

**Revista de Urbanismo** es una publicación mensual en formato digital, que facilita la información más relevante sobre Urbanismo. Incluye secciones como Tribuna y Foro Abierto, con la colaboración de destacados expertos en la materia, y además: Novedades legislativas, Consultas, Reseña de jurisprudencia y de doctrina administrativa. Todo ello con la posibilidad de acceder a los documentos citados en los textos mencionados.

## Sumario

<b>TRIBUNA</b>	<b>2</b>
La no exigibilidad de la consulta pública a las ordenanzas fiscales y a los instrumentos de ordenación urbanística	2
<b>RESEÑA DE JURISPRUDENCIA</b>	<b>9</b>
Inadmisión de recurso por no agotar la vía administrativa en un supuesto de silencio administrativo	9
Consecuencias de que la notificación a una persona jurídica no se haga por vía electrónica	10
Prohibición de megafonía en concentración: contaminación acústica	11
Indebida fragmentación de proyecto de parque eólico	12
<b>NORMATIVA MÁS RELEVANTE DEL PERIODO (20/06/2023 A 20/07/2023)</b>	<b>13</b>
Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea	13
Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia	13
Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana	14
<b>CONSULTAS</b>	<b>15</b>
¿Puede el ayuntamiento asumir íntegramente el coste de las obras de una pasarela que es un elemento común de la comunidad de propietarios de la que forma parte?	15
Andalucía. Declaración de ruina de un inmueble: procedimiento a seguir por el ayuntamiento para notificar a propietarios que residen fuera del municipio y se desconoce su domicilio	17
Cataluña. Aprobación por el ayuntamiento del reglamento del servicio de suministro de agua y alcantarillado. ¿Es necesaria una memoria justificativa del establecimiento de estos servicios?	18
Andalucía. Actuaciones municipales ante ruidos y vibraciones estructurales ocasionados por la piscina de un vecino	19
Comunidad Valenciana. ¿Puede un propietario no adherirse a programa de actuación integrada? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir?	21
Comunidad Valenciana. Órgano municipal competente para acordar la demolición de obras sin licencia y dictar órdenes de ejecución	23
<b>DOCTRINA ADMINISTRATIVA</b>	<b>24</b>
Oposición de colindante a la delimitación gráfica pretendida	24
Inscripción de declaración de obra nueva en construcción	25
Antigüedad de la obra construida: certificación catastral	26
Expedición de certificación catastral en expediente de dominio	27

TRIBUNA

## La no exigibilidad de la consulta pública a las ordenanzas fiscales y a los instrumentos de ordenación urbanística

Por: D. Rodrigo Ortega Montoro

Secretario de Administración Local

### • I. Introducción

La Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, comprende en su objeto no solo la regulación de "los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas", sino también "los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria" (art. 1.1). Su finalidad, según declara, es regular de manera completa las relaciones entre las Administraciones y los administrados, tanto las que resultan del ejercicio del procedimiento administrativo y la producción de actos administrativos, pero también las derivadas del ejercicio de la potestad reglamentaria y de la iniciativa legislativa.

Este último es precisamente uno de los contenidos novedosos que presenta la LPACAP frente a la anterior Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -LRJPAC-, incluyendo un Título VI, "De la iniciativa legislativa y de la potestad para dictar reglamentos y otras disposiciones", que comprende los arts. 127 a 133: la iniciativa legislativa y potestad para dictar normas con rango de ley (art. 127), la potestad reglamentaria (art. 128), los principios de buena regulación (art. 129), la evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de buena regulación (art. 130), la publicidad de las normas (art. 131), la planificación normativa (art. 132) y, finalmente, la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos (art. 133).

Como señala el Preámbulo de la LPACAP, "Durante los más de veinte años de vigencia de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, en el seno de la Comisión Europea y de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos se ha ido avanzando en la mejora de la producción normativa («Better regulation» y «Smart regulation»). Los diversos informes internacionales sobre la materia definen la regulación inteligente como un marco jurídico de calidad, que permite el cumplimiento de un objetivo regulatorio a la vez que ofrece los incentivos adecuados para dinamizar la actividad económica, permite simplificar procesos y reducir cargas administrativas". En este contexto, resulta esencial "la participación de los ciudadanos y empresas en los procesos de elaboración normativa, pues sobre ellos recae el cumplimiento de las leyes". Para terminar con la dispersión normativa existente y reforzar la participación ciudadana, la seguridad jurídica y la revisión del ordenamiento, mediante la LPACAP se establecen por primera vez "las bases con arreglo a las cuales se ha de desenvolver la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas con el objeto de asegurar su ejercicio de acuerdo con los principios de buena regulación, garantizar de modo adecuado la audiencia y participación de los ciudadanos en la elaboración de las normas y lograr la predictibilidad y evaluación pública del ordenamiento, como corolario imprescindible del derecho constitucional a la seguridad jurídica. (...) Con esta regulación se siguen las recomendaciones que en esta materia ha formulado la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) en su informe emitido en 2014 «Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement»."

La potenciación de la participación ciudadana en el procedimiento de elaboración de normas, considerando a los ciudadanos como sujetos activos, e integrando en aquel la posibilidad de que efectúen propuestas y proporcionen su opinión acerca de las iniciativas que planteen las Administraciones Públicas, ya desde el inicio mismo de estos procesos, se asume de este modo por la LPACAP al introducir el nuevo trámite obligatorio de consulta pública previa, regulado en su art. 133.

Lo novedoso de la regulación de este trámite de consulta pública previa y su aplicación en los procedimientos de elaboración de normas reglamentarias pronto suscitó numerosas dudas en su aplicación, y en la forma de articular dicho trámite, a la vista de la regulación contenida en el art. 133 LPACAP. Entre otras cuestiones, y al margen de la cuestión competencial, que ya ha determinado un pronunciamiento del TC sobre la constitucionalidad de dicho artículo, como más adelante veremos, podemos destacar lo relativo a los efectos mismos de su omisión en el procedimiento, no definidos expresamente en dicha norma, aunque la doctrina emanada de los Tribunales Superiores de Justicia de las Comunidades Autónomas pronto se inclinó por entender esa omisión como un vicio de nulidad de pleno derecho, con las importantes consecuencias que ello puede comportar para la norma que ya ha sido aprobada, y está siendo aplicada, pero que en su tramitación fue obviado aquel trámite.

Por ejemplo, y entre otras muchas, la STSJ Navarra de 10 de abril de 2019, rec. 307/2018, en la que se impugnó la Orden Foral 51/2018, de 7 de junio, de la Consejera de Educación por la que se aprueban las normas de gestión de las relaciones de aspirantes al desempeño mediante contratación temporal de puestos de trabajo docentes al servicio del Departamento de Educación, y que al constatar que se inobservó el trámite de consulta previa, que "no puede ser suplantada por la publicación posterior y sometimiento a información pública y traslado a sindicatos integrados en la mesa sectorial del proyecto de Orden Foral (...) pues la consulta pública previa es un trámite anterior y distinto a estos, que pretende cumplir con el objetivo constitucional de lograr la participación ciudadana en la elaboración de las normas recabando con carácter previo a la elaboración la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias", y tampoco es susceptible de subsanación, "porque tiene la condición de requisito procedimental preceptivo en orden a permitir la participación ciudadana y ha de realizarse con carácter previo a la elaboración de la ley o del reglamento quedando sin finalidad si se tramita una vez aprobada la norma", lleva al TSJ a declarar la nulidad de pleno derecho de dicha Orden Foral.

También la STSJ Baleares de 28 de junio de 2021, rec. 345/2017, declara la nulidad de la ordenanza municipal reguladora de la ocupación de la vía pública aprobada definitivamente por un ayuntamiento, pues si bien el ayuntamiento cumplió con el trámite de información pública del texto propuesto previo a la aprobación definitiva, no hubo sin embargo consulta pública previa incumpliendo lo que establece el art. 133 LPACAP.

O la STSJ Canarias de 27 de enero de 2022, rec. 195/2017, con relación a un reglamento regulador del uso y vertidos a la red de alcantarillado aprobado por un ayuntamiento, que se anula por inobservancia del trámite -esencial- de participación ciudadana previo a la aprobación de la norma reglamentaria contemplado en el art. 133 LPACAP, y no concurrir ninguno de los supuestos excepcionales establecidos en el apdo. 4 de dicho artículo.

También, refiriéndonos ya al ámbito de las administraciones locales, las dudas planearon desde el inicio de la vigencia del art. 133 LPACAP sobre su aplicación a determinadas disposiciones de naturaleza reglamentaria pero que cuentan con procedimientos de aprobación específicos en leyes sectoriales. Es el caso de las ordenanzas fiscales, con un procedimiento de aprobación propio en la legislación reguladora de haciendas locales, y el planeamiento urbanístico, con una diversidad de procedimientos, complejos y entrelazados a su vez con lo establecido por otras normas sectoriales ordenados, atendiendo a las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas.

Muy recientemente, el TS se ha pronunciado sobre esta última cuestión, en relación a las ordenanzas fiscales y los instrumentos de ordenación urbanística, y la exigibilidad o no en su aprobación del trámite de consulta previa del art. 133 LPACAP, sentando un criterio interpretativo en casación al respecto (sentencias del TS de 31 de enero y de 6 de febrero de 2023), y que pasaremos a abordar tras realizar unas consideraciones previas sobre la regulación del art. 133 LPACAP.

## • II. Participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas reglamentarias: el trámite de consulta pública previa en el art. 133 LPACAP

El art. 133 LPACAP, como hemos indicado, se dirige a garantizar y reforzar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de las normas, incluyendo una serie de reglas procedimentales al respecto.

El preámbulo de la LPACAP destaca que las actuaciones «ad extra» de las Administraciones cuentan con mención expresa en el art. 105 de la Constitución Española -CE-, que establece que la Ley regulará la audiencia de los ciudadanos, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley, en el procedimiento de elaboración de las disposiciones administrativas que les afecten, así como el procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia a los interesados. Teniendo en cuenta esta referencia, en la LPACAP "se incluyen varias novedades para incrementar la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas, entre las que destaca, la necesidad de recabar, con carácter previo a la elaboración de la norma, la opinión de ciudadanos y empresas acerca de los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias".

Dispone dicho artículo lo siguiente:

*"1. Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de:*

*a) Los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa.*

*b) La necesidad y oportunidad de su aprobación.*

*c) Los objetivos de la norma.*

*d) Las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.*

*2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.*

*3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.*

*4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.*

*Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella."*

En el art. 133 LPACAP podemos distinguir la consulta pública (apdo. 1), que debe tener carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, y que se sustanciará a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de una serie de cuestiones (problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa, necesidad y oportunidad de su aprobación, objetivos de la norma, y posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias), del trámite de audiencia e información pública (apdo. 2), si la norma afecta a los derechos e intereses legítimos de las personas, en la que debe publicarse el texto de la iniciativa en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Según el apdo. 3 de este artículo, la consulta, audiencia e información públicas deben realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

Finalmente, el apdo. 4 admite que se prescinda de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en esta norma en una serie de casos tasados: cuando se trate de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen. Igualmente, se podrá omitir la consulta pública cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia. Y añade que si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella.

Ahora bien, impugnada la constitucionalidad de este artículo, por STC 55/2018, de 24 de mayo de 2018, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad 3628/2016, interpuesto por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña en relación con diversos preceptos de la LPACAP, el TC lo declara contrario al orden constitucional de competencias, salvo el inciso de su apdo. 1 "Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta

*pública*", y el primer párrafo de su apdo. 4, en los términos del FJ.7.c). Nos detendremos en esta declaración del TC que afecta directamente al artículo que nos ocupa.

Según el TC, en el art. 133 LPACAP distinguimos dos tipos de consultas con el fin de proporcionar a los destinatarios de la iniciativa la posibilidad de emitir su opinión, previo acceso a los documentos necesarios: una es la que se realiza a través del portal web previa a la redacción del borrador de ley o reglamento para recabar la opinión de los sujetos y organizaciones representativas potencialmente afectados acerca de los problemas que la iniciativa pretende solucionar, su necesidad, oportunidad y objetivos, así como otras posibles respuestas; la segunda consiste en la publicación del texto ya redactado en el portal web correspondiente a fin de dar audiencia a los ciudadanos afectados y conseguir cuantas aportaciones adicionales puedan realizar otras personas o entidades, pudiendo recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

Para la recurrente, el *"procedimiento administrativo común"* del art. 149.1.18ª CE (que reconoce del competencia exclusiva del Estado sobre *"Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas"*), únicamente se orienta a actos administrativos, de modo que el art. 133 LPACAP invadiría las competencias de la Generalitat en orden a regular su propia organización y procedimientos, por más que dicho artículo responda a la incorporación de principios constitucionales (participación ciudadana).

El TC, partiendo de que en el art. 133 LPACAP se regula la participación ciudadana, entiende que este precepto no impide que las Comunidades Autónomas regulen, en cuanto a sus propias iniciativas normativas, una diversidad de aspectos (como la duración de las consultas, el tipo de portal web en el que se llevan a cabo, su grado de difusión o el nivel de transparencia de la documentación y las alegaciones aportadas), e incluso incrementar los niveles mínimos de participación asegurados con carácter general, aunque admite que *"fija una serie relevante de extremos en relación con las formas, contenidos y destinatarios de las consultas"*.

De acuerdo con la doctrina sentada en la STC 91/2017, de 6 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra varios artículos de la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de economía sostenible -primera que enjuicia la cobertura competencial de provisiones estatales relativas a la participación ciudadana durante la elaboración de cualesquiera disposiciones administrativas-, por bases del régimen jurídico de las administraciones públicas se reputan *"los mecanismos de consulta con los agentes implicados que estimulen su participación activa en el proceso de elaboración normativa (art. 4.6 de la Ley 2/2011)"*, así como que *"las administraciones públicas prestarán la máxima atención al proceso de consulta pública en la elaboración de sus proyectos normativos (art. 5.2 de la Ley 2/2011)"*. Y, en este sentido, las normas del apdo. 1, primer inciso, del art. 133 LPACAP (*"Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública"*) y del apdo. 4, pfo. 1º (*"Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen"*) de dicho artículo, pueden reputarse bases del régimen jurídico de las administraciones públicas (art. 149.1.18 CE), con un parecido tenor a aquellas aludidas en la STC 91/2017, de 6 de julio, aplicables en cuanto tales a la elaboración de reglamentos autonómicos. Pero fuera de estas, las demás provisiones del art. 133 *"descienden a cuestiones procedimentales de detalle desbordando el ámbito de lo básico; vulneran por ello las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas en relación con la elaboración de sus propias disposiciones administrativas"*.

Con lo que el TC concluye afirmando que la norma del art. 133, salvo el inciso de su apdo. 1 *"Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública"*, y el primer párrafo de su apdo. 4, es contrario al orden constitucional de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, con lo que resulta inaplicable a las Comunidades Autónomas (obsérvese que la STC no precisa en ningún momento qué ocurre con las iniciativas reglamentarias locales), pero esta declaración de invasión competencial no conlleva la nulidad, dado que los preceptos se aplican en el ámbito estatal sin que ello haya sido objeto de controversia.

Reseñemos aquí que varias comunidades autónomas han desarrollado específica y expresamente la regulación sobre el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general en su propio ámbito, introduciendo la consulta pública previa.

Es el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que en la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña, incluye un art. 66.bis (introducido por la Ley 5/2020, de 29 de abril, de medidas fiscales, financieras, administrativas y del sector público y de creación del impuesto sobre las instalaciones que inciden en el medio ambiente), estableciendo que con carácter previo a la elaboración del texto de una disposición reglamentaria, debe efectuarse una consulta pública a la ciudadanía a través del Portal de la Transparencia de la Generalidad, y con un contenido mínimo referido a los problemas que se pretenden solucionar, los objetivos que se quieren alcanzar, las posibles soluciones alternativas normativas y no normativas, y los impactos económicos, sociales y ambientales más relevantes de las opciones consideradas (omite la referencia a los *"problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa"* que refiere el art. 133.1 LPACAP, pero añade que deben incluirse los impactos -económicos, sociales y ambientales- más relevantes de las opciones consideradas). En su apdo. 3 se establecen una serie de excepciones al trámite de consulta previa, entre los que añade que la iniciativa se limite a refundir o consolidar textos, o consista esencialmente en el cumplimiento de un mandato legal delimitado en cuanto al contenido, o bien en la transposición de normativa de la Unión Europea de carácter técnico, y no impone a los destinatarios nuevas obligaciones con respecto a la norma de origen, o bien que de la evaluación preliminar se desprenda que no se generan impactos relevantes no solo económicamente, sino también desde la perspectiva social o ambiental.

También es el caso de la reciente Ley 6/2022, de 30 de junio, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, de aplicación a las disposiciones de carácter general que elaboren el Gobierno Vasco y la Administración General de la Comunidad Autónoma del País Vasco. En su art. 11 recoge un trámite de consulta previa a la ciudadanía, de carácter previo a la redacción de las propuestas de textos jurídicos normativos, que se cumplimentará mediante anuncio en el tablón de anuncios de la sede electrónica de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi, invitando expresamente a la ciudadanía a pronunciarse acerca de la información, y que se extenderá *"sobre la necesidad y oportunidad de aprobar la norma, sus objetivos, los problemas que se pretenden solucionar y las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias"* (contenido similar al recogido en el art. 133.1 LPACAP, como podemos comprobar). En todo caso, el apdo. 4 de este artículo prevé que el trámite de audiencia e información públicas en la fase de instrucción del procedimiento normativo posterior a la aprobación con carácter previo de un texto jurídico normativo *"puede satisfacer, dejando constancia de ello en las memorias, la exigencia de participación ciudadana contemplada en el presente artículo"*.

Para la aprobación de disposiciones de carácter general de ámbito local, sin embargo, y pese a la importancia de estas ya solo atendiendo a un criterio cuantitativo, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local -LRBRL- (ED 1985/8184) no ha sido modificada para incorporar de forma expresa este trámite (tampoco las leyes autonómicas de régimen local lo han hecho, actualizando esta ordenación).

### • III. No exigibilidad de la consulta pública a las ordenanzas fiscales: sentencia del TS de 31 de enero de 2023

En esta primera sentencia, se aborda el recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Barcelona contra la STSJ Cataluña de 28 de abril de 2021, que estimó el recurso formulado contra la ordenanza fiscal nº 3.16 de dicha entidad local, relativa a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal, a favor de empresas explotadoras de los servicios de telefonía móvil.

El TSJ Cataluña, en dicha sentencia, ante la omisión del trámite del art. 133 LPACAP en la aprobación de dicha Ordenanza Fiscal, entendió que se había prescindido total y absolutamente del mismo, de carácter preceptivo (el apdo. 1 del artículo se expresa en términos imperativos, al exigir que la consulta pública "se sustanciará" a través de la página web de la Administración competente, de cara a dar audiencia a posibles interesados y afectados, ya sea recabando la opinión de las personas físicas o jurídicas individuales o colectivas, o ya de las organizaciones más representativas), lo que conlleva la aplicación del art. 47.1.e) LPACAP, como motivo de nulidad, "y ello de cara a no conculcar principios básicos de nuestro ordenamiento jurídico como los de transparencia y/o publicidad activa -de la información de relevancia jurídica-, amén del de participación (art 3.1.c) Ley 40/15), buena regulación, o inclusive constitucionales (art 23 CE78 participación ciudadana en los asuntos públicos directamente)".

Por medio de auto del TS de 26 de enero de 2022 se admitió recurso de casación para examinar la cuestión con interés casacional objetivo consistente en determinar si en la elaboración de las ordenanzas fiscales municipales, ha de observarse el trámite previsto en el art. 133 LPACAP, con carácter previo a su aprobación inicial o, por el contrario, y de acuerdo con la disp. adic. 1ª del mismo texto legal, si es suficiente, en la confección de este tipo de disposiciones, atender el cauce de los arts. 15 a 19 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales -TRLRHL-, a los efectos de discernir, en caso de no cumplir con el trámite del art. 133, si se trata de un defecto formal insubsanable constitutivo de nulidad de pleno derecho o no.

Para la entidad local recurrente, se aplica indebidamente por la sentencia recurrida la disp. adic. 1ª LPACAP, limitándose a interpretar el régimen de las excepciones del art. 133.4 LPACAP, pero sin tener en cuenta aquella disp. adicional, por lo que la exigibilidad de la consulta previa no se debe analizar desde su omisión, por motivos de excepcionalidad, sino si es aplicable o no si se tiene en cuenta el régimen especial previsto por leyes especiales por razón de la materia, en este caso el TRLRHL, que fue la tramitación seguida en el presente caso por el Ayuntamiento. Con lo que la disp. adic. 1ª resulta clave, al excluir la aplicación en los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia, en el que debe incluirse el de elaboración de las Ordenanzas locales en materia tributaria. Todo ello, finaliza, sin perjuicio de que, aunque se trate de trámites distintos, el de exposición pública previsto en el TRLRHL -que sí cumplió el Ayuntamiento-, en cuanto preceptivo bajo sanción de nulidad de pleno derecho de la ordenanza fiscal y de obligada resolución, colma la finalidad de participación ciudadana a que responde el trámite.

La operadora de telefonía se opone refiriéndose al criterio de la Dirección General de Tributos (DGT), Subdirección General de Tributos Locales, plasmado en su Informe de 19 de enero de 2018, emitido a instancias de la Federación Española de Municipios y Provincias, acerca de si el trámite de consulta pública del art. 133 LPACAP es de aplicación a la potestad reglamentaria local y concretamente en el procedimiento de aprobación de las ordenanzas fiscales locales, afirmando que sí.

Recordemos que en este Informe, la DGT afirmaba que tanto LRBRLL como el TRLRHL son leyes especiales por razón de la materia, al regular el procedimiento de aprobación, bien de ordenanzas municipales, bien de ordenanzas fiscales, con el añadido de que la LRBRLL complementa al TRLRHL en su regulación respecto a las ordenanzas fiscales. El art. 17 TRLRHL, sobre el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales, por su parte, ya prevé la participación de los ciudadanos a través de la exposición pública de los acuerdos provisionales; dispone este precepto en sus tres primeros apartados:

*"1. Los acuerdos provisionales adoptados por las corporaciones locales para el establecimiento, supresión y ordenación de tributos y para la fijación de los elementos necesarios en orden a la determinación de las respectivas cuotas tributarias, así como las aprobaciones y modificaciones de las correspondientes ordenanzas fiscales, se expondrán en el tablón de anuncios de la Entidad durante treinta días, como mínimo, dentro de los cuales los interesados podrán examinar el expediente y presentar las reclamaciones que estimen oportunas.*

*2. Las entidades locales publicarán, en todo caso, los anuncios de exposición en el boletín oficial de la provincia, o, en su caso, en el de la comunidad autónoma uniprovincial. Las diputaciones provinciales, los órganos de gobierno de las entidades supramunicipales y los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes deberán publicarlos, además, en un diario de los de mayor difusión de la provincia, o de la comunidad autónoma uniprovincial.*

*3. Finalizado el período de exposición pública, las corporaciones locales adoptarán los acuerdos definitivos que procedan, resolviendo las reclamaciones que se hubieran presentado y aprobando la redacción definitiva de la ordenanza, su derogación o las modificaciones a que se refiera el acuerdo provisional. En el caso de que no se hubieran presentado reclamaciones, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo, hasta entonces provisional, sin necesidad de acuerdo plenario...".*

Para la DGT, si bien la disp. adic. 1ª LPACAP admite especialidades en el procedimiento, estas "deben discurrir dentro del marco del procedimiento común y para ello deben establecerse respetando las limitaciones establecidas". El trámite de consulta previa del art. 133 LPACAP, novedoso con esta Ley, es perfectamente distinguible del trámite de participación ciudadana del art. 17 TRLRHL, debiendo realizarse además en dos momentos temporales diferentes: el trámite de consulta previa, con carácter previo a la elaboración del proyecto ordenanza fiscal y se sustancia a través del portal web de la Administración competente y, posteriormente, el trámite de participación ciudadana del art. 17 TRLRHL tiene lugar, una vez elaborada y aprobada la redacción provisional de la ordenanza fiscal, mediante su exposición en el tablón de anuncios de la entidad local y su publicación en el boletín oficial correspondiente. Con lo que, a juicio de la DGT, en el procedimiento de aprobación de ordenanzas fiscales debe incluirse el trámite de consulta pública previa del art. 133 LPACAP, si bien teniendo en cuenta las excepciones de su apdo. 4, de modo que si bien es exigible cuando se trate de la aprobación de una nueva ordenanza fiscal, si se está ante la modificación de una ordenanza fiscal ya aprobada anteriormente, podría obviarse tal trámite por tratarse de una regulación parcial de la materia (según el art. 133.4 LPACAP, como hemos visto, podrá omitirse la consulta pública cuando la propuesta normativa "regule aspectos parciales de una materia").

Basándose en este Informe, así como en diversas sentencias de tribunales superiores de justicia que siguen sus conclusiones, sostiene la operadora de telefonía, oponiéndose al recurso del Ayuntamiento de Barcelona, que el trámite de consulta pública debe realizarse tratándose de ordenanzas fiscales.

El TS, en la sentencia de 31 de enero de 2023, parte determinando el ámbito de aplicabilidad del art. 133 LPACAP, teniendo en cuenta la declaración de inconstitucionalidad de dicho precepto por la STC 55/2018, de 24 de mayo, la cual no se extendió de forma explícita al ámbito de las administraciones locales, como antes indicamos, aunque ello tiene relevancia "en tanto que la declaración de inconstitucionalidad se sustenta en el carácter no básico de esta regulación, salvo los dos puntos ya exceptuados, y ello por cuanto el título competencial del Estado para regular el régimen local es aquí el mismo en que se fundamenta la regulación del art. 133 LPACAP, esto es, las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, ex art. 149.1.18 CE. Luego, lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local".

El inciso del apdo. 1 ("Con carácter previo a la elaboración del proyecto o anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública") de este precepto sí tiene naturaleza básica, al amparo del art. 149.1.18ª CE, luego la consulta pública, en términos generales, resulta obligatoria, aunque los restantes aspectos de su realización (contenido restante del apdo. 1 precitado), no tienen dicha naturaleza básica, es decir, serán aplicables directamente a los reglamentos estatales, pero no así a los reglamentos autonómicos ni a los locales, todo ello a su vez sin perjuicio de su aplicabilidad como norma supletoria (art. 149.3 CE).

Junto a ello, el TS centra su análisis en la disp. adic. 1ª LPACAP, "Especialidades por razón de la materia", que establece lo siguiente:

*"1. Los procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán, respecto a éstos, por lo dispuesto en dichas leyes especiales.*

*2. Las siguientes actuaciones y procedimientos se regirán por su normativa específica y supletoriamente por lo dispuesto en esta Ley:*

*a) Las actuaciones y procedimientos de aplicación de los tributos en materia tributaria y aduanera, así como su revisión en vía administrativa.*

b) Las actuaciones y procedimientos de gestión, inspección, liquidación, recaudación, impugnación y revisión en materia de Seguridad Social y Desempleo.

c) Las actuaciones y procedimientos sancionadores en materia tributaria y aduanera, en el orden social, en materia de tráfico y seguridad vial y en materia de extranjería.

d) Las actuaciones y procedimientos en materia de extranjería y asilo.”

El principio de especialidad se contempla en función de los procedimientos administrativos (de todo tipo) regulados en leyes especiales por razón de la materia, según el apdo. 1 de esta disp. adicional. Y si nos referimos al procedimiento de elaboración de las ordenanzas fiscales, el TS recuerda que esta característica de legislación especial viene ya proclamada en el art. 111 LRBRL, dentro de su Título VIII, “Haciendas Locales”, y con el siguiente tenor:

*“Los acuerdos de establecimiento, supresión y ordenación de tributos locales, así como las modificaciones de las correspondientes Ordenanzas fiscales, serán aprobados, publicados y entrarán en vigor, de acuerdo con lo dispuesto en las normas especiales reguladoras de la Imposición y Ordenación de tributos locales, sin que les sea de aplicación lo previsto en el artículo 70.2 en relación con el 65.2, ambos de la presente Ley.”*

Es decir, que frente a la regulación general de la potestad reglamentaria local, contenida en la legislación de régimen local, el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales se contiene en una ley especial por razón de la materia, el TRLRHL, lo que determina que sean de aplicación las normas específicas procedimentales contenidas en el art. 17 TRLRHL, y ello “tanto respecto a la no exigencia de trámites previstos en la LPAC, como es la consulta pública previa del art. 133.1 LPAC, como respecto a los tramites adicionales o distintos que se prevén en el TRLHL”. Tampoco por vía de supletoriedad resultaría aplicable la regulación del art. 133 LPACAP, continúa el TS, dado que las reglas del art. 17 TRLRHL configuran un procedimiento completo, sin necesidad de acudir a ninguna norma supletoria para completar la regulación de dicho procedimiento.

El TS finaliza recordando que la potestad tributaria local no es una potestad originaria, sino derivada (art. 133.2 CE: “Las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las leyes”), que requiere del previo ejercicio por el Estado de la potestad originaria para crear y establecer tributos locales (art. 133.1 CE: “La potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante ley”), que mediante ley habilita los elementos esenciales de esos tributos, sin perjuicio del limitado ámbito de ejercicio de la potestad reglamentaria que en este ámbito tributario corresponde a las Entidades Locales. A partir de esta configuración, entiende el TS que “el sentido y alcance de la consulta pública previa a la elaboración del proyecto de norma reglamentaria, (...) no se acomode, en la concisa y genérica forma que dispone el primer inciso del art. 133.1 de la LPAC, a las características de la participación pública en el procedimiento de elaboración de la ordenanza fiscal en el ámbito local, pues esta iniciativa de ordenanza fiscal debe partir, en todo caso, de un conjunto de elementos normativos que resultan previamente impuestos, bien que con extensión variable, por la ley estatal”, y lo aconsejable, dirigiéndose al legislador, es que si se trata de robustecer los mecanismos de participación ciudadana en la elaboración de ordenanzas fiscales “se acometa, si se estimase necesaria reformar los mecanismos de participación pública ciudadana, mediante la oportuna reforma de esta legislación que es especial por razón de la materia, atendiendo a la singular conformación del ejercicio de la potestad reglamentaria local en materia fiscal.”

El criterio interpretativo sobre la cuestión de interés casacional planteada, de este modo, es el siguiente:

*“...que el art. 17 del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, que regula el procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales locales, constituye legislación especial por razón de la materia, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional 1ª, apartado 1, de la Ley de la Ley 39/2015, no resulta exigible seguir el trámite de consulta pública previsto en el art. 133.1 LPAC, como trámite previo al procedimiento de elaboración y aprobación de las ordenanzas fiscales establecido en el art. 17 TRLHL.*

*De acuerdo con este criterio, el TS estima el recurso de casación al haber la sentencia recurrida inaplicado indebidamente la disp. adic. 1ª, apdo. 1, LPACAP, dado que el trámite de consulta pública no es de aplicación en el procedimiento de elaboración de ordenanzas fiscales, y desestima así el recurso contencioso-administrativo interpuesto contra la Ordenanza fiscal núm. 3.16 del Ayuntamiento de Barcelona, relativa a la tasa por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público municipal, a favor de empresas explotadoras de los servicios de telefonía móvil.”*

#### • IV. No exigibilidad de la consulta pública a los instrumentos de ordenación urbanística: sentencia del TS de 6 de febrero de 2023

El debate litigioso en este asunto consistió, igualmente, en determinar si resulta o no exigible el trámite de consulta pública del art. 133.1 LPACAP, pero en esta ocasión con relación a la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística. En concreto, el recurso de casación se interpone contra la STSJ Cataluña de 28 de octubre de 2021, que había sido promovido por el Gremi de Garatges de Barcelona, en impugnación del Acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, adoptado en sesión de 18 de septiembre de 2018, por el que se aprobaba definitivamente la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano que regula los aparcamientos de Barcelona, y anulado por dicha sentencia.

Para el TSJ Cataluña, el trámite del art. 133.1 LPACAP tiene un carácter esencial y preceptivo, que viene corroborado además por el art. 8.1 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo -TRLUC- (“Se garantizan y se tienen que fomentar los derechos de iniciativa, de información y de participación de la ciudadanía en los procesos urbanísticos de planeamiento y de gestión”), en consonancia con el art. 5.e) del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana -TRLUR- (“Todos los ciudadanos tienen derecho a: (...) e) Participar efectivamente en los procedimientos de elaboración y aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación del territorio o de ordenación y ejecución urbanísticas y de su evaluación ambiental mediante la formulación de alegaciones, observaciones, propuestas, reclamaciones y quejas y a obtener de la Administración una respuesta motivada, conforme a la legislación reguladora del régimen jurídico de dicha Administración y del procedimiento de que se trate”), y el art. 2.f) del Decreto 305/2006, de 18 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Urbanismo -RLU- (“Los principios que informan y presiden la actuación urbanística son los siguientes: (...) f) El de publicidad y participación de los ciudadanos y ciudadanas en los procedimientos de planeamiento y gestión urbanísticos”), principio este de actuación urbanística desarrollado por el art. 22 del mismo Reglamento, sobre los programas de participación ciudadana en el proceso de planeamiento.

El trámite de consulta pública, continúa el TSJ Cataluña, es previo a la aprobación inicial de la disposición en cuestión, ya que tras su aprobación inicial se abre el periodo de información pública, que es un trámite distinto a la consulta pública, por lo que no puede ser suplido por aquel, y presenta especial relevancia, dado que es el primer trámite, cronológicamente hablando, a realizar en la tramitación de la iniciativa normativa. Este trámite, además, no es prescindible (salvo excepcionalmente, por determinadas circunstancias, como se regulan en el apdo. 4 del art. 133 LPACAP).

Con referencia a la STC 55/2018, de 24 de mayo, recuerda que el TC ha validado este trámite en orden a las competencias municipales, pues se mantiene la vigencia y constitucionalidad del art. 133.1 LPACAP, aunque inaplicable para las comunidades autónomas por ser contrario al orden constitucional de competencias, pero no para las entidades locales, las cuales desde un plano competencial se subsumen en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas.

Y tampoco sería aplicable la disp. adic. 1ª LPACAP, a juicio del TSJ Cataluña, dado que el art. 8.1 TRLUC (participación ciudadana) se refiere “al derecho sustantivo y no al procedimental, no siendo incompatible la aplicación de la citada ley especial de urbanismo, con la normativa estatal común procedimental en la elaboración de disposiciones de carácter general, aplicable también a la Administración local”.

La omisión de este trámite básico, esencial, de obligado cumplimiento, no subsanable, no prescindible, y de especial relevancia, acarrearía la nulidad de pleno derecho, con encaje en el art. 47.2 LPACAP (*"También serán nulas de pleno derecho las disposiciones administrativas que vulneren la Constitución, las leyes u otras disposiciones administrativas de rango superior, las que regulen materias reservadas a la Ley, y las que establezcan la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales"*), y de acuerdo con este criterio, el TSJ Cataluña estimó íntegramente las pretensiones anulatorias de la actora de la resolución administrativa impugnada, por motivos procedimentales.

La Generalitat de Cataluña y el Ayuntamiento de Barcelona recurrieron dicha sentencia en casación, y por medio de auto del TS de 25 de mayo de 2022, se admitió el mismo, estimándose que la cuestión que suscita interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia consiste en lo siguiente: *"determinar si en la elaboración de los instrumentos de planeamiento urbanístico -jurisprudencialmente considerados disposiciones de carácter general- es aplicable el trámite previsto en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas"*, debiendo ser objeto de interpretación dicha norma de la LPACAP en relación con la Disposición Adicional 1ª de la misma Ley.

Para la Generalitat, en su recurso, la sentencia considera aplicable la exigencia de participación ciudadana regulada en el art. 133 LPACAP, por considerar que se trata de una actuación de una administración local (Ayuntamiento de Barcelona), cuando la aprobación de la Subcomisión de Urbanismo de la Modificación comporta que deba considerarse como una actuación de la administración autonómica, al tener la Subcomisión esa naturaleza, por lo que no sería aplicable la disp. adic. 1ª LPACAP en la interpretación constitucional, ya que las previsiones contenidas en ella no son aplicables a las comunidades autónomas, y aquí se trataría de una disposición general de carácter autonómico.

El Ayuntamiento de Barcelona, junto a la misma argumentación realizada por la defensa autonómica, añade que ya la misma Sala territorial de Cataluña ha dictado sentencias en las que se ha concluido que no era aplicable a la aprobación de los instrumentos del planeamiento o sus Modificaciones el trámite de participación ciudadana previsto en el art. 133 LPACAP, y la sentencia recurrida incurriría en dos errores: de una parte, considerar que se trata de una disposición general municipal cuando se trata de una disposición general autonómica; de otra parte, que, existiendo un procedimiento específico para la aprobación de los instrumentos del planeamiento urbanístico, no procede la aplicación de las normas generales de la LPACAP.

El TS, en el examen de la cuestión casacional, destaca en primer término que el argumento último que utiliza el TSJ Cataluña para concluir la nulidad de la modificación del planeamiento impugnado es que si los instrumentos de planeamiento urbanístico tienen naturaleza reglamentaria (lo que no se discute), su aprobación debe someterse a la normativa especial que rige para dichas disposiciones generales, y como uno de esos trámites de especial relevancia, el de la participación ciudadana que se establece en el mencionado precepto. Pero este argumento, continúa el TS, tiene un mayor recorrido, porque obligaría entonces a considerar que para la aprobación de los planes de ordenación son aplicables todas las exigencias del procedimiento que se imponen para la aprobación de los reglamentos: es decir, que los planes de urbanismo han de aprobarse conforme a las normas de procedimiento impuestos por la normativa urbanística pero también, además de ello, según las formalidades previstas para la aprobación de las disposiciones generales (en el caso de considerarse que se trata de un planeamiento municipal, todas las exigencias de procedimiento para la aprobación de las ordenanzas de las corporaciones locales). Y esto no es baladí porque *"supondría una complejidad de trámites de los que quizás la ausencia del trámite de participación ciudadana no sería el único de los que debiera haberse seguido y considerar omitido, a los efectos de su eventual nulidad"*.

Con lo que el debate se centra, más que en el art. 133 LPACAP, en la disp. adic. 1ª LPACAP, cuya vigencia no discute, porque si bien el TC los declara no aplicables a las comunidades autónomas, tal declaración entiende que no afecta a la administración local (en la STS de 31 de enero de 2023, abordada anteriormente, si veíamos que se afirmaba que la declaración de inconstitucionalidad del TC por la contrariedad con el orden constitucional de competencias tenía relevancia también para las entidades locales, al sustentarse en el carácter no básico de dicha regulación -en las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, de acuerdo con el art. 149.1.18ª CE-, luego *"lo que no constituye legislación básica respecto a las Comunidades Autónomas, tampoco puede tener tal consideración de legislación básica respecto a la Administración local"*).

La disp. adic. 1ª LPACAP, para el TS, viene a completar el ámbito de aplicación de la propia LPACAP (cuyo ámbito subjetivo de aplicación se contiene en el art. 2 de la misma), de modo que la cuestión no es si la aprobación de una modificación del planeamiento urbanístico municipal de Barcelona debe considerarse como una disposición general autonómica o municipal -en lo que insisten las Administraciones recurrentes- sino si la aprobación los instrumentos de ordenación urbanística (o sus modificaciones o revisiones), en cuanto a su tramitación, han de regirse por lo establecido en la LPACAP.

Y aquí el TS se remonta a la tradición de nuestras Leyes de procedimiento administrativo, desde la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958, hasta la vigente LPACAP, que no contiene un régimen acabado del procedimiento administrativo, sino que siguiendo el mandato del art. 105.c) CE (*"La ley regulará: (...) c) El procedimiento a través del cual deben producirse los actos administrativos, garantizando, cuando proceda, la audiencia del interesado"*), en relación con el art. 149.1.18ª CE, lo que establece son principios generales (sin perjuicio de que su Título IV, *"De las disposiciones sobre el procedimiento administrativo común"*, arts. 53 a 105, también haga una referencia más detallada al procedimiento entendido en sentido estricto). Y el régimen que se establece en la mencionada disp. adic. 1ª LPACAP hace referencia a *"trámites"* (*"...que no exijan alguno de los trámites previstos en esta Ley o regulen trámites adicionales o distintos se regirán..."*) y, en esa salvedad, se remite a la existencias de leyes (no reglamentos) especiales por razón de la materia (*"procedimientos administrativos regulados en leyes especiales por razón de la materia"*) que establecen trámites adicionales o distintos (o los omiten), simplificando el ámbito objetivo de la Ley respecto de la confusión que generó la LRPAC en su momento en esa materia (recordemos que a través de una serie de disposiciones adicionales, la LRPAC recogía la preferencia de las Leyes especiales en materia tributaria, de seguridad social y desempleo, procedimiento sancionador por infracciones en el orden social y para la extensión de actas de liquidación de cuotas de la seguridad social, procedimientos disciplinarios -para estos, se remitía a su normativa específica, no siéndoles de aplicación la LRPAC-, procedimiento sancionador en materia de tráfico y seguridad vial, y procedimientos administrativos instados ante misiones diplomáticas y oficinas consulares).

En este sentido, no es de aplicación lo declarado en la STC 55/2018, de 24 de mayo (contrariedad con el orden constitucional de competencias, cuando se trata de disposiciones autonómicas), porque en dicha sentencia lo que se examinó fue la aplicación del art. 133 LPACAP en relación a la normativa general sobre el procedimiento de aprobación de las disposiciones generales (aun salvando la constitucionalidad plena de la exigencia del previo trámite de consulta pública regulado en el apdo. 1 de dicho artículo), pero no cuando lo que se debate es si debe regir la normativa general o bien la normativa especial para la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística (de naturaleza reglamentaria).

En el caso de la aprobación de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, la regulación sectorial (de competencia autonómica, tanto la legislación sobre urbanismo, como sobre los procedimientos para la aprobación de tales instrumentos) regula de forma integral y con detalle dicho procedimiento (con independencia de la Administración que deba aplicarlo), lo que supone el desplazamiento de la aplicación de los "principios generales" que se regulan en la LPACAP, con lo que es esa normativa la que debe ser aplicada, y ello en un doble sentido: de un lado, subjetivamente, es decir, que regirá con independencia de la Administración que deba aplicar la norma, ya sea la Administración autonómica o una entidad municipal, a la hora de aprobar un instrumento de planeamiento; y, de otro lado, objetivamente, esto es, que esa normativa especial produce el desplazamiento, en lo que no se declare expresamente, de la normativa general de la LPACAP. En este sentido, para el TS, más que examinar la normativa autonómica a la LPACAP como se trata de hacer en la sentencia impugnada, debe vincularse a los principios generales que impone el art. 4 TRLSRU (para la ordenación del territorio y ordenación urbanística, debiendo esta legislación garantizar la dirección y el control por las Administraciones Públicas competentes del proceso urbanístico, la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción de los entes públicos en los términos previstos por esta ley y las demás que sean de aplicación, y el derecho a la información de los ciudadanos y de las entidades representativas de los intereses afectados por los procesos urbanísticos, así como la participación ciudadana en la ordenación y gestión urbanísticas).

A continuación, el TS reconoce la trascendencia que el trámite de participación ciudadana tiene en la ordenación territorial y urbanística y, en lógica correspondencia, la omisión de dicho trámite debe implicar efectos invalidantes conforme a los supuestos de nulidad que se establecen en el art. 47 LPACAP. Pero esa participación ciudadana en el procedimiento de aprobación de los planes ha sido recogida ya desde sus inicios por la propia normativa urbanística (que incluso propiciaba la misma iniciativa del planeamiento a instancia de los particulares), y también se recoge en el antes mencionado art. 4 TRLSRU.

En efecto, en la normativa urbanística, se ha recogido tradicionalmente como preliminar a la aprobación de los planes los llamados avances de planeamiento (aun sin trámite de información pública, si bien el art. 116 del Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -RPU-, habilita a que la administración urbanística actuante pueda abrir un período de información pública para recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y demás circunstancias de la ordenación, con relación a los avances), y en el esquema tradicional de aprobación de los planes se incluye una primera aprobación inicial y una posterior aprobación definitiva, lo que comporta, dice el TS, una *"reiterada exigencia de información pública que, como se recuerda en la sentencia de instancia, no es equivalente al trámite de participación, pero que comporta dar intervención a los ciudadanos para que formulen alegaciones que las Administraciones pueden acoger en ese devenir procedimental con anterioridad a la mera aprobación provisional de los instrumentos de ordenación"*.

Ello sirve para constatar que la legislación sectorial urbanística, de competencia de las Comunidades Autónomas, recoge una normativa que de forma pormenorizada se ocupa de regular esta materia, y contiene así un procedimiento específico para la aprobación, modificación o revisión de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que supone contar en este ámbito con una normativa especial, por razón de la materia, que comporta la no aplicación de la normativa general de aprobación de las disposiciones generales.

Y el TS concluye así, dando respuesta a la cuestión casacional objetiva suscitada, lo siguiente:

*"...no rigen en la aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística la normativa contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas para el procedimiento de aprobación de las disposiciones reglamentarias, sin perjuicio de que pudiera establecerse remisión expresa en la normativa autonómica"*.

*Desde luego, como puede establecerse esa remisión expresa por la propia normativa territorial y urbanística, así lo han realizado, de hecho, algunas comunidades autónomas recientemente, por ejemplo, mediante la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (que regula la consulta pública en su art. 77.2, en su redacción dada por el Decreto-ley 11/2022, de 29 de noviembre, estableciendo que la Administración promoverá, a través de su portal web, una consulta pública con carácter previo a la elaboración del instrumento de ordenación urbanística, en la que se recabará la opinión de la ciudadanía y del resto de potenciales interesados en participar en el proceso de elaboración, acerca de los problemas que se pretenden solucionar, la necesidad y oportunidad de tramitar el instrumento y los objetivos y alternativas propuestos para el mismo; la consulta pública resulta preceptiva para los instrumentos de ordenación urbanística en los que sea preceptiva la elaboración de un avance -esto es, en los instrumentos de ordenación urbanística general y en los restantes instrumentos, cuando éstos deban someterse a evaluación ambiental estratégica-, mientras que es potestativa en los restantes instrumentos), o la Ley 5/2022, de 15 de julio, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Cantabria (para la aprobación de las Normas Urbanísticas Regionales, y los Planes Territoriales Parciales y Planes Territoriales Especiales), o en Asturias, mediante el Decreto 63/2022, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (su art. 132 introduce la "información pública previa", que puede abrirse por la Administración actuante antes de acordar la formulación y correspondiente elaboración de cualquier instrumento de ordenación urbanística, con la finalidad de recoger sugerencias u observaciones sobre la necesidad, conveniencia y prioridades de la futura ordenación, siendo preceptivo en los Planes Generales de Ordenación, y llevándose a cabo mediante anuncio en el Boletín Oficial del Principado de Asturias y en, al menos, uno de los periódicos de mayor difusión en la Comunidad Autónoma, con una duración de veinte días; asimismo, la Administración puede abrir un trámite de participación ciudadana con carácter previo a la formulación del documento de prioridades que corresponda).*

*A partir de esta interpretación y la aplicación del art. 133.1 LPACAP en el supuesto enjuiciado por la sentencia del TSJ Cataluña (si bien la polémica en la interposición y oposición al recurso se centra en orden a aplicar dicho precepto en función de si se trata de un planeamiento de aprobación municipal o autonómico, rigiendo esa norma solo en la esfera local según la inaplicación de la misma a las Comunidades Autónomas en la interpretación ya repetida del TC), la polémica, dice el TS, es baladí porque la normativa sectorial en materia de urbanismo es de competencia autonómica y, regulando ésta el procedimiento para la aprobación de los planes urbanísticos, no es pensable que rijan unos procedimientos diferentes en función de si el plan puede considerarse municipal o autonómico. Como se razona por el TS, hay materias que por su peculiaridad requieren una tramitación especial (no solo las que menciona en su apdo. 2 la disp. adic. 1ª LPACAP, como en materia tributaria y aduanera, de seguridad social y desempleo, tráfico y seguridad vial, extranjería y asilo, sino también piénsese en otras como expropiación forzosa, subvenciones, etc.), y que de hecho regulan el correspondiente procedimiento con tales especialidades que no parece que sean de mayor entidad y atención que en materia urbanística, y añade que incluso dentro de la aprobación de unas normas tan peculiares como son los planes urbanísticos, complejas y de difícil articulación, la normativa sectorial según los intereses afectados ha ido "añadiendo trámites que comportan un conjunto de normativa sectorial más que acabada y suficiente que no parece necesario imponer, además de ello, la aplicación imperativa, no con carácter supletorio, de la normativa general de procedimiento"*.

Con lo que el TS declara que procede haber lugar el recurso de casación, y desestima el recurso originariamente interpuesto contra el Acuerdo de la Subcomisión de Urbanismo del Ayuntamiento de Barcelona, por el que se aprobaba definitivamente la modificación de las Normas Urbanísticas del Plan General Metropolitano que regula los aparcamientos de Barcelona, confirmándolo por estar ajustado al ordenamiento jurídico.



Tribunal Supremo, Sala 3, Sentencia 03-05-2023, rec.4792/2021 Pte.: Navarro Sanchís, Francisco José (EDJ 2023/559867 )

## Inadmisión de recurso por no agotar la vía administrativa en un supuesto de silencio administrativo

[Ver Jurisprudencia al completo](#)

Se recurre la sentencia que inadmitió el recurso interpuesto contra **presunta desestimación**, por silencio administrativo, de reclamaciones previas.

La **cuestión casacional** que se plantea es si procede declarar la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, por falta de agotamiento de la vía administrativa, en caso de desestimación presunta por silencio, cuando, por razón de la cuantía, la resolución -aquí no dictada- habría sido susceptible de recurso de alzada ante el TEAC.

El **TS** con estimación del recurso, reitera la doctrina relativa a que no procede declarar la inadmisibilidad de un recurso contencioso-administrativo, por falta de agotamiento de la vía administrativa previa, en aquellos casos en que el acto impugnado fuera una desestimación presunta, por silencio administrativo, ya que, por su propia naturaleza, se trata de una mera **ficción de acto** que no incorpora información alguna sobre el régimen de recursos. En tal sentido, la Administración no puede obtener **ventaja de sus propios incumplimientos** ni invocar, en relación con un acto derivado de su propio silencio, la omisión del recurso administrativo debido. Ordenar, en un recurso de casación, que se conceda a la Administración una nueva oportunidad de pronunciarse, en un recurso administrativo, sobre la procedencia de una solicitud formulada en su día y no contestada explícitamente, supondría una **dilación indebida** del proceso prohibida constitucionalmente y una práctica contraria al principio de buena administración, máxime cuando el asunto ya ha sido examinado, en doble instancia, por tribunales de justicia.

No hay un derecho subjetivo incondicional de la Administración al silencio, sino una **facultad reglada de resolver** sobre el fondo los recursos administrativos, cuando fueran dirigidos frente a actos presuntos como consecuencia del silencio por persistente falta de decisión, que no es, por lo demás, una alternativa legítima a la respuesta formal, tempestiva y explícita que debe darse, sino una actitud contraria al principio de buena administración.

Tribunal Supremo, Sala 3, Sentencia 14-06-2023, rec.2805/2021 Pte.: Perelló Domenech, M<sup>a</sup> Isabel (EDJ 2023/597149 )

## Consecuencias de que la notificación a una persona jurídica no se haga por vía electrónica

[Ver Jurisprudencia al completo](#)

La aquí recurrente interpuso recurso contra la desestimación por el TSJ del interpuesto frente a la inadmisión por extemporáneo decretado por el juzgado de primera instancia en relación con infracciones administrativas graves en materia de protección de los consumidores.

El TS desestima el recurso interpuesto, confirmando la resolución sancionadora dictada y reiterando que no se ignora la procedencia de la notificación por medios electrónicos cuando se trata de personas jurídicas establecido. Sin embargo, siendo así que en actuaciones anteriores del mismo procedimiento administrativo la entidad había admitido que se practicasen las notificaciones en papel y no habiendo duda de que la recurrente tuvo pleno conocimiento de la resolución sancionadora notificada por esa vía, no cabe tachar de inválida tal notificación por haberse practicado de ese modo. En definitiva, no cabe afirmar se haya causado indefensión a la recurrente. Por ello, el hecho de haberse llevado a cabo la notificación en papel constituye una irregularidad que carece de relevancia invalidante

TSJ País Vasco, Sala 3, Sentencia 13-06-2023, rec.318/2023 Pte.: Garrido Bengoechea, Luis Angel (EDJ 2023/597357 )

## Prohibición de megafonía en concentración: contaminación acústica

[Ver Jurisprudencia al completo](#)

Se interpone recurso contra la resolución que estableció las **limitaciones** en las que debían desarrollarse las **manifestaciones** previamente comunicadas y fijadas en unos días determinados.

Concretamente y en lo que aquí interesa, se impugna la **prohibición** del uso de **elementos sonoros** tales como megafonía y silbatos, con el fin de evitar contaminación acústica.

El **TSJ** estima el recurso, considera que no es razonable la prohibición sin más del uso de megafonía, ya que al ser esta susceptible de graduación, permite que se cohoneste el ejercicio de todos los derechos, sin contravención. Un planteamiento estrictamente normativo, hubiera pasado por aplicar las previsiones de la [L 37/2003, del ruido](#), en lo referente a la **evaluación y gestión del ruido ambiental**.

El **uso de la megafonía** contribuye a visibilizar las reivindicaciones que se quieren publicitar con las concentraciones y tiene encaje en la [Constitución](#) (art.21).

TSJ Galicia, Sala 3, Sentencia 26-05-2023, rec.7052/2022 Pte.: Fernández López, Juan Carlos (EDJ 2023/579924 )

## Indebida fragmentación de proyecto de parque eólico

[Ver Jurisprudencia al completo](#)

Por **asociación** afectada se recurre la indebida fragmentación de un proyecto de parque eólico.

El **TSJ** estima el recurso, por dos **motivos**:

- se ha producido la fragmentación de la evaluación ambiental de proyectos de tres parques eólicos que, en realidad no eran autónomos, sino integrados y **dependientes** entre sí, al compartir estructuras y conexiones; y
- se ha vulnerado la normativa de la Unión Europea al reducir a la mitad el **trámite de información pública**, a lo que se añade el hecho de que, con anterioridad, no se hubieran puesto a disposición de la ciudadanía los informes sectoriales.

## NORMATIVA MÁS RELEVANTE DEL PERIODO (20/06/2023 A 20/07/2023)

Normativa estatal - BOE 154/2023 de 29 de Junio de 2023

Real Decreto-ley 5/2023, de 28 de junio, por el que se adoptan y prorrogan determinadas medidas de respuesta a las consecuencias económicas y sociales de la Guerra de Ucrania, de apoyo a la reconstrucción de la isla de La Palma y a otras situaciones de vulnerabilidad; de transposición de Directivas de la Unión Europea en materia de modificaciones estructurales de sociedades mercantiles y conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores; y de ejecución y cumplimiento del Derecho de la Unión Europea

[Ver Novedad Legislativa al completo](#)

### Trascendencia y finalidad

La norma tiene por objeto la regulación de las modificaciones estructurales, tanto internas como transfronterizas, de las sociedades mercantiles consistentes en la transformación, fusión, escisión y cesión global de activo y pasivo.

### Ámbito material

La norma es aplicable a todas las sociedades que tengan la consideración de mercantiles, bien por la naturaleza de su objeto, bien por la forma de su constitución.

Las modificaciones estructurales de las sociedades cooperativas se regirán por su específico régimen legal.

Se adoptan, entre otras, medidas como:

- la prórroga del mecanismo de apoyo para garantizar la competitividad de la industria electrointensiva;
- ampliación del alcance temporal de la limitación del precio máximo de venta de los gases licuados del petróleo envasados;
- ampliación de medidas de apoyo en materia de transportes; y
- medidas de apoyo para la reparación de los daños para la reconstrucción económica y social de La Palma.

### Vigencia

La norma entró en vigor el 30-6-2023. El libro 1º y el título VII del libro 5º entrarán en vigor el 29-7-2320 y las regulaciones del título III del libro 3º el 19-9-2023.

Normativa autonómica - Galicia - DOG 133/2023 de 13 de Julio de 2023

## Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia

[Ver Novedad Legislativa al completo](#)

### Trascendencia y finalidad

La norma tiene por objeto la ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia, en el marco de las competencias atribuidas a la Comunidad Autónoma de Galicia en la [Constitución española](#) y en el [Estatuto de autonomía](#).

La ordenación y gestión integrada del litoral comprende:

- el establecimiento de una organización administrativa del litoral que garantice la gestión integrada;
- la regulación de los instrumentos de planeamiento del litoral, en el marco de la legislación de ordenación del territorio de Galicia;
- la determinación del régimen jurídico de los usos y actividades socioeconómicas que se desarrollan sobre el litoral;
- el otorgamiento y gestión, cuando proceda, de los títulos habilitantes para la utilización del litoral;
- la identificación de las actuaciones estratégicas para el desarrollo sostenible del litoral;
- la adopción de medidas adicionales de protección y sostenibilidad del litoral;
- la regulación del patrimonio público litoral y las acciones a emprender para su conservación, ampliación y renovación; y
- la promoción de la cultura litoral.

### Ámbito material

Se entiende por litoral la franja de anchura variable, a ambos lados de la ribera del mar, en la que se produce la interacción entre la naturaleza, las comunidades humanas y las actividades socioeconómicas que se sustentan en la existencia o influencia del mar.

A los efectos de esta ley, el litoral de Galicia se extiende hacia el interior, hasta el límite administrativo de los ayuntamientos costeros o, cuando lo supere, el límite interior de los espacios naturales que radiquen en ellos; y mar adentro, hasta el límite exterior del mar territorial.

Las disposiciones sobre el mar territorial se entenderán referidas exclusivamente a actuaciones que se deriven del ejercicio legítimo de las competencias que la Comunidad Autónoma de Galicia tiene reconocidas en el [Estatuto de autonomía](#) explícitamente en ese medio.

### **Vigencia**

La norma entrará en vigor el 2-8-2023.

Normativa autonómica - C.Valenciana - DOGV 9634/2023 de 7 de Julio de 2023

## **Decreto 91/2023, de 22 de junio, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 3/1993, de 9 de diciembre, forestal de la Comunitat Valenciana**

[Ver Novedad Legislativa al completo](#)

### **Trascendencia y finalidad**

El [Reglamento Forestal de la Comunitat Valenciana](#) ha sufrido, durante sus 25 años de vigencia, numerosas modificaciones debido a las diferentes normativas estatales y autonómicas que se han ido aprobando, las cuales han ido introduciendo importantes novedades que precisan ser actualizadas.

Por este motivo, se ha considerado indispensable armonizar el contenido del mismo, de acuerdo con lo regulado, en la [Ley 43/2003, de 21 de noviembre](#), de montes y sus posteriores modificaciones, así como, conforme a lo reglado a nivel autonómico en la [Ley 3/1993, de 9 de diciembre](#), forestal de la Comunitat Valenciana, modificada por la [Ley 13/2018, de 1 de junio, de la Generalitat, en el Plan de Acción Territorial Forestal de la Comunitat Valenciana, aprobado por el Decreto 58/2013, de 3 de mayo, del Consell](#) y en las diferentes leyes de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat, que se han ido aprobando con a lo largo de estas dos últimas décadas.

Del mismo modo, el Reglamento debe adecuarse conforme a lo dispuesto en el resto de normativas sectoriales que inciden de manera directa en la gestión forestal, como es el caso de la legislación en materia de cambio climático y transición energética.

### **Ámbito material**

Por este motivo, este decreto tiene como objeto, por un lado, armonizar y refundir los diferentes textos normativos citados anteriormente, de manera que resulte un texto claro, conciso, sencillo y de fácil aplicación, y por otro, reforzar la participación ciudadana y la seguridad jurídica, simplificar los procesos y reducir las cargas de los trámites administrativos.

### **Vigencia**

La norma entra en vigor el 8-7-2023.

## ¿Puede el ayuntamiento asumir íntegramente el coste de las obras de una pasarela que es un elemento común de la comunidad de propietarios de la que forma parte?

Fecha de la consulta: **17 de julio de 2023**

### Planteamiento

Este ayuntamiento es propietario de un inmueble (local donde se ubica el servicio de atención ciudadana) que forma parte de una comunidad de propietarios. La citada comunidad de propietarios tiene entre sus elementos comunes una pasarela de madera exterior abierta a todo el público por donde transitan los ciudadanos (servidumbre de paso).

En estos momentos es preciso acometer obras de mantenimiento de la citada pasarela y la comunidad de propietarios nos plantea al ayuntamiento si al ser un espacio abierto al público no es el ayuntamiento quien tiene que costear las obras en su integridad. El ayuntamiento al ser un elemento común tiene un 20,02% sobre el mismo. Si fuera así, ¿en qué términos se debiera adoptar la resolución que lo acuerde?

### Respuesta

La consulta planteada parte de la premisa de que el ayuntamiento dispone de un bien inmueble destinado a un servicio público, bien inmueble ubicado en un edificio en el que, además, coexisten otros propietarios.

Así, el RDLeg 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana -TRLRSRU-, indica en su art. 26.1 que constituye:

- a) Finca: la unidad de suelo o de edificación atribuida exclusiva y excluyentemente a un propietario o varios en proindiviso, que puede situarse en la rasante, en el vuelo o en el subsuelo. Cuando, conforme a la legislación hipotecaria, pueda abrir folio en el Registro de la Propiedad, tiene la consideración de finca registral.
- b) Parcela: la unidad de suelo, tanto en la rasante como en el vuelo o el subsuelo, que tenga atribuida edificabilidad y uso o sólo uso urbanístico independiente.

En relación a dicha previsión, el apartado 4 del citado art. 26 TRLRSRU señala que la constitución de finca o fincas en régimen de propiedad horizontal o de complejo inmobiliario autoriza para considerar su superficie total como una sola parcela, siempre que dentro del perímetro de ésta no quede superficie alguna que, conforme a la ordenación territorial y urbanística aplicable, deba tener la condición de dominio público, ser de uso público o servir de soporte a las obras de urbanización o pueda computarse a los efectos del cumplimiento del deber legal a que se refiere la letra a) del apartado 1 del art. 18 TRLRSRU.

El mencionado art. 26.4 TRLRSRU prevé, además, que el complejo inmobiliario podrá constituirse sobre una sola finca o sobre varias, sin necesidad de previa agrupación, siempre que sean colindantes entre sí o únicamente se hallen separadas por suelos que, de acuerdo con la ordenación territorial y urbanística, deban tener la condición de dominio público, ser de uso público, servir de soporte a las obras de urbanización, o ser computables a los efectos del cumplimiento del deber de entregar a la Administración el suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y restantes dotaciones públicas incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención.

Asimismo, dicho art. 26 TRLRSRU señala en su apartado 6 que la constitución y modificación del complejo inmobiliario privado, del tipo de los regulados como regímenes especiales de propiedad, por el art. 24 de la Ley 49/1960, de 21 de julio, sobre Propiedad Horizontal -LPH-, deberá ser autorizada por la Administración competente donde se ubique la finca o fincas sobre las que se constituya tal régimen, siendo requisito indispensable para su inscripción, que al título correspondiente se acompañe la autorización administrativa concedida o el testimonio notarial de la misma.

No será necesaria dicha autorización en los supuestos siguientes:

- a) Cuando el número y características de los elementos privativos resultantes del complejo inmobiliario sean los que resulten de la licencia de obras que autorice la construcción de las edificaciones que integren aquel.
- b) Cuando la modificación del complejo no provoque un incremento del número de sus elementos privativos.

A los efectos previstos en el art. 26.6 TRLRSRU se considera complejo inmobiliario todo régimen de organización unitaria de la propiedad inmobiliaria en el que se distingan elementos privativos, sujetos a una titularidad exclusiva, y elementos comunes, cuya titularidad corresponda, con carácter instrumental y por cuotas porcentuales, a quienes en cada momento sean titulares de los elementos privativos.

En relación a ello, la LPH respeta el sistema tradicional en el que se consagra la propiedad privativa o singular del piso o local, quedando la comunidad, como accesoría, circunscrita a lo que se ha venido llamando elementos comunes. En el supuesto planteado, además, se nos dice que hay una comunidad de propietarios creada de forma expresa, por lo que hay un reparto de cuotas de participación proporcionales en función de la titularidad de cada elemento privativo por parte de los diversos propietarios.

Así, el art. 392 CC establece que hay comunidad cuando la propiedad de una cosa o de un derecho pertenece pro indiviso a varias personas y que se rige, a falta de contratos o de disposiciones especiales, por las prescripciones de dicho cuerpo legal.

Por ello, el ejercicio de actos sobre la cosa común o sobre una parte material de la misma exceden del ámbito propio del derecho de cualquier copropietario, incluido también el propio ayuntamiento, pues las facultades que se atribuyen a cada uno de los partícipes sobre la cosa común han de estar necesariamente subordinadas al derecho de todos los demás.

En consecuencia, toda alteración que se pretenda realizar en la cosa común, aunque de ellas pudieran resultar ventajas para todos, exige el consentimiento de todos los condueños (art. 397 CC).

Por tanto, la pasarela aparece configurada como un elemento común de la comunidad, no es de titularidad exclusiva del ayuntamiento, quien sólo tiene un porcentaje de participación de dicho elemento del 20 por ciento. Por ello, no es posible que el ayuntamiento acometa por sí mismo las obras de mantenimiento o reparación, por cuanto no es titular del mismo, sino un copropietario más en el seno de la comunidad, que es el sujeto que debe asumir las obras y repercutir el coste de las mismas a los

copropietarios.

## Conclusiones

**1ª.** El ayuntamiento no puede asumir por sí mismo y de forma independiente la reparación de una pasarela de la comunidad de propietarios de la que forma parte, al ser un elemento común y no privativo.

**2ª.** Así, no es posible que el ayuntamiento acometa por sí mismo las obras de mantenimiento o reparación, por cuanto no es titular del mismo, sino un copropietario más en el seno de la comunidad, que es el sujeto que debe asumir las obras y repercutir el coste de las mismas a los copropietarios.



# Andalucía. Declaración de ruina de un inmueble: procedimiento a seguir por el ayuntamiento para notificar a propietarios que residen fuera del municipio y se desconoce su domicilio

Fecha de la consulta: **14 de julio de 2023**

## Planteamiento

Mi consulta está relacionada con un expediente de declaración de ruina que estoy tramitando, y mi problemática estriba en la notificación de los propietarios, en los que unos residen en el pueblo y los tengo localizados, pero otros se encuentran fuera y desconozco domicilio.

Dado que es imposible para mí notificárselo a todos, ¿debería en este caso, acudir directamente a la publicación en el BOE? ya que en caso contrario solo podría notificárselo a dos de ellos, pero con el resto resultaría imposible, y retrasaría aún más el procedimiento.

## Respuesta

El hecho de que se desconozca el domicilio de algunos de los propietarios del inmueble respecto del que se tramita la declaración de ruina (de otros propietarios, residen en el municipio, y se conocen sus domicilios para notificación), procedimiento que se regula en el art. 146.2 de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía -LISTA-, y el art. 328 del Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía -RLISTA-, normativa aplicable en el ámbito territorial de la entidad consultante, no constituye impedimento alguno para tramitar dicha declaración de ruina y posteriormente ejecutar la misma.

Es decir, si una vez efectuadas las averiguaciones correspondientes, de algunos de los interesados se desconoce su domicilio para notificación, deberán llevarse a cabo las notificaciones respecto a ellos con arreglo a lo dispuesto en el art. 44 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-, por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado. Asimismo, previamente y con carácter facultativo, las Administraciones podrán publicar un anuncio en el boletín oficial de la comunidad autónoma o de la provincia, en el tablón de edictos del ayuntamiento del último domicilio del interesado o del consulado o sección consular de la embajada correspondiente.

No obstante, primeramente la Administración debe desarrollar toda una actividad indagatoria, con el objeto de identificar a los interesados y localizar a los destinatarios de la notificación personal (en este caso, a una parte de los propietarios del inmueble), no siendo suficiente para acudir a la notificación edictal la simple alusión de ignorancia de dichos datos, y únicamente cuando el resultado de esas actuaciones sea negativo, y se acredite debidamente en el expediente la imposibilidad de haber podido obtener dicha información, se podrá sustituir la notificación personal por una notificación edictal mediante anuncios en la forma señalada anteriormente. Pero respecto de los dos propietarios de los que sí se conoce su domicilio, la notificación a ellos se realizará personalmente.

## Conclusiones

**1ª.** Ostentan la condición de interesados en el expediente de ruina y, en consecuencia, hay que notificar los sucesivos trámites, al propietario interesado y los demás titulares de derechos afectados. La Administración debe desarrollar toda una actividad indagatoria, investigando en sus propios archivos o consultando en los de otros organismos, al objeto de poder identificar a los interesados y localizar a los destinatarios de la notificación personal (en este caso, los distintos propietarios de un inmueble).

**2ª.** Si una vez efectuadas las averiguaciones correspondientes, de algunos de los interesados se desconoce su domicilio para notificación, deberán llevarse a cabo las notificaciones respecto a ellos con arreglo a lo dispuesto en el art. 44 LPACAP, por medio de un anuncio publicado en el Boletín Oficial del Estado. Pero respecto de los dos propietarios de los que sí se conoce su domicilio, la notificación a ellos se realizará personalmente.

## Cataluña. Aprobación por el ayuntamiento del reglamento del servicio de suministro de agua y alcantarillado. ¿Es necesaria una memoria justificativa del establecimiento de estos servicios?

Fecha de la consulta: **13 de julio de 2023**

### Planteamiento

Nuestra consulta surge ante la aprobación en el ayuntamiento del reglamento de los servicios de suministro de agua y alcantarillado.

Nos preguntamos si es necesario la aprobación de una memoria justificativa del establecimiento de este servicio. Dado que es de prestación obligatoria, ¿consiste en un requisito indispensable? Si es así, ¿de qué plazo disponemos?

### Respuesta

Tal como dispone el art. 66.3.l) del DLeg 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña -TRLMLRC-, normativa aplicable en el ámbito territorial de la entidad consultante, el municipio tiene competencias propias en materia de *"suministro de agua (...), el alcantarillado y el tratamiento de aguas residuales"*. Y según su art. 67.a) TRLMLRC, los municipios tienen que prestar, como mínimo, en todos los municipios, entre otros, los servicios de abastecimiento domiciliario de agua potable y alcantarillado.

El servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio y el de alcantarillado se encuentran, igualmente, entre las competencias propias y servicios obligatorios que debe prestar el Ayuntamiento conforme a los arts. 25.c) y art. 26.1.) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local -LRBRL-.

Por otra parte, el art. 247.1 TRLMLRC establece que *"Los entes locales tienen que acordar de manera expresa la creación del servicio público local y proceder, en su caso, a regularlo por reglamento antes de empezar a prestarlo. Asimismo, tienen que determinar las modalidades de prestación y el régimen estatutario de los usuarios"*. Y el art. 153.2 del Decreto 179/1995, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, impone, además, a las entidades locales que *"establecerán los servicios públicos mínimos obligatorios y garantizarán la continuidad de su prestación."*

Con relación a estos servicios, de carácter mínimos u obligatorios, no es necesaria la tramitación y aprobación de una memoria justificativa del establecimiento del servicio al objeto de que por parte del ayuntamiento se apruebe el Reglamento de dichos servicios. Los mismos, lógicamente, entendemos que se vienen prestando ya en el municipio, al margen de que en la actualidad se vaya a proceder a reglamentarlos, y es la legislación de régimen local la que atribuye directamente la competencia para su prestación, que presenta además carácter obligatorio para los municipios, que tienen la obligación de su prestación y garantizar su continuidad.

### Conclusiones

**1ª.** El servicio de abastecimiento de agua potable a domicilio y el de alcantarillado se encuentran, igualmente, entre las competencias propias y servicios obligatorios que debe prestar el ayuntamiento conforme a los arts. 25.c) y art. 26.1.) LRBRL.

**2ª.** Por tanto, para la aprobación por el ayuntamiento del reglamento de los servicios de suministro de agua y alcantarillado, no es necesaria la aprobación de una memoria justificativa del establecimiento de estos servicios, atendida su carácter de servicios mínimos y obligatorios, cuya competencia para su prestación se impone directamente por la legislación de régimen local.

## Andalucía. Actuaciones municipales ante ruidos y vibraciones estructurales ocasionados por la piscina de un vecino

Fecha de la consulta: **12 de julio de 2023**

### Planteamiento

Un vecino de la localidad ha presentado escrito en el ayuntamiento comunicando que su vecino colindante tiene una piscina de obra de hormigón en el patio que produce importantes ruidos y vibraciones estructurales cada vez que alguien se baña o nada en la misma. Dicho patio y piscina, debido a la diferente cota, colindan con la pared medianera donde el reclamante tiene su dormitorio de matrimonio por lo que no puede descansar lo más mínimo, solicitando la presencia de los técnicos municipales para realizar mediciones acústicas.

El proyecto por el que se solicitó la licencia de obras donde se incluía la piscina (sin entrar a valorar la legalidad o no de la ubicación de la piscina en el patio de la vivienda) del vecino colindante fue concedida en septiembre de 2006 por la JGL, habiéndose concedido licencia de primera ocupación mediante decreto de alcaldía en septiembre de 2007.

Dado que han transcurrido más de 16 años desde la concesión de la licencia de primera ocupación, ¿qué actuaciones tendría que realizar el ayuntamiento, ya que ha prescrito el plazo para el restablecimiento de la legalidad, en caso de que la licencia no estuviera bien concedida?

¿Debería el ayuntamiento solicitar un estudio de ruidos o, dado el tiempo transcurrido, sería una cuestión de vecindad propia del derecho civil en la que el ayuntamiento no tendría la obligación de actuar?

¿Qué otras actuaciones debería realizar el ayuntamiento?

### Respuesta

Tal y como se indica en la propia consulta las deficiencias que existieran en la concesión de la licencia ya no son objeto de revisión, por el tiempo transcurrido. Con arreglo a la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía -LISTA-, comunidad autónoma a la que pertenece la entidad consultante, en su art. 153:

- *“1. Las medidas, provisionales o definitivas, para el restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística previstas en este capítulo sólo podrán adoptarse válidamente mientras los actos o usos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación o, si es posterior, desde la aparición de signos externos que permitan conocerlos. Si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación.”*

Lo cierto es que si se concedió la licencia de primera ocupación, significa que en su momento se apreció que la obra ejecutada se ajustaba a lo concedido por lo que la administración no apreció ninguna irregularidad. De detectarse ahora, la única opción sería la revisión de oficio por entender que las citadas actuaciones municipales adolecían de un vicio de nulidad. En el art. 156 LISTA se contempla la opción para ello, al acudir a la figura de la revisión de oficio que se recoge en la normativa de procedimiento administrativo común:

- *“1. La Administración que haya otorgado una licencia u otro título habilitante, contrario a la normativa y ordenación territorial o urbanística, declarará su nulidad mediante su revisión de oficio, siempre que concurran los presupuestos para ello. En el caso de que sea meramente anulable, podrá proceder a su declaración de lesividad y a su impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Todo ello de acuerdo con lo establecido en la normativa de procedimiento administrativo común.*
- *2. En los procedimientos para la revisión de oficio y declaración de lesividad se podrán adoptar las medidas provisionales imprescindibles, de acuerdo con la normativa de procedimiento administrativo común.*
- *3. La Administración iniciará el procedimiento previsto para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea declarado nulo en vía administrativa, con la limitación temporal del ejercicio de acciones para restablecer la legalidad territorial y urbanística solo en los supuestos incluidos en el artículo 153.1, a contar desde la completa terminación de la actuación.*
- *4. Sin perjuicio de la potestad jurisdiccional de hacer ejecutar lo juzgado, la Administración iniciará, con la limitación temporal del ejercicio de acciones prevista en el artículo 153, a contar desde la completa terminación de la actuación, el procedimiento para restablecer la legalidad en los casos en que el título habilitante sea anulado por sentencia judicial, salvo que la resolución judicial se pronuncie sobre la disconformidad material de la actuación con la ordenación territorial y urbanística o concrete las medidas necesarias para restablecer la legalidad. Serán nulos de pleno derecho los actos y disposiciones que se dicten con la finalidad de eludir el cumplimiento de los pronunciamientos judiciales, conforme a lo previsto en la legislación estatal.”*

Igualmente se regula en el Decreto 550/2022, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, en su art. 368.

A ese respecto, y las posibilidades de actuar cuando ya se posee la licencia de primera ocupación, recomendamos la lectura de la consulta *“Andalucía. Finalización de obras con licencia pero con informe técnico y jurídico desfavorable. ¿Puede el ayuntamiento conceder la licencia de primera ocupación?”*.

En definitiva, en cualquier momento las Administraciones públicas de oficio, y previo dictamen favorable del Consejo de Estado u órgano consultivo equivalente de la comunidad autónoma si lo hay, puede declarar la nulidad de las disposiciones administrativas. Para que resulte procedente la revisión de oficio de una licencia es necesario que adolezca de un vicio de nulidad de pleno derecho.

Obviamente, para llevar a cabo la revisión de oficio, debemos acudir a lo regulado en los arts. 106 a 11 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -LPACAP-.

Otro enfoque puede ser el de la aplicación de la normativa sobre ruidos, sin que sepamos si existe ordenanza que regule tal materia, por lo que tenemos que acudir a la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, del Ruido -LR-, y en el ámbito andaluz al Decreto 6/2012 de 17 de enero por el que se aprueba el reglamento de protección de la contaminación acústica, en cuyo artículo 4.2 se recogen las competencias municipales en esta cuestión:

- *“2. Conforme a lo dispuesto en el art. 9 de la Ley 5/2010, de 11 de junio, de Autonomía Local de Andalucía, así como en el art. 69.2 de la Ley 7/2007, de 9 de julio, y*

en el art. 4 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre, corresponde a los municipios, en el marco de la legislación estatal y autonómica que resulte aplicable:

- ○ a) La aprobación de ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica.
- ○ b) La tipificación de infracciones en las ordenanzas municipales de protección contra la contaminación acústica, de acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, así como en la citada Ley 5/2010, de 11 de junio, en relación con:
  - ○ 1º El ruido procedente de usuarios de la vía pública.
  - ○ 2º El ruido producido por las actividades domésticas o los vecinos, cuando exceda de los límites que en cada ordenanza se establezcan, en función de los usos locales.
- c) La vigilancia, control y disciplina de la contaminación acústica, en relación con las actuaciones públicas o privadas que no estén sometidas a autorización ambiental integrada ni a autorización ambiental unificada, sin perjuicio de aquéllas cuya declaración corresponda, en razón de su ámbito territorial o de la actividad a que se refieran, a la Administración de la Junta de Andalucía o a la Administración General del Estado.
- d) La delimitación y su correspondiente aprobación tras el período de información pública, de las áreas de sensibilidad acústica y de las zonas acústicas especiales indicadas en el art. 18, sin perjuicio de las que correspondan a la Administración del Estado o a la Comunidad Autónoma. Así como la declaración de las zonas tranquilas en las aglomeraciones y en campo abierto.
- e) La elaboración, aprobación y revisión de los mapas de ruido de acuerdo con lo establecido en los arts. 12 al 17.
- f) La elaboración, aprobación, revisión y ejecución de los planes de acción en materia de contaminación acústica.
- g) La suspensión provisional de los objetivos de calidad acústica en un área acústica, cuando existan circunstancias especiales que así lo aconsejen, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 9 de la Ley 37/2003, de 17 de noviembre."

En este sentido, recomendamos la lectura de las siguientes consultas:

- - Andalucía. Solicitud de acceso a la ordenanza en materia de ruidos por una vecina: procedimiento a seguir y consecuencias por no disponer de dicha normativa aprobada.
- - Andalucía. Queja de vecinos por molestias acústicas ocasionadas por vehículos: posibles actuaciones en ausencia de Ordenanza municipal de ruidos.

Por ello, aun cuando en efecto puede ser una cuestión privada que se dirima ante la jurisdicción civil, procedería que se actuase por el ayuntamiento y que se efectuara la oportuna medición de ruidos y vibraciones, dado que según se desprende de sus propios antecedentes parece que la concesión de la licencia pudo adolecer de alguna deficiencia. En caso de no ser así, se dejaría fuera de duda la actuación urbanística municipal en su momento.

## Conclusiones

**1ª.** Sólo existiría la posibilidad de llevar a cabo una revisión de oficio si se tratara de una licencia cuya concesión adoleciera del vicio de la nulidad.

**2ª.** En caso de no ser posible esa vía, dadas las competencias municipales en el asunto, procedería que se actuase por el ayuntamiento y que se efectuara la oportuna medición de ruidos y vibraciones.

# Comunidad Valenciana. ¿Puede un propietario no adherirse a programa de actuación integrada? ¿Cuál sería el procedimiento a seguir?

Fecha de la consulta: **12 de julio de 2023**

## Planteamiento

Tenemos un programa de actuación integrada en fase de publicación de la evaluación ambiental estratégica.

Una de las parcelas incluidas en ese sector, que cuenta con vivienda consolidada y con todos los servicios, nos solicita salir de la actuación ya que desde que se aprobó el plan general han pasado 20 años y no se ha desarrollado nada hasta este momento que se está en la fase de publicación ambiental.

¿Nos pueden informar de la posibilidad de aprobar esa solicitud y sacar la parcela del sector de desarrollo? ¿Cuál sería el fundamento normativo?

## Respuesta

En la Comunidad Valenciana, ámbito territorial a la que pertenece la entidad consultante, las cuestiones propias de la regulación del ámbito de la gestión urbanística vienen previstas en el DLeg 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje -TRLOTUP-.

Así, el apartado 1 del art. 73 TRLOTUP señala que las actuaciones integradas son ámbitos de gestión urbanística que comportan la programación conjunta de una o varias unidades de ejecución completas. En relación a dicha previsión, el apartado 2 del art. 115 TRLOTUP prevé que el programa de actuación integrada comprenderá una o varias unidades de ejecución, planificando su urbanización y gestión, pudiendo delimitar su ámbito o redelimitar el ámbito anteriormente previsto en otros planes para asegurar la correcta integración de la actuación en su entorno.

Ahora bien, hemos de resaltar que la consulta arriba planteada no nos matiza qué modalidad de gestión ha sido por la que se ha optado en el ayuntamiento en cuestión, si ha sido mediante gestión por los propios propietarios (art. 124 TRLOTUP), si ha sido mediante gestión directa (art. 123 TRLOTUP) o mediante gestión indirecta (art. 125 y ss TRLOTUP).

No obstante lo anterior, a modo de ejemplo, la posibilidad de que un propietario no se adhiera a la actuación urbanística es una constante en nuestro ordenamiento jurídico, como se desprende del propio art. 118.2 TRLOTUP, que prevé, entre otras, como funciones del agente urbanizador, la de:

- "(...)
- e) *Soportar el coste de urbanización correspondiente a los terrenos de su propiedad o que le sean adjudicados en concepto de retribución y obtener las retribuciones correspondientes a la ejecución del programa de actuación de las personas propietarias adheridas.*
- f) *Asumir la adquisición de los terrenos que le sean transmitidos a cambio de su actividad urbanizadora y, cuando corresponda, también la de los terrenos de las personas propietarias que se abstengan de participar en la reparcelación. (...)"*

Téngase en cuenta, además, que el apartado 1 del art. 120 TRLOTUP indica que la administración actuante podrá asignar la condición de agente urbanizador, en régimen de gestión urbanística por personas propietarias, a los titulares de suelo que se encuentren en alguna de las siguientes circunstancias:

- a) A la persona propietaria única o a las personas propietarias de la totalidad de los terrenos de titularidad privada del ámbito del programa de actuación integrada.
- b) A las personas propietarias de terrenos, a la agrupación de interés urbanístico o a las entidades mercantiles u otras personas jurídicas siempre que formulen y asuman la ejecución del programa de actuación integrada que dispongan de más del 60 por cien de la superficie de los terrenos del ámbito de la actuación descontados los suelos que ya sean de uso y dominio público.
- c) A las personas propietarias de terrenos, a la agrupación de interés urbanístico o a las entidades mercantiles u otras personas jurídicas siempre que dispongan del 50 por cien de la superficie de los terrenos de la actuación descontados los suelos que ya sean de uso y dominio público y, además, obtengan la aceptación de los titulares de más del 40 por cien de las parcelas registrales privadas de dicho ámbito.

Por otro lado, el TRLOTUP parte de que la posibilidad de participar en la actuación urbanística es un derecho del propietario, no una obligación, conforme prevé el apartado 1 del art. 145 TRLOTUP, artículo que indica que la persona propietaria tiene derecho:

- a) A que el agente urbanizador cumpla sus compromisos con diligencia empresarial.
- b) A obtener del agente urbanizador y de la administración, sin dilación indebida, información verídica y concreta sobre cualesquiera aspectos relativos a la ejecución del programa de actuación integrada.
- c) A participar en la actuación, en los términos del presente texto refundido, obteniendo el aprovechamiento correspondiente, en justa distribución de beneficios y cargas, o a abstenerse de participar, exigiendo la expropiación de su propiedad, en los términos establecido en el TRLOTUP y en la legislación estatal en materia de suelo y expropiación forzosa.

Y si participa en la actuación urbanística, el apartado 2 del art. 145 TRLOTUP regula los deberes del propietario, de forma que las personas propietarias afectadas por la actuación, si optan por adherirse al programa de actuación, tienen los deberes legales de:

- a) Ceder, equidistribuir y sufragar la urbanización, retribuyendo al agente urbanizador por su tarea.
- b) Proporcionar información sobre su propiedad, conforme al art. 93 TRLOTUP.
- c) Facilitar la ocupación de sus fincas cuando sea necesaria para ejecutar el programa de actuación.

En relación a dichas previsiones, el apartado 1 del art. 146 TRLOTUP señala que las personas propietarias que resulten afectadas por el programa de actuación integrada pueden elegir entre adherirse a él de forma expresa o no adherirse, mientras que el apartado segundo de dicho artículo dispone que, en caso de no adherirse al programa de actuación integrada, la reparcelación se limitará a prever, a favor de la persona propietaria, la indemnización económica correspondiente al inmueble, de acuerdo con la valoración calculada de conformidad con la legislación del Estado sobre valoraciones, sin reconocerle la facultad de participar en la actuación ni los derechos que de ello se derivan.

Como consecuencia de ello, el TRLOTUP prevé en el apartado 1 de su art. 147 que, aprobado el programa de actuación integrada y, en su caso, aprobado definitivamente el instrumento de planeamiento que lo acompañe, la administración actuante remitirá a las personas propietarias afectadas notificación del emplazamiento para su participación en el programa de actuación integrada, con los siguientes contenidos:

- a) Fecha de aprobación y publicación del programa de actuación integrada y texto literal del acuerdo aprobatorio, con expresión de recursos.
- b) Texto de las normas de actuación o del convenio de programación.
- c) Hoja resumen de las magnitudes urbanísticas relevantes del programa de actuación:
  - ◦ 1.º Coeficiente de canje y valor del suelo considerado a los efectos del canje.
  - ◦ 2.º Costes estimados de la urbanización, total y unitario repercutido por metro cuadrado de suelo o derechos aportados.
  - ◦ 3.º Aprovechamiento subjetivo.
  - ◦ 4.º Superficie mínima de terreno requerida para obtener adjudicación en parcela.
  - ◦ 5.º Referencia a la ordenación vigente, identificando los planes y acuerdos relevantes y el modo de consultarlos.
- d) Información a las propietarias y propietarios de que la adhesión al programa de actuación integrada ha de ser expresa, para poder participar en ella, y ser otorgada en términos que posibiliten la ocupación de sus terrenos cuando se necesiten para urbanizar. Se apercibirá de los efectos expropiatorios de la no adhesión y de los criterios de tasación del inmueble para ese caso.
- e) Información sucinta y clara sobre:
  - ◦ 1.º La posibilidad de elegir la modalidad de retribución.
  - ◦ 2.º El modo, condiciones y plazo para el pago en metálico.
  - ◦ 3.º La cuantía y contenido literal de la garantía a prestar y el plazo para su formalización, para quien retribuya en dinero.
  - ◦ 4.º Condiciones de la retribución en suelo.
  - ◦ 5.º Emplazamiento a las personas propietarias para que se pronuncien al respecto. Las magnitudes económicas se expresarán por metro cuadrado de suelo o derechos aportados. Se advertirá que dichos importes serán revisados al determinar la cuantía definitiva de los gastos variables del programa de actuación integrada, de los que solo se indicará una estimación preliminar, así como de la indemnización individualizada que pudiera corresponder al interesado por preexistencias que deban demolerse en ejecución del programa de actuación integrada.
- f) Recordatorio a las personas propietarias del deber legal de manifestar las situaciones jurídicas que afectan a las fincas de su propiedad, así como de facilitar la documentación necesaria para identificarlas, calificarlas y, en su caso, valorarlas.
- g) Transcripción literal de este artículo, del anterior y del siguiente.
- h) Datos de contacto para atender consultas y facilitar información más detallada, de modo telemático y presencial.

Dicho art. 147, además, prevé en su apartado 2 que la notificación informará, a las propietarias y propietarios de edificaciones consolidadas, de los derechos que les reconoce el TRLOTUP, mientras que el apartado 3 dispone que no se podrá aprobar la reparcelación sin antes efectuar el emplazamiento a las personas propietarias previsto en el art. 147 TRLOTUP.

Asimismo, el apartado 1 del art. 148 TRLOTUP indica que las personas propietarias interesadas en participar en la actuación urbanística deberán manifestar expresamente su voluntad de adhesión y de asumir las consiguientes obligaciones y cargas urbanísticas, así como los correlativos derechos, de forma que, como señala el apartado 2, a tal fin, dispondrán del plazo mínimo de dos meses desde que la administración actuante les notifique la aprobación del programa de actuación integrada y sus características económicas, en la forma regulada en el art. 147 TRLOTUP.

En ese sentido, el art. 148.2 TRLOTUP prevé que, dentro del primer mes de plazo, la persona propietaria podrá recabar ampliación de documentación, información adicional, formular queja sobre la recibida o pedir prórroga. Si así lo hiciera, se entenderá prorrogada por un tercer mes adicional, debiéndosele comunicar, antes de que empiece la prórroga, la información o aclaración suplementaria que proceda. El plazo establecido se aplicará tanto para pronunciarse como para prestar garantías.

La adhesión tardía se admitirá, con consentimiento del agente urbanizador, cuando constituya ratificación de actos o manifestaciones previas e indiciarias de la voluntad de adhesión y la extemporaneidad no perturbe el desarrollo del programa de actuación integrada.

Por su parte, el apartado 3 del art. 148 TRLOTUP indica que la adhesión se otorgará en documento público administrativo ante el secretario del ayuntamiento, o bien por otorgamiento ante notario, quien lo notificará a la administración.

## Conclusiones

**1ª.** El art. 146.1 TRLOTUP señala que las personas propietarias que resulten afectadas por el programa de actuación integrada pueden elegir entre adherirse a él de forma expresa o no adherirse, mientras que el apartado 2 dispone que, en caso de no adherirse al programa de actuación integrada, la reparcelación se limitará a prever, a favor de la persona propietaria, la indemnización económica correspondiente al inmueble, de acuerdo con la valoración calculada de conformidad con la legislación del Estado sobre valoraciones, sin reconocerle la facultad de participar en la actuación ni los derechos que de ello se derivan.

**2ª.** Por tanto, es posible que un propietario no se adhiera al programa de actuación, en los términos de los arts. 146 a 148 TRLOTUP, que regulan el procedimiento a seguir al efecto.

# Comunidad Valenciana. Órgano municipal competente para acordar la demolición de obras sin licencia y dictar órdenes de ejecución

Fecha de la consulta: **11 de julio de 2023**

## Planteamiento

El alcalde tiene delegado en la JGL las competencias relativas a la resolución de los expedientes de infracción y sancionadores en materia urbanística.

En este caso, y en el ámbito de la Comunidad Valenciana, ¿quién es el órgano competente para acordar la demolición de obras sin licencia y las órdenes de ejecución? ¿Sería delegable esta competencia en la JGL?

## Respuesta

En el ámbito de la disciplina urbanística, comprendiendo no sólo la vertiente de autorización de actuaciones urbanísticas desde la perspectiva de la edificación, sino, además, la vertiente de restablecimiento de la legalidad urbanística y correspondiente procedimiento sancionador, debemos acudir a las determinaciones de la normativa urbanística autonómica vigente por razón de la materia.

Así, partiendo de que el municipio que formula la consulta arriba planteada se encuentra situado en el ámbito territorial de la Comunidad Valenciana, debemos acudir a las determinaciones del DLeg 1/2021, de 18 de junio, del Consell de aprobación del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje - TRLOTUP-.

En ese sentido, el TRLOTUP dedica sus arts. 250 y ss a la materia que nos ocupa, si bien el apartado 1 del art. 252 TRLOTUP, a la hora de regular los supuestos de obras de edificación sin licencia, o sin ajustarse a sus determinaciones, en curso de ejecución, ya incide en su apartado primero en que la atribución corresponde a la alcaldía, mientras que el apartado 3 de dicho art. 252 vuelve a remarcar la atribución de la alcaldía en el siguiente sentido:

- *"Cuando los actos de edificación o uso del suelo se realicen con licencia u orden de ejecución, pero sin ajustarse a las condiciones en ella establecidas, la alcaldía, de oficio o a instancia de parte interesada, se dirigirá a la empresa promotora, constructora y a la dirección técnica, señalándoles las anomalías observadas y concediéndoles el plazo de diez días para alegar lo que a su derecho convenga. La falta injustificada de contestación dentro de dicho plazo implica la aceptación de las irregularidades señaladas, por lo que se acordará de modo inmediato por la alcaldía la paralización de las obras o la prohibición de los usos, con comunicación a las compañías suministradoras de servicios públicos.*
- *La misma regla será de aplicación a las obras ejecutadas o en ejecución mediante declaración responsable, cuando esta sea exigible, que se aparten del proyecto adjunto a dicha comunicación o no se ajusten plenamente a la ordenación urbanística."*

Asimismo, el apartado 4 de dicho art. 252 TRLOTUP vuelve a hacer referencia a la atribución de la alcaldía.

Por su parte, el apartado 1 del art. 255 TRLOTUP dispone, en relación a las obras terminadas sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones y el plazo de caducidad de la acción para ordenar la restauración de la legalidad urbanística que:

- *"Siempre que no hubieren transcurrido más de quince años desde la total terminación de las obras o usos del suelo realizados sin licencia u orden de ejecución o sin ajustarse a las condiciones señaladas en la misma, la alcaldía y, en su caso, la Agencia Valenciana de Protección del Territorio, requerirá a la persona propietaria para que, en el plazo de dos meses, solicite la oportuna autorización urbanística o ajuste las obras a las condiciones de la licencia otorgada. El referido plazo de caducidad de acción de la administración empezará a contar desde la total terminación de las obras o desde que cesen los usos del suelo de que se trate."*

Por su parte, el RD 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana -RDU-, aplicable de forma supletoria en todo aquello no previsto por la normativa urbanística autonómica, parte en sus arts. 28 y ss de la atribución de la alcaldía en el ámbito de la protección de la legalidad urbanística.

En el ámbito de las órdenes de ejecución, a pesar de la redacción mejorable del TRLOTUP, el apartado 5 del art. 192 de dicha norma autonómica parte de la atribución de la alcaldía al efecto.

En relación a dichas previsiones, además, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Ley Reguladora de Bases de Régimen Local -LRBRL-, establece en la letra s) del apartado 1 del art. 21 LRBRL, que es atribución de la alcaldía, entre otras, la relativa a *"Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y no atribuyan a otros órganos municipales"* y, como consecuencia de ello, el apartado 3 de dicho art. 21 LRBRL prevé que la alcaldía puede delegar el ejercicio de sus atribuciones, salvo las de convocar y presidir las sesiones del pleno y de la junta de gobierno local, decidir los empates con el voto de calidad, la concertación de operaciones de crédito, la jefatura superior de todo el personal, la separación del servicio de los funcionarios y el despido del personal laboral, y las enunciadas en los párrafos a), e), j), k), l) y m) del apartado 1 del art. 21 LRBRL, si bien dicho art. 21.3 LRBRL incide en que, no obstante, podrá delegar en la junta de gobierno local el ejercicio de las atribuciones contempladas en el párrafo j) del art. 21.1 LRBRL.

Por tanto, la atribución para resolver la demolición de obras sin licencia y las órdenes de ejecución corresponde a la alcaldía, si bien dicha atribución es delegable a favor de la junta de gobierno local.

## Conclusiones

**1ª.** En el ámbito de la disciplina urbanística, comprendiendo no sólo la vertiente de autorización de actuaciones urbanísticas desde la perspectiva de la edificación, sino, además, la vertiente de restablecimiento de la legalidad urbanística y correspondiente procedimiento sancionador, debemos acudir a las determinaciones de la normativa urbanística autonómica vigente por razón de la materia.

**2ª.** La atribución para resolver la demolición de obras sin licencia y las órdenes de ejecución corresponde a la alcaldía, si bien dicha atribución es delegable a favor de la junta de gobierno local.

## Oposición de colindante a la delimitación gráfica pretendida

[Ver Doctrina Administrativa al completo](#)

Se impugna la nota de calificación del registrador que, ante la oposición del titular registral de una finca colindante, suspende la inscripción de la **georreferenciación alternativa** pretendida.

La **oposición del colindante** se basó en que su finca registral, en unión de otras, tiene establecido para su servicio desde hace más de treinta años una servidumbre de paso recíproca, mediante un camino.

El objeto de la intervención de los titulares colindantes en los **procedimientos de concordancia** del Registro con la realidad física es evitar que puedan lesionarse sus derechos y en todo caso que se produzcan situaciones de indefensión, asegurando, además que puedan tener acceso al registro situaciones litigiosas o que puedan generar una doble inmatriculación.

Las alegaciones del titular registral colindante, así como las denuncias y demás documentos aportados, evidencian que **no es pacífica la delimitación gráfica** de la finca propuesta para su inscripción y justifica la calificación negativa del registrador, lo que determina la desestimación del recurso.



## Inscripción de declaración de obra nueva en construcción

[Ver Doctrina Administrativa al completo](#)

Se interpone recurso contra la suspensión de la inscripción de una declaración de obra nueva en construcción, porque no se aportan las coordenadas de **georreferenciación** de la superficie de la finca ocupada por la edificación, exigidas para las obras nuevas en construcción por la [L Andalucía 7/2021](#) disp.adic.9ª, de impulso para la sostenibilidad del territorio.

La inclusión de las coordenadas de la superficie ocupada por la edificación o instalación en la declaración de obra nueva en construcción no está exigida por la **legislación estatal**, que únicamente establece tal obligación en la declaración de **obra nueva terminada**.

El cambio legislativo operado en Andalucía por la [L 7/2021](#) debe provocar un cambio de criterio de esta Dirección General determinando que para la inscripción de las declaraciones de **obras nuevas en construcción**, que entren en el ámbito de aplicación de esta ley, a partir de su entrada en vigor, debe exigirse la constancia de la identificación de las coordenadas de la superficie de la finca ocupada por la edificación, que el notario podrá tomar de la resolución administrativa de concesión de la licencia y expresarlas en la escritura.

Resuelta esta primera cuestión, procede abordar si este nuevo **criterio interpretativo** puede aplicarse al presente supuesto de hecho. La respuesta debe ser negativa, pues como resulta del título presentado, la solicitud de licencia de la que deriva la escritura calificada se realizó antes de la **entrada en vigor de la L Andalucía 7/2021**, por lo que no se le puede aplicar retroactivamente un requisito exigido por una ley posterior.

## Antigüedad de la obra construida: certificación catastral

[Ver Doctrina Administrativa al completo](#)

Se impugna la **suspensión** de la inscripción de una escritura de declaración de obra construida.

La registradora no considera o bien duda de que la obra descrita en la escritura y en la certificación catastral descriptiva y gráfica sean la misma finca, por lo que no acepta la **antigüedad que refleja el catastro**.

La Dirección General estima el recurso, como alega el notario recurrente, para acreditar la construcción y la **fecha de terminación** de la obra construida, se prevén distintos **medios** y no hay una jerarquía entre ellos de modo que, si alguno de esos medios no determina claramente alguno de los requisitos exigidos, puede acudir a otro que dé respuesta precisa sobre el extremo que ofrece dudas. Además, en numerosas ocasiones ha resuelto este Centro Directivo en el sentido de que la certificación catastral como documento acreditativo de la antigüedad de la obra no precisa de una total **coincidencia con la descripción derivada del título**, que solo en los supuestos de inmatriculación es en los que legalmente se exige una coincidencia total en las descripciones del título y del Catastro, y que, en los casos de obra nueva antigua procede una flexibilización en este extremo y no es necesaria esa coincidencia rígidamente exigida.

DGRN/DGSJFP. Res. DGRN/DGSJFP de 7 junio de 2023. Registro de la Propiedad. 07-06-2023. BOE 154/2023 de 29 de Junio de 2023 (EDD 2023/601557 )

## Expedición de certificación catastral en expediente de dominio

[Ver Doctrina Administrativa al completo](#)

Se suspende la expedición de la certificación registral solicitada al inicio del expediente de dominio de la **LH art.20**, por no ser el promotor **titular registral** de la finca.

La **DGSJF** desestima el recurso, quien no es titular registral, o no lo es todavía, carece de **legitimación** para promover dicho expediente de dominio, cualquiera que sea el motivo de su falta de titularidad registral, es decir, ya sea debido a la falta de presentación de los títulos adquisitivos correspondientes en el Registro de la Propiedad, o ya sea debido a la calificación negativa de tales títulos, y tanto si tal calificación negativa hubiera sido denegatoria o simplemente suspensiva de la inscripción pretendida.

La Dirección General matiza que la **previa inscripción de la obra nueva** no es nunca un requisito para la inscripción de la georreferenciación de la finca donde se declare, sino al revés.