no establece una regulación detallada, pudiendo el legislador diferenciar entre lo que considera consolidación edificatoria y aquellos otros que deben ser objeto de actuaciones de urbanización o de dotaciones urbanísticas. En el caso del suelo rústico, cabe referirse a aquellos suelos especialmente protegidos por presentar valores culturales, paisajísticos, históricos o ambientales. En ellos existe una especial protección por la especialidad de los valores que concurren en los mismos. Es manifiesto que en la apreciación de estos valores existe una discrecionalidad marcadamente más débil en comparación con la existente en el resto de la materia urbanística, pues la concurrencia de estos valores se mide a través de criterios técnicos, marcados por una determinada ciencia, ya sea por razones históricas, ambientales, culturales o científicas que queden acreditadas a través de la correspondiente justificación de cada materia en concreto. No obstante estas apreciaciones, el valor reglado de estos elementos ha sido discutido por parte de la doctrina⁵⁵. Otra parte de la Doctrina, siguiendo el pensamiento de Desdentado Daroca,

urbanístico o la reparcelación (FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. El principio de equidistribución en la fase de planeamiento. A propósito de la importante STS de 27 de mayo de 2015. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 34, págs. 173-188).

⁵⁴ Además, en la actual regulación, el legislador estatal renuncia a regular la clasificación del suelo por entenderlo competencia de las Comunidades Autónomas, haciendo referencia exclusivamente a las “situaciones básicas del suelo”.

⁵⁵ En opinión de alguna parte de la doctrina como Sánchez Morón y Ponce Solé, la clasificación referida a la protección cualificada de cierto tipo de suelo rústico por los valores predominantes en ellos goza de

considera que el suelo rústico protegido está sometido a una discrecionalidad técnica débil o instrumental, pero nunca una discrecionalidad fuerte, por lo que el control judicial puede ser pleno⁵⁶.

Es en la delimitación entre suelo urbanizable y suelo rústico común donde aparece el mayor margen de discrecionalidad. En último término, es una manifestación del poder de dirección sobre el desarrollo urbano que tienen las Corporaciones Locales sobre el devenir de los terrenos adyacentes al núcleo urbano, quedando condicionada la decisión por los propios intereses de la Administración participante, entre los que se observarán las necesidades colectivas y las previsiones de expansión de la población. Es a esta delimitación entre ambas categorías de suelo a la que los Tribunales se refieren en numerosas sentencias como “la manifestación esencial de la política urbanística de los municipios y de la capacidad de dirección del desarrollo urbano de los representantes de la Corporación”.

La complejidad del sistema urbanístico, al que llevaron las sucesivas reformas, han intensificado la intervención, a veces innecesaria, de la Administración en las operaciones

discrecionalidad amplia, ya que la apreciación de estos valores no responde siempre a criterios puramente técnicos, sino que interviene el ánimo de la Administración, no pudiendo los tribunales, según estos autores, controlar ni sustituir la decisión administrativa. Sin embargo, esta opinión no puede compartirse, ya que la concurrencia de esos valores responde a criterios técnicos y nunca a criterios políticos, siendo pleno el control judicial sobre estas determinaciones apoyándose en la valoración de las pruebas pertinentes, sobre todo en las periciales.

⁵⁶ Cabe señalar que esta última es la postura mantenida por los Tribunales, como en la Sentencia del Tribunal Supremo de 17 de noviembre de 2003, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León de 29 de septiembre de 2006 o la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 octubre 2004 que establecen que la clasificación de este tipo de suelo se reconduce a una potestad en la que deben aplicarse conceptos indeterminados de la técnica especializada y, por tanto, se refiere potestades regladas y no discrecionales. En este sentido, la sentencia del Tribunal Supremo de 8 de octubre de 1990 en la que se anula la clasificación de un terreno como suelo rústico protegido por entender que la decisión administrativa carecía de toda justificación, ya que de la prueba pericial realizada en el proceso cabía deducir que el terreno consistía exclusivamente en una pequeña parcela cuya dimensión estaba muy por debajo de la unidad mínima de cultivo y que, además, carecía de valor agrícola y forestal.

del suelo⁵⁷. Dentro de esta etapa de reformas, cabe señalar la sentencia de la sala del Pleno del TC, sentencia núm. 61/1997 de 20 de marzo, en la que se afirma, entre varias cuestiones, que, aunque el urbanismo es una disciplina jurídica del hecho social o colectivo relacionado con los asentamientos de población en el espacio físico, la Constitución no contempla este concepto, sino que se limita a establecer una serie de principios que, como venimos diciendo a lo largo de este trabajo, servirán para delimitar el concepto y el marco en el que se moverán los poderes públicos. Principios tales como la utilización del suelo de acuerdo con el interés general (art. 47.1 CE), la importancia de impedir la especulación (art. 47.1 CE), la regulación de la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística de los poderes públicos (art. 47.2 CE)⁵⁸.

La importancia de la referencia en esta sede a la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997 de 20 de marzo⁵⁹ es fundamental en el ámbito de la discrecionalidad, pues,

⁵⁷ BAÑO LEÓN, José María. El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. 2017, nº 144.

⁵⁸ Con arreglo a lo establecido en el art. 53.3 CE, el reconocimiento, el respeto y la protección de tales contenidos del art. 47 CE "informarán la legislación positiva, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos". Por lo que, aunque no son directamente exigibles, subyacen en la base de cualquier regulación, aplicación práctica del derecho o ejercicio de los tribunales, incluyendo la importancia que tienen en la interpretación de las normas, ya que, ante la duda en la forma de entender una norma, se deberá optar por aquella que más implemente estos principios, es decir, por aquella en la que mejor se respeten los mismos.

⁵⁹ El Tribunal Constitucional, en sentencia del 20 de marzo de 1997, derogarí­a casi en su totalidad la ley de 1990/92. Los recursos presentados por muchas Comunidades Autónomas se basaban en que la ley invadía sus competencias sobre ordenación del territorio. El tribunal entendió que se prefiguraba un modelo urbanístico que dejaba sin margen de diferenciación a las Administraciones autonómicas. Por lo tanto, se infringía la Constitución Española en su artículo 148.3 en relación con las competencias de las Comunidades Autónomas, ordenación del territorio, urbanismo y vivienda generando un monopolio absoluto sobre desarrollo del suelo.

Además, la tendencia a la rigidez y al formalismo fue un fracaso al complicar la actividad urbanística en exceso, haciéndose necesaria una reforma orientada a una flexibilidad que, al eliminar la rigidez excesiva, permitiese una mayor capacidad de adaptación de la administración a cada coyuntura económica y social (FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón ¿Formalismo exacerbado o simple defensa de la legalidad? *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 33, págs. 183-199).

aunque se pretende una rigidez en la actuación administrativa, se siguen remarcando los principios derivados tanto de la Constitución como de la legislación positiva para conseguir una flexibilización de la misma. Es aquí donde entran en juego una serie de principios que, a la vez que enmarcan la discrecionalidad, la limitan, es decir, son principios que funcionan como justificación de la decisión de la Administración motivando la misma. Pero, además de esta función justificadora, tienen una función de limitación que permite acotar el ámbito en el que puede desenvolverse la Administración, pues no podrá establecer una determinación contraria a los mismos, ya que son manifestaciones directas o indirectas de especificaciones constitucionales⁶⁰.

III. INCIDENCIA DE LA DISCRECIONALIDAD DEL URBANISMO EN LA COHESIÓN SOCIAL Y SU IMPACTO EN LA SOCIEDAD. PRINCIPIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN SU VERSIÓN SOCIAL.

En el marco de todo lo expuesto, se desprende la importancia de la incidencia de la regulación del urbanismo en el ámbito social, de modo tan profundo y patente que afecta a las mismas raíces de la sociedad y de su establecimiento y configuración. Así, se percibe la influencia sobre el acceso a la vivienda, a la propiedad de los terrenos y sobre el desarrollo de determinados usos y su rentabilidad. Estas influencias se podrían enmarcar en unas incidencias estructurales derivadas de la propia configuración de la ciudad que, en último término, afectan al propio ciudadano. Pero existe una afectación más directa, más arraigada en la propia sociedad y en su distribución. A este respecto, existen numerosas legislaciones de países europeos que usan el urbanismo de forma consciente para conseguir la integración en la sociedad y la cohesión social. Perciben esta rama jurídica como un instrumento complementario a las políticas sociales independiente de toda concepción partidista que pretende implementar derechos constitucionalizados y de

⁶⁰ BELTRAN DE FELIPE, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y constitución*. 2.ª edición. Madrid, España: Tecnos, 1995.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Sobre los límites constitucionales del poder discrecional. *Revista de Administración Pública*. 2012, núm. 187, págs. 141 a 170.

gran importancia en los propios cimientos de nuestra sociedad. Se están diseñando técnicas en muchas regulaciones urbanísticas que permiten lograr una vivienda asequible, suficiente e integrada y favorecer de este modo la mezcla social y la convivencia ciudadana, previendo los peligros de fractura social⁶¹. Estas regulaciones se basan en estudios que muestran que, frente a la segregación urbana y el riesgo de crear guetos, la mejor solución es favorecer, desde la intervención pública, la real libertad de residencia y la posibilidad de variedad social urbana⁶².

Hay que partir, antes de entrar a analizar las posibilidades reales que tiene el urbanismo en esta esfera social, del contexto social en el que nos encontramos, donde la inmigración, la globalización, la libertad y los derechos fundamentales que garantizan la posibilidad de vivir de acuerdo con las convicciones personales han creado una sociedad pluralista en la que existen diferentes colectivos con necesidades propias que se van a manifestar en el requerimiento tanto de garantizar una convivencia y una coexistencia tolerante como en la necesidad de que el urbanismo prevea ciertas especialidades⁶³.

⁶¹ MODERNE, Frank. Problemas actuales del urbanismo en Francia. En: Enrique GÓMEZ-REINO Y CARNOTA. *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico)*. Santiago de Compostela, España: Marcial Pons, 1998, págs. 365-384.

⁶² En ese sentido, se muestran defensores de la utilización del urbanismo como instrumento para lograr la efectiva cohesión social en el territorio autores como Burton en el ámbito británico, Uitermark en el ámbito holandés, Ihlandfeldt, K. y Scafidi, B.P. Sin embargo, existen voces discordantes como la del antropólogo Delgado en España con argumentos cuestionables como el que defiende que la cohesión social es una mera dispersión de personas con pocos recursos que obstaculiza la revolución social. Sin embargo, olvida este autor que la revolución social a la que alude pasa por una integración de todos los sectores de la sociedad implicados en la esfera económica y social (PONCE SOLÉ, Juli. La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2º Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, páginas 259 a 290).

⁶³ Estas previsiones se derivan del grado de complejidad que está alcanzando el derecho que, al ser un reflejo de la sociedad en la que se basa, debe atender a la mayor complejidad y diversidad social que forman las sociedades actuales. Esta complejidad de las fuentes debe ser valorada positivamente, ya que permite reflejar de manera efectiva la complejidad social y atender a sus necesidades, lo que se manifiesta de forma patente en el urbanismo como regulador de los asentamientos de población (PONCE SOLÉ, Juli.

Una primera opción para regular las técnicas jurídicas en el ámbito del urbanismo es permitir la convivencia de los grupos, pero no la coexistencia, facilitando la creación de guetos o barrios segregados en las ciudades que se formarán por grupos culturales diferentes, sin que el urbanismo prevea ninguna normativa específica para fomentar la coexistencia y la convivencia efectiva. Es el caso de Inglaterra, cuya principal manifestación es la ciudad de Londres, que se estructura a través de barrios constituidos por minorías étnicas. Otra opción que tiene el legislador es fomentar la inclusión real de los diferentes grupos en la estructura de la sociedad, implementar el llamado “interculturalismo” a través del urbanismo como instrumento jurídico que garantiza la convivencia y la cohesión social mediante la adopción de medidas específicas, como la llevada a cabo de manera paradigmática en el Ayuntamiento de Barcelona⁶⁴ en el que se estableció una subvención para los negocios con peculiaridades culturales con el fin de que se instalasen fuera del barrio con mayoría cultural propia, es decir, fuera de su “comunidad” para evitar la creación de guetos y la inexistencia de intercambio cultural.

La posibilidad de optar por una u otra técnica jurídica queda a discreción del legislador, pues no existe ninguna norma que enerve la discrecionalidad en esta esfera, por lo que quedará a disposición del Ayuntamiento competente, de sus prioridades, de las concretas situaciones y características de cada municipio y de las demandas de los propios ciudadanos. Por tanto, el planeamiento debe evitar soluciones segregadoras, negativas para la convivencia e, incluso, dependiendo del grado de implicación de estas políticas, observar la posible inconstitucionalidad por vulnerar derechos fundamentales como la

Sociedades pluriculturales y administraciones locales: inmigración, diversidad y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas. *Cuadernos de derecho local*. 2006, núm. 11, págs. 37-65).

⁶⁴ El Programa BCN Interculturalidad tiene la misión de promover la incorporación del enfoque intercultural en las políticas públicas del Ayuntamiento de Barcelona y de impulsar acciones, en colaboración con otros actores, en los ámbitos de ciudad, de distrito y de barrio, en el marco de los principios de la interculturalidad: reconocimiento de la diversidad, igualdad de derechos, equidad e interacción positiva, así como diálogo intercultural. Esta línea facilita financiación a los proyectos que incorporan los principios de la interculturalidad, impulsando los proyectos que dan visibilidad a la diversidad cultural de la ciudad, fomentan el diálogo entre culturas y el sentimiento de pertenencia y que apuestan por la igualdad de derechos, combatiendo la discriminación y fomentando, por tanto, la realización de las actividades y manifestaciones culturales de origen y la creación de contextos diversos.

igualdad o el desarrollo pleno de la personalidad, quebrantando los principios de igualdad en el uso del suelo y de cohesión social y territorial⁶⁵. La discrecionalidad, como en todos los ámbitos, tendrá limitaciones derivadas de la propia configuración del ordenamiento urbanístico. Para determinar si una posible decisión pública ha excedido de la discrecionalidad, pasando a una arbitrariedad que transgrede los principios mencionados y provoca efectos segregadores, habrá que estar a la determinada configuración física del municipio, de las clasificaciones y calificaciones de suelo existentes y de las cargas desproporcionadas que puedan imponerse *de facto* a determinados colectivos⁶⁶.

Por ello, la discrecionalidad debe tener en cuenta la transversalidad que la caracteriza a la hora de llegar a una decisión pública que afectará a derechos de los ciudadanos en cuanto tales, no pudiendo simplificar el urbanismo y la facultad de planeamiento a una mera distribución de usos y factores económicos, sino que habrá que tomar en consideración las implicaciones sociales.

Otro ámbito social sobre el que el urbanismo incide de forma directa es el referido a los colectivos religiosos que reclaman lugares específicos para desarrollar colectivamente y de forma pública su derecho colectivo a la libertad ideológica⁶⁷. La buena administración en el marco del ordenamiento jurídico vigente legitima las decisiones que se adopten en este ámbito con el fin de implementar los derechos de los ciudadanos y de su integración en la esfera pública del municipio. La existencia del derecho fundamental a la libertad ideológica en su vertiente colectiva y pública (según la Ley Orgánica de Libertad

⁶⁵ PARDO ÁLVAREZ, María. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. 1ª edición. Madrid, España: Macial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.

⁶⁶ En este sentido, podría configurarse la ciudad de tal manera que ciertos colectivos religiosos en ejercicio de su derecho a la libertad religiosa manifestada colectivamente, necesitaran un espacio para uso religioso y se les asignara por el planeamiento espacios fuera del núcleo urbano, en zonas periféricas con gran distancia a recorrer o inexistencia de transporte público para llegar a la ubicación determinada. Ese concreto colectivo sería víctima de una discriminación indirecta promovida por el propio planeamiento.

⁶⁷ PONCE SOLÉ, Juli. Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 2005, núm. 215, págs. 11-67.

Religiosa⁶⁸) condiciona la posibilidad y el deber municipal de regular mediante su planeamiento y ordenanzas los lugares de culto y los usos religiosos del suelo en garantía del interés general y de la propia cohesión social⁶⁹. Es el planeamiento el instrumento idóneo para abordar estas consideraciones, evitando políticas discriminatorias o segregadoras. Algunos ejemplos en los que se manifiesta esa vertiente social del planeamiento y que será competencia municipal en su correspondiente ámbito territorial será la consideración urbanística de los lugares de culto y la gestión de los cementerios municipales que incidan en el derecho de libertad religiosa.

En cuanto al primer extremo, se debe partir de la determinación de la consideración urbanística de los lugares de culto como equipamientos comunitarios (al considerarlos básicos para la comunidad), por lo que su emplazamiento y la determinación de los usos del suelo a este efecto corresponderá al planeamiento urbanístico. En algunos casos, las leyes autonómicas han seguido el Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978 que incluía, asimilándolos, los usos social, religioso, asistencial, cultural, sanitario, todos ellos con la consideración de equipamientos sociales⁷⁰. Sin embargo, no existe en la legislación urbanística común la exigencia de un determinado estándar urbanístico numérico sobre

⁶⁸ La Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa garantiza el derecho de las Iglesias, Confesiones y Comunidades religiosas a establecer centros de culto. No hay un régimen jurídico general y la competencia es exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local, ha introducido por primera vez una normativa específica relativa a la apertura de lugares de culto. Las Iglesias, Confesiones o Comunidades religiosas que deseen abrir un lugar de culto necesitarán presentar un certificado expedido por el Registro de Entidades Religiosas en el que conste la inscripción de la misma y la ubicación del lugar de culto, así como realizar la comunicación previa o declaración responsable de dicha apertura. Deberán asimismo aportar la documentación técnica acreditativa del cumplimiento de los requisitos exigibles que garanticen la salvaguarda del orden público protegido por la ley.

⁶⁹ VV.AA. *Manual de gestión municipal de la diversidad religiosa. Guía para la gestión pública de la diversidad religiosa* [en línea]. 2º edición revisada. España: Observatorio del Pluralismo Religioso en España, fecha de publicación: 2016 [Fecha de última revisión: octubre 2015] [Consulta: 20 mayo 2020]. Disponible en: <https://www.pluralismoyconvivencia.es/publicaciones/fichas/manual-para-la-gestion-municipal-de-la-diversidad-religiosa-2a-edicion-revisada/>

⁷⁰ Es el caso de Palma de Mallorca que contempla un estándar mínimo para uso religioso: en los sistemas locales, 0,20 metros cuadrados por habitante y en los sistemas generales, 0,01 metros cuadrados por habitante, por lo que en este municipio tiene carácter obligatorio y deberá ser tenido en cuenta en los futuros desarrollos urbanos.

reserva de suelo para equipamiento religioso, por lo que, en consecuencia, esta opción quedará al arbitrio del planeamiento municipal que deberá atender a las necesidades del municipio en cuanto a su población y demandas. Será el caso concreto el que determine la concreta necesidad.

En ese sentido, la sentencia del TS de 4 de febrero de 1987, estipula la no vulneración del artículo 16 CE en el supuesto de que el planeamiento establezca reservas de suelo para tal finalidad. En este supuesto, el apelante sostiene la nulidad de un Plan Especial por referirse a un equipamiento de tipo religioso de titularidad pública, lo cual, alega, incurre en inconstitucionalidad por resultar contradictorio con el artículo 16.3 CE en cuanto garantiza la neutralidad y no intervención de los poderes públicos en materia religiosa. Sin embargo, no se acepta por el tribunal este argumento, pues, del dato de que ninguna confesión religiosa tenga carácter estatal, no puede derivarse que la Administración no pueda ni deba atender las necesidades religiosas de la sociedad española.

Una muestra del control judicial que en este ámbito se hace de las facultades discrecionales del planeamiento que, en ningún caso, supondrán arbitrariedad, es la sentencia del TS de 28 de marzo de 1990, que analiza la inexistencia de estándar concreto, pues únicamente se alude en la ley a la adecuada proporción a las necesidades sociales, sin concretar ni establecer ninguna determinación, lo cual no justifica una actuación ilegítima, sin motivación suficiente, de los Ayuntamientos, ya que, en todo caso, será su actuación controlada judicialmente. En este supuesto, se anula por el Tribunal una previsión de emplazamiento que hacía una reserva de suelo sobredimensionada⁷¹.

⁷¹ En este caso, se impugna el PGOU en el que se calificaba al suelo de la propiedad de una congregación religiosa como equipamiento docente y religioso, pretendiendo la demanda que se anule dicho plan y se declare la procedencia de recalificar parte del suelo como residencial, conservando el uso dotacional y religioso del resto de la superficie para cubrir las necesidades reales existentes. Por tanto, no se discute la ilegalidad de la tipificación del suelo como equipamiento comunitario, sino que se discute la dimensión del terreno calificado en ese sentido, considerando que resulta excesivo para el uso y servicio al que se destina. Además, se da una carencia de justificación razonable para, a la vista de las necesidades de la población, vincular la totalidad del suelo propiedad de la recurrente a usos docentes y religiosos. La Administración alega que, frente a las facultades para establecer e interpretar cuáles son las reservas colectivas adecuadas

Por tanto, aunque exista la exigencia de que los servicios de interés público y social que formen parte del equipo urbano comunitario lo sean en proporción adecuada a las necesidades colectivas y a las características socio-económicas de la población, dejando la concreción de las determinaciones para los supuestos particulares de cada municipio, no estando vinculada a estándar urbanístico alguno, la Administración no puede actuar de forma arbitraria, debiendo justificar su actuación razonablemente y conforme a los principios generales del Derecho. Las decisiones jurídicamente posibles dentro de la gestión municipal, al afectar el uso del suelo a la libertad ideológica, religiosa y de culto, representan una posibilidad para definir criterios que contribuyan a la cohesión social y territorial. Los Ayuntamientos, por tanto, deberán prever y reservar suelo para equipamientos comunitarios religiosos si detectan esa necesidad entre su población.

Cabe aludir a la intervención administrativa en la regulación de los cementerios como otra esfera de afectación social del derecho urbanístico, cuya gestión corresponde a los gobiernos locales en tanto responsables de su gestión como servicio mínimo y obligatorio según el artículo 26.1.a LBRL. El modelo de gestión que establezca el municipio deberá atender a las demandas de la población y ser reflejo de las características territoriales y poblacionales de cada municipio. La fórmula que mejor sintetiza la necesidad de respetar las creencias, permitiendo el ejercicio del derecho individual de libertad religiosa y la gestión municipal del servicio público, es la reserva de parcelas en cementerios municipales, siendo viable la integración de las diferentes creencias religiosas en los mismos.

PAPEL DEL PLANIFICADOR EN EL LOGRO DE LA COHESIÓN SOCIAL

Todo lo expuesto son manifestaciones de cómo afecta el urbanismo al ámbito social, una expresión de la propia transversalidad del ordenamiento urbanístico y de sus

y proporcionadas a las necesidades y características socio-económicas de la población, no puede prevalecer el criterio particular ni aun el jurisdiccional, pues el carácter discrecional de dicha facultad encierra un juicio de oportunidad, que se halla vedado incluso al juzgador. Sin embargo, a pesar de ser cierta la premisa de la que parte la Administración, al ostentar la facultad de apreciar discrecionalmente los niveles de exigencia colectiva de dotaciones comunitarias que no se hallan sujetas a estándar legal alguno, no es cierta la consecuencia que establece, pues la Constitución legitima en su artículo 106.1 el control judicial de la actuación de la Administración, incluso en las potestades discrecionales.

incidencias. Ante esta relación directa entre la regulación del urbanismo y la regulación de la realidad social, el legislador adopta ciertas posturas y técnicas jurídicas para lograr objetivos de interés general o para conseguir implementar aquello que es establecido de forma abstracta y general, concretándolo en medidas determinadas de acción social a través del urbanismo.

La intervención del urbanismo en este ambicioso objetivo pasa por varias técnicas jurídicas, entre las que se encuentra la fijación de principios generales del Derecho, la fijación legal de estándares referidos a vivienda protegida y el diseño de procedimientos planificadores urbanísticos que ponderen elementos relevantes para conseguir la cohesión social. Todas ellas hacen hincapié en la importancia de la toma en consideración de este tipo de medidas, todas limitadoras de la discrecionalidad de la Administración.

En lo que respecta a los principios generales del Derecho, se fundamentan en el desarrollo urbano sostenible, la cohesión social, la lucha contra la segregación y la exclusión social y a favor de la integración. En algunas legislaciones autonómicas, se ha reconocido el principio de mezcla social sobre el territorio⁷². Esta concepción se engloba dentro del desarrollo sostenible entendido como medio de cohesión social a través del que se regula el uso del suelo de forma que se fomente la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades y se garantice el derecho de los ciudadanos a gozar de una vivienda digna y adecuada.

El cumplimiento de los mandatos constitucionales y legales se realiza también a través de una segunda técnica jurídica: las reservas de suelo⁷³. Esta técnica conecta el desarrollo sostenible en su versión social con el derecho a la vivienda del artículo 47 CE y consiste en delimitar suelo donde se construirán viviendas en régimen de protección pública. Lo que se origina con la aplicación de esta técnica son efectivos estándares urbanísticos, es

⁷² En el caso de Castilla y León, se regula este último principio en el artículo 38.2 LUCyL que señala que, a fin de fomentar la cohesión social, el planeamiento procurará la mezcla equilibrada de grupos sociales, usos y actividades

⁷³ PONCE SOLÉ, Juli. Solidaridad, cohesión social y Derecho Público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. En: AA VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades: ponencias presentadas al II Seminario "Pensando lo local en un nuevo siglo"*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer- CEMCI-UIM, 2004, págs. 155-222.

decir, criterios materiales de ordenación que han de ser observados necesariamente por el planeamiento, limitando la discrecionalidad municipal en aquellos aspectos que el legislador estime de tal relevancia que se considere adecuado hacer una previsión legal.

Desde una perspectiva económica, que puede ser la determinante para la decisión administrativa y oriente en un sentido o en otro la discrecionalidad y la subsiguiente motivación, se plantea la adecuación de esta técnica al fin para el que se establece. En este sentido, existen corrientes que afirman que reservar suelo para construir viviendas protegidas no acaba con el problema de fondo y repercute en un aumento de los precios de las viviendas que no tienen tal consideración. Sin embargo, otro sector ha demostrado empíricamente como “la construcción de viviendas protegidas no sólo facilita el acceso al mercado de los sectores más desfavorecidos, sino que, a su vez, contribuye a mejorar la accesibilidad del conjunto de la población ya que incide moderando los precios residenciales de la vivienda libre”⁷⁴.

La ley estatal establece una regulación material sobre reserva de ámbito estatal para viviendas sujetas a un régimen de protección pública en el artículo 20.1 b de la ley 7/2015, además de establecer un régimen transitorio en la Disposición Transitoria Primera. En cuanto a la regulación material en el marco de los criterios de utilización del suelo, se exige destinar “suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a un régimen de protección pública que, al menos, permita establecer su precio máximo en venta, alquiler

⁷⁴ Un caso paradigmático que demostró a través de la experiencia las consecuencias económicas de esta técnica fue el caso de Vitoria que reservó para vivienda protegida más del 50% de la oferta inmobiliaria, superando a la privada. Las consecuencias no conllevaron un encarecimiento del precio del resto de viviendas, sino todo lo contrario, al presionar para moderar y estancar el precio del resto de las viviendas y permitir un mayor abanico de posibilidades en cuanto a viviendas protegidas (PONCE SOLÉ, Juli. La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2º Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, páginas 259 a 29).

u otras formas de acceso a la vivienda, como el derecho de superficie o la concesión administrativa⁷⁵”.

Esta reserva será determinada por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística y por los instrumentos de ordenación, garantizando el principio de cohesión social a través de una distribución adecuada. La virtualidad de esta técnica de reserva de suelo para viviendas de protección pública se encuentra en las legislaciones autonómicas, de las que se desprende una heterogeneidad en la forma de contemplar esta técnica, como facultad o como obligación municipal, como potestad reglada pero también con facultades discrecionales importantes y fundamentales en la decisión como la exigencia de porcentajes, la cuantía de la reserva, inclusión o exclusión de diferentes clases de suelo⁷⁶.

En el desarrollo de las reservas de suelo sometidas a régimen de protección pública, la discrecionalidad planificadora encuentra el modo idóneo para llevar a la práctica el principio de cohesión social marcado por el conocido como principio de mezcla social. Ello es así por la posibilidad, a la hora de planificar, de distribuir por el territorio las viviendas de protección pública, evitando su concentración en ciertos sectores, lo cual tendría la perjudicial consecuencia de crear barrios segregados, contrariando el objetivo de la inclusión social. Por tanto, aunque el legislador puede orientar la regulación a favor de la mezcla y la cohesión social, el planificador, en aplicación de sus facultades discrecionales, deberá garantizar una calificación equilibrada de las reservas que evite los

⁷⁵ Estas previsiones son, desde el punto de vista competencial, discutibles, pues la competencia estatal se basa en el artículo 47 CE junto con el artículo 149.1.13 CE, habiéndose pronunciado el TC en contra de fundamentar la regulación básica de la materia en ambos artículos, acogiéndose a la doctrina de limitar el papel del artículo 149.1.13 en el ámbito urbanístico. El estándar mínimo se fija en un 30% de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo rural que vaya a ser incluido en actuaciones de nueva urbanización y en el 10% en el suelo urbanizado que deba someterse a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. También se prevé excepcionalmente que la legislación autonómica pueda fijar una reserva inferior para determinados municipios siempre que se garantice el respeto al principio de cohesión social.

⁷⁶ PONCE SOLÉ, Juli (coord.) y SIBINA TOMÀS, Domènec (coord.) *El Derecho de la Vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. 1ª edición. España, Madrid: Marcial Pons, 2008.

riesgos de la segregación socio-espacial. En algunas legislaciones se ha incluido determinaciones sobre este tipo de reservas, aludiendo a su emplazamiento que, en todo caso, debe evitar la concentración excesiva de viviendas de este tipo para favorecer la cohesión y evitar la segregación de los ciudadanos por razón de su nivel de renta.

Por último, en cuanto a la importancia del papel del legislador en la vertiente social del planeamiento, hay que hacer referencia al procedimiento planificador. La importancia de la vertiente procedimental radica en su incidencia en los derechos de los administrados, constituyéndose en garantía de los mismos. El procedimiento no solo se establece como garantía de derechos, sino como instrumento que permite su efectividad, haciendo posible su aplicación práctica. Por ello, el legislador urbanístico debe articular vías procedimentales para que la regulación del uso del suelo garantice y permita el desarrollo de derechos constitucionales, partiendo de la delimitación del derecho de propiedad y llegando hasta la afectación a la esfera social mediante previsiones que eviten fenómenos excluyentes y que garanticen la paz social. En este sentido, mencionar la importante Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, por la que se regula y se toma en consideración la relevancia de los derechos de acceso a la información y la participación pública.

CONCLUSIONES

PRIMERA. A la luz de todo lo expuesto, cabe concluir que el *ius variandi*, propio de la discrecionalidad que legitima a la Administración a decidir entre varias opciones, todas ellas plenamente válidas en cuanto idóneas para satisfacer el interés general, no es absoluto, ni mucho menos automático o irreversible. Ha sido objeto de este trabajo poner de manifiesto que no existe discrecionalidad absoluta, sino que ésta es, en todos los sentidos, limitada o atenuada, es una potestad que responde ante otras administraciones, ante otros sectores y ante otros intereses que quedan afectados por la transversalidad del urbanismo y su capacidad potencial para afectar a la esfera jurídica de los ciudadanos. Manifestación de esta delimitación son las leyes sectoriales que, desde diferentes perspectivas, ya sea desde una visión económica, medioambiental o de protección del patrimonio cultural y de los recursos, de planificación de los mismos o incluso desde la

esfera social, establecen concreciones que el planificador debe observar y respetar, establece límites que no se pueden sobrepasar, reduciendo, por tanto, las opciones válidas por las que el planificador puede optar.

SEGUNDA. Estas son las limitaciones legales que vienen explicitadas por el ordenamiento jurídico, pero existen unos factores delimitadores de gran intensidad, los **principios informadores de todo el ordenamiento urbanístico** que, en muchas ocasiones, se adoptan por la legislación positiva de forma categórica. Estos principios subyacen, fundamentan e informan toda la regulación urbanística, además de la importante función como integradores de lagunas y como instrumento para cohesionar el conjunto de la regulación. Esta función de integración y cohesión deriva de que todos los actos, intervenciones de la Administración y establecimiento de normas parten de estos principios que establecen determinaciones generales de interés social que conllevan un objetivo buscado y querido para el conjunto de la sociedad. Por tanto, también funcionarán como elementos delimitadores y definidores de las potestades discrecionales, pues, en caso de vulnerarlos, muy difícilmente se justificará una actuación ajustada a Derecho, siendo un indicio para considerar vulnerada la subordinación de la Administración al ordenamiento jurídico y, consecuentemente, una actuación arbitraria que conllevará la nulidad de pleno derecho.

TERCERA. Esto es así porque, a pesar de la idea predominante en este trabajo que consiste en resaltar el amplio margen de discrecionalidad del urbanismo, el planificador, ante un abanico de opciones, tiene que descartar alguna de ellas no por su propia voluntad o criterio, sino siguiendo criterios de otras disciplinas. La integración de la protección del medioambiente o de la sostenibilidad en la planificación urbanística obliga a incluir una serie de valoraciones objetivas sobre las alternativas más convenientes para asegurar la sostenibilidad del medio y, con ello, proporciona una delimitación de la discrecionalidad del órgano administrativo, llegando a ser de tal relevancia que se aprecia como una forma más de **motivación de la intervención administrativa**. Estas observaciones tienen importancia no sólo como apreciaciones puntuales, sino que poseen entidad propia como justificación del plan realizado, lo que conlleva que la ausencia o insuficiencia de motivación sea considerada como vicio formal e incluso insubsanable.

Desde este punto de vista, hay que partir de la base de que nuestro sistema de derecho público pone el acento en la necesaria e imprescindible justificación de las actuaciones

que se están llevando a cabo, del porqué de la intervención administrativa. La consecuencia directa de esta afirmación es que, por su propia naturaleza, nunca será admisible un acto administrativo que haya sobrepasado las barreras de la discrecionalidad y se haya convertido en un acto arbitrario que se aleje de toda razonabilidad justificada conforme al interés público. La motivación del acto se constituye como una garantía imprescindible para la correcta validez del mismo, que además deberá alcanzar un grado de intensidad mayor cuando se derive de potestades discrecionales y deberá ajustarse al caso concreto para establecer una motivación adecuada y suficiente.

CUARTA. En caso contrario, la nulidad será decretada por los **Tribunales** que, como órganos competentes para revisar el conjunto de la actuación administrativa, podrán valorar el sometimiento de esta a los principios y determinaciones que sean necesarios observar, extendiéndose la jurisdicción contencioso-administrativa a toda la actividad pública.

QUINTA. La particularidad que más determina este especial régimen jurídico de la discrecionalidad es la **transversalidad del urbanismo**, no pudiendo definir su influencia en una concreta esfera de actuación, sino que las consecuencias de la regulación serán apreciadas en otros sectores que, ante esta posibilidad, reaccionan y establecen exigencias en sus leyes especiales que se traducen en limitaciones al planificador. La transversalidad es el factor del que derivan las limitaciones concretas de la potestad urbanística discrecional y que la convierte en una potestad atenuada y, en cierta manera, objetivada, pues no dispone de un campo abierto de posibilidades, sino que estas quedan restringidas a un abanico de opciones que deben cumplir con todos los requisitos sectoriales.

SEXTA. En definitiva, cabe apreciar la relevancia de la regulación del urbanismo y su **potencialidad para afectar a ámbitos sociales básicos de la convivencia**, debiendo integrar sus previsiones todas las perspectivas sociales a las que puede afectar, constituyéndose como medio adecuado para encauzar reformas de la vida social que repercutan en el conjunto del medio en el que nos desarrollamos como seres sociales dentro de un territorio caracterizado por la insuficiencia de recursos y la necesidad de buscar el interés general para la satisfacción última del conjunto de la sociedad y los intereses y principios subyacentes.

Por tanto, el urbanismo es el instrumento adecuado para vehicular la consecución de objetivos sociales, llegando incluso a afectar a la cohesión del conjunto de la sociedad,

por lo que debe ser considerado como tal y no como mero instrumento al servicio de intereses particulares o de oportunidad de la coyuntura, analizando el conjunto de las repercusiones y la totalidad de posibilidades que ofrece como instrumento para implementar objetivos que fundamentan las regulaciones positivas y aquellos que se conciben como informadores de una sociedad democrática que se adapta a la realidad social.

SÉPTIMA. Asimismo, debe ser destacada la virtualidad propia del urbanismo consistente en la **capacidad para adaptarse a una realidad cambiante**, siendo reflejo de la misma y respondiendo a las demandas del conjunto de la sociedad, constituyéndose como pieza clave en la consecución de intereses públicos y cuya relevancia y capacidad para incidir en la configuración del ambiente y del medio en el que nos desarrollamos debe ser observada y valorada diligentemente por aquellos sobre los que recaiga la responsabilidad de tan importante labor pública.

BIBLIOGRAFÍA

BAÑO LEÓN, José María. El plan urbanístico en ruina: un esbozo de reconstrucción. *Práctica urbanística: Revista mensual de urbanismo*. 2017, nº 144.

BASSOLS COMA, Martín. La reforma del Artículo 135 CE y la constitucionalización de la estabilidad presupuestaria: el proceso parlamentario de elaboración de la reforma constitucional. *Revista española de Derecho Administrativo*. 2012, núm. 155, págs. 21-41.

BELTRAN DE FELIPE, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y constitución*. 2.^a edición. Madrid, España: Tecnos, 1995.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel y **ESCARTÍN ESCUDÉ**, Víctor Manuel. Aguas. Por una política hidráulica más reflexiva, transparente y participativa. En: Fernando LÓPEZ RAMÓN (coord.) y José FRANCISCO ALENZA GARCÍA (coord.). *Observatorio de políticas ambientales*. 1^a edición. España: Aranzadi Thomson Reuters, 2015, Tercera Parte. Políticas sectoriales y locales, págs. 515-552.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. *El reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de protección ambiental y aguas*. 1^a edición. Valladolid, España: Secretariado de Publicaciones e Intercambio Editorial, Universidad de Valladolid, 2002

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. La disponibilidad de agua como requisito de la aprobación de los planes urbanísticos. *Revista de derecho urbanístico y medioambiente*. 2006, núm. 227, págs. 53-72.

CARO-PATÓN CARMONA, Isabel. Problemas competenciales de la protección medioambiental del agua. En: Isabel CARO-PATÓN CARMONA. *Derecho de aguas*. 1^a edición. España: Instituto Euromediterráneo del Agua, 2006, págs. 889-907.

COSCULLUELA MONTANER, Luis. *Manual de derecho administrativo*. 28^o edición. Pamplona, España: Editorial Civitas/Thomson Reuters, 2017.

DELGADO BARRIO, Javier. *Control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico*. 1^a edición. Madrid, España: Editorial Civitas, 1993.

DELGADO BARRIO, Javier. El control de la discrecionalidad administrativa en el planeamiento urbanístico. En: A. Rentería Arocena (director). *Urbanismo: función*

pública y protección de derechos individuales. 1º edición. Madrid, España: Civitas, 1998, págs. 313 y ss.

DESDENTADO DAROCA, Eva. Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2º Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, páginas 295 a 318.

DESDENTADO DAROCA, Eva. *Discrecionalidad administrativa y planeamiento urbanístico: construcción teórica y análisis jurisprudencial*. 2ª edición. Pamplona, España: Aranzadi, 1999.

DESDENTADO DAROCA, Eva. Últimas tendencias en la reducción y control de la discrecionalidad del planeamiento urbanístico. En: Carlos ROGEL VIDE y Martín BASSOLS COMA (directores) y Jesús del Olmo Alonso (Coord.). *El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al Profesor Martín Bassols Coma*. 1º Edición. Zaragoza, España: Editorial Reus, 2008, Tomo I, páginas 202 a 233.

ESTEVE PARDO, J. Esteve. *La nueva relación entre Estado y sociedad*. Primera Edición. Madrid, España: Macial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2013.

FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. Capítulo V: Las prerrogativas de la administración pública: potestades y autotutela. En: FERNÁNDEZ FARRERES, Germán. *Parte general del Derecho Administrativo*. 4º edición, Navarra, España: editorial Civitas/Thomson Reuters, 2018, volumen I, capítulo V, páginas 589 a 635.

FERNANDEZ FARRERES, Germán. *Sistema de Derecho Administrativo*. 4º edición. España, Navarra: Civitas, 2018.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *De la arbitrariedad de la Administración*. 5ª edición. Madrid, España: Civitas, 2008.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. *Manual de derecho urbanístico*. 26ª edición. Navarra, España: Civitas- Thomson Reuters, 2019.

FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, Tomás-Ramón. Sobre los límites constitucionales del poder discrecional. *Revista de Administración Pública*. 2012, núm. 187, págs. 141 a 170.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. Arbitrariedad y discrecionalidad, dos décadas después. En: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA y Ricardo ALONSO GARCÍA

(directores). *Administración y Justicia. Un análisis jurisprudencial. Libro homenaje a T. R. Fernández*. 1ª edición. Madrid, España: Civitas Thomson-Reuthers, 2012, págs. 1109-1144.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. El principio de equidistribucion en la fase de planeamiento. A propósito de la importante STS de 27 de mayo de 2015. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 34, págs. 173-188.

FERNÁNDEZ TORRES, Juan Ramón. ¿Formalismo exacerbado o simple defensa de la legalidad? *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 33, págs. 183-199.

FRIEDMAN, Milton y **FRIEDMAN** Rose. *La tiranía del Statu quo*. Edición definitiva. Barcelona, España: Ariel Editorial, 1984.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y **FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ**, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I. 18ª edición. España, Madrid: Editorial Civitas, 2017

GÓMEZ PUERTO, Ángel. Constitución y Medio Ambiente. *Revista española de derecho constitucional*. 2006, núm. 76, págs. 326-332.

GONZALO MIGUEL, Celia María. La integración del medio ambiente en la normativa territorial y urbanística de Castilla y León. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. 2011, núm. 20, págs.217-242.

LOZANO CUTANDA, Blanca. *Derecho ambiental administrativo*. 10ª edición. España, Madrid: Dykinson, 2009.

LOZANO CUTANDA, Blanca. Urbanismo y corrupción. Algunas reflexiones desde el derecho administrativo. *Revista de administración pública*. 2007, núm. 172, págs. 339-361.

MARTÍN REBOLLO, Luis. El planeamiento municipal: perspectiva general. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2º Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, págs. 249 a 259.

MARTÍNEZ DE PISÓN APARICIO, Íñigo. El control judicial de la discrecionalidad de la potestad de planeamiento. En: J.R Fernández Torres y F. Vela Cossío (coordinadores). *Derecho urbanístico y protección del patrimonio*. 1ª edición. Pamplona, España: Thomson Reuters Aranzadi, 2010, Tomo IV de la obra colectiva dirigida por

A.E. Humero Martín: *Tratado técnico-jurídico de la edificación y del urbanismo*, págs. 233-239.

MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, Lorenzo. La reforma de la constitución: una llamada a la responsabilidad. *Revista española de Derecho Administrativo*. 2012, núm. 153, págs. 11-16.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Los objetivos económicos de la regulación del suelo. *Revista de Derecho urbanístico y Medio Ambiente*. 2017, núm. 311, págs. 277-295.

MENÉNDEZ REXACH, Ángel. Urbanismo sostenible, clasificación del suelo y consecuencias indemnizatorias. Estado de la cuestión y algunas propuestas. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 2003, núm. 200, págs. 135-198.

MODERNE, Frank. Problemas actuales del urbanismo en Francia. En: Enrique GÓMEZ-REINO Y CARNOTA. *Ordenamientos urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro (Jornadas Internacionales de Derecho Urbanístico)*. Santiago de Compostela, España: Marcial Pons, 1998, págs. 365-384.

PARADA VÁZQUEZ, José Ramón. *Derecho administrativo, Régimen jurídico de la actividad administrativa*. 24ª edición, rev. y act.; 2ª en esta editorial. Madrid, España: Ediciones Académicas, 2018.

PARDO ÁLVAREZ, María. *La potestad de planeamiento urbanístico bajo el Estado social, autonómico y democrático de Derecho*. 1ª edición. Madrid, España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, 2005.

PONCE SOLÉ, Juli (coord.) y **SIBINA TOMÀS**, Domènec (coord.) *El Derecho de la Vivienda en el siglo XXI: sus relaciones con la ordenación del territorio y el urbanismo*. 1ª edición. España, Madrid: Marcial Pons, 2008.

PONCE SOLÉ, Juli. La proyección social del planeamiento: Derecho urbanístico y derechos constitucionales. En: Luis MARTÍN REBOLLO y Roberto O. BUSTILLO BOLADO. *Fundamentos de derecho urbanístico*. 2ª Edición. Navarra, España: Aranzadi, 2009, Tomo I, páginas 259 a 29.

PONCE SOLÉ, Juli. Sociedades pluriculturales y administraciones locales: inmigración, diversidad y convivencia en las ciudades. Reflexiones jurídicas. *Cuadernos de derecho local*. 2006, núm. 11, págs. 37-65.

PONCE SOLÉ, Juli. Solidaridad, cohesión social y Derecho Público: a propósito de las reservas legales de vivienda protegida como instrumento de desarrollo urbanístico sostenible. En: AA VV. *Diversidad y convivencia en las ciudades: ponencias presentadas al II Seminario “Pensando lo local en un nuevo siglo”*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer- CEMCI-UIM, 2004, págs. 155-222.

PONCE SOLÉ, Juli. Una reflexión desde el derecho urbanístico sobre las modernas sociedades pluriculturales y pluriconfesionales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. 2005, núm. 215, págs. 11-67.

QUINTANA LÓPEZ, Tomás. *Derecho Ambiental en Castilla y León*. 2ª edición. España, Valencia: Tirant lo Blanch, 2009.

QUINTANA LOPEZ, Tomás. *Manual básico de derecho urbanístico de Castilla y León*. 4ª Edición. Valencia, España: Tirant lo Blanch, 2016.

ROJAS MARTÍNEZ-PARETS, Fernando de. La Ley 42/2007. El estatuto del patrimonio cultural y la biodiversidad. *Revista Aranzadi de derecho ambiental*. 2008, núm. 14, págs. 207-226.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. Desarrollo sostenible y discrecionalidad del planificador urbanístico. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 35, págs. 131-141.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel. Planeamiento e interés general. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 24, págs. 145-153.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Derecho administrativo. Parte general*. 14ª edición. España: Tecnos, 2018.

SÁNCHEZ MORÓN, Miguel. *Discrecionalidad administrativa y control judicial*. 2ª edición. Madrid, España: Tecnoc, 1994.

SÁNCHEZ SÁNCHEZ, Z. Racionalización del ejercicio de la potestad de planeamiento a través de su control judicial. *Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación*. 2015, núm. 34, págs. 49-76.

SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso. *Principios de derecho administrativo general*. 5ª edición. España, Madrid: Iustel, 2018.

VV.AA. *Manual de gestión municipal de la diversidad religiosa. Guía para la gestión pública de la diversidad religiosa* [en línea]. 2º edición revisada. España: Observatorio del Pluralismo Religioso en España, fecha de publicación: 2016 [Fecha de última revisión: octubre 2015] [Consulta: 20 mayo 2020]. Disponible en:<https://www.pluralismoyconvivencia.es/publicaciones/fichas/manual-para-la-gestion-municipal-de-la-diversidad-religiosa-2a-edicion-revisada/>

ANEXO LEGISLATIVO

Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se establece el Reglamento de Planeamiento Urbanístico

Constitución Española, BOE núm.311, de 29 de diciembre de 1978.

Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León

Directiva 2000/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 23 de octubre de 2000 por la que se establece un marco comunitario de actuación en el ámbito de la política de aguas.

Real Decreto Legislativo 1/2001, de 20 de julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Aguas.

Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León

Ley 42/2007, de 13 de diciembre, del Patrimonio Natural y de la Biodiversidad

Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera.

Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno

Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración local

La Ley 4/2015, de 24 de marzo, del Patrimonio Natural de Castilla y León.

Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo y Rehabilitación Urbana

ANEXO JURISPRUDENCIAL

Sentencia del Tribunal Constitucional núm.102/1995 de 26 de junio de 1995.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 61/1997 de 20 de marzo de 1997.

Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 164/2001 de 11 de julio de 2001.

Sentencia del Tribunal Superior Justicia de Castilla y León núm. 337/2006 de 14 de febrero de 2006.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 459/2006 de 29 de septiembre de 2006.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 20/2008 de 8 de enero de 2008.

Sentencia del Tribunal Supremo, recurso de casación núm. 403/2012 de 23 de octubre de 2014.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 729/2014 de 15 de diciembre de 2014.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 337/2006 de 14 febrero de 2015.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 733/2015 de 14 de octubre de 2015.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 272/2016 de 10 de febrero de 2016.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 634/2018 de 19 abril de 2018.

Sentencia del Tribunal Supremo núm. 1428/2018 de 27 septiembre de 2018.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León núm. 658/2019 de 25 de abril de 2019.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 171/2020 de 10 de marzo de 2020.

ANEXO INFORMES

Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia. *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios.* 1993.