



**VNiVERSiDAD  
D SALAMANCA**

CAMPUS DE EXCELENCIA INTERNACIONAL

## **TRABAJO FIN DE GRADO**

### **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y  
Procesal**

**Área de conocimiento de Derecho Administrativo**

**Curso 2014/2015**

# **URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN**

**Nombre del/la estudiante SILVIA MORALEJO MARTÍN**

**Tutor / Dr. DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ**

**Mes: Junio      Año: 2015**

# **TRABAJO FIN DE GRADO**

## **GRADO EN DERECHO**

**Departamento de Derecho Administrativo, Financiero y  
Procesal**

**Área de conocimiento de Derecho Administrativo**

### **URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN CASTILLA Y LEÓN**

### **PLANNING AND LAND MANAGEMENT IN CASTILLA Y LEON**

**Nombre del/la estudiante:** SILVIA MORALEJO MARTÍN  
**e-mail del/a estudiante:** u119775@usal.es

**Tutor/a:** DIONISIO FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ

## **RESUMEN.**

En el presente trabajo nos centramos en el “Urbanismo y Ordenación del Territorio” en la Comunidad de Castilla y León. Con dicho trabajo se pretende analizar la evolución histórica que ha sufrido la legislación en esta materia.

En primer lugar, se establecen los conceptos de “urbanismo” y de “ordenación del territorio”, a continuación se analiza la organización administrativa en esta materia, la cual corresponde a la Junta de Castilla y León. Por lo que veremos los órganos que la componen y las diferentes funciones que le han sido asignadas, todo ello poniéndolo en relación con la materia que nos ocupa.

Seguidamente se hace referencia al Estatuto de Autonomía original de la Comunidad, para después analizar sus posteriores reformas. Lo que permite conocer cuáles han sido los cambios introducidos y cuál ha sido su evolución.

Por otro lado, profundizaremos en la Ley de Ordenación del Territorio. Y finalmente analizaremos la normativa urbanística de la Comunidad destacando sus objetivos y principios, así como lo referente al régimen del suelo, planeamiento, ejecución y gestión y por último haremos una referencia a la disciplina urbanística.

**PALABRAS CLAVE:** urbanismo, ordenación, territorio, normativa, Castilla y León.

## **ABSTRACT**

In this paper we focus on the "Urban and Regional Planning" in the community of Castilla y León. With this work is to analyze the historical evolution that has undergone the relevant legislation.

The concepts of "urban" and "planning" then the administrative organization in this field, which corresponds to the Castilla y León sets is analyzed first. As we will see the constituent bodies and the different roles they have been assigned, all putting in relation to the matter at hand. Reference is made to the statute of autonomy originating in the community, and then analyze its subsequent amendments. Which allows to know what were the changes and what has been its evolution. On the other hand, delve into the Planning Act. And finally discuss the planning regulations of the community highlighting their objectives, principles and respect the land, planning, implementation and management regime and finally we will refer to the planning discipline.

**KEYWORDS:** planning, management, territory, regulations, Castilla y León.

## ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. ....	5
2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO. ....	7
2.1. Conceptos de “urbanismo” y de “ordenación del territorio”. ....	7
2.2. Distribución de competencias. ....	9
2.3. Organización administrativa de la Junta de Castilla y León. ....	10
3. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN. ....	13
3.1. Estatuto de Autonomía de Castilla y León 1983. ....	15
3.2. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 1994. ....	16
3.3. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 1999. ....	17
3.4. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 2007. ....	17
4. LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE 1998. ....	18
4.1. Antecedentes. El Derecho urbanístico en Castilla y León hasta 1997. ....	18
4.2. La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio. ....	23
5. LA LEY DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN DE 1999 Y EL REGLAMENTO DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN DE 2004. ....	29
5.1. Antecedentes y elaboración. ....	29
5.2. Objetivos. ....	30
5.3. Régimen del suelo. ....	30
5.4. Planeamiento urbanístico: planes generales, normas urbanísticas, planes parciales, estudios de detalle y planes especiales. ....	33
5.5. Sistema de Planeamiento Urbanístico (LUCYL y RUCYL). ....	34
5.6. Gestión urbanística. ....	36
5.7. Disciplina urbanística: infracciones y sanciones. ....	38
5.8. Reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 2014. ....	40
6. CONCLUSIONES. ....	42
7. BIBLIOGRAFÍA. ....	44

## ÍNDICE DE ABREVIATURAS.

LUCYL: Ley de Urbanismo de Castilla y León.

RUCYL: Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

LOTCYL: Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

TRLS: Texto Refundido de la Ley del Suelo.

BOCYL: Boletín Oficial de Castilla y León.

## 1. INTRODUCCIÓN.

Este Trabajo de Fin de Grado versa sobre “Urbanismo y Ordenación del territorio en Castilla y León”, su evolución y estado actual. Su objetivo fundamental es realizar un análisis de la evolución de la legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio en la Comunidad, desde su origen en 1983 hasta la actualidad.

El trabajo se divide en cuatro partes fundamentales. La primera parte se refiere a la competencia en materia de urbanismo y ordenación del territorio. Dicha competencia le corresponde a la Comunidad, más concretamente a la Junta de Castilla y León. La cual se estructura en siete Consejerías, entre ellas destacamos la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, y en ella la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo que es la competente en esta materia.

La segunda parte, consiste en analizar el Estatuto de Autonomía originario y sus posteriores reformas. El primer Estatuto con referencias al urbanismo y la ordenación del territorio en Castilla y León se aprueba en 1983. Los aspectos a destacar son el ámbito territorial, que lo conforman nueve provincias, y las instituciones básicas, que son las Cortes, el Presidente de la Junta y la propia Junta de Castilla y León.

Posteriormente este Estatuto sufre diferentes reformas, en 1994 y después la reforma de 1999. Dichas reformas, entre otras cuestiones, fueron incrementando las competencias de la Comunidad Autónoma en materias legislativas y de ejecución. Finalmente, en el año 2007 se produjo una tercera reforma del Estatuto de la Comunidad en la que se pretendió reforzar la capacidad de autogobierno.

En la tercera parte se destacan los aspectos más importantes de la Ley de Ordenación del Territorio de 1998. Los objetivos de esta ley son: la promoción de un desarrollo sostenible y equilibrado, el aumento de la cohesión social y económica, la protección del patrimonio cultural, la protección del medio ambiente, la gestión responsable de los recursos naturales y la mejora de la vida de sus habitantes.

Finalmente, en la última parte del trabajo, se analizan y extraen los aspectos fundamentales de la normativa urbanística de Castilla y León. La normativa de la Comunidad en materia de urbanismo se recoge en dos textos únicos: la Ley de Urbanismo de Castilla y León y el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León.

En efecto, en 1999 se aprueba la Ley de Urbanismo de Castilla y León, y en 2004 se aprueba el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León. El objetivo de ambos textos legislativos es la regulación de la actividad urbanística en la Comunidad. Dicha actividad es considerada como una función pública. Entre los contenidos regulados por esta normativa se encuentran el régimen del suelo, el planeamiento, la ejecución y gestión urbanística y finalmente la disciplina urbanística.

El tema de este trabajo es objeto de análisis debido a la gran evolución que ha sufrido esta materia en cuanto a regulación legislativa se refiere. Al analizar los diferentes textos que han regulado la materia en las distintas épocas se puede comprobar cómo ha sido una materia en constante cambio, debido al continuo progreso social y al crecimiento de los núcleos de población. Por otro lado, se ha considerado que es un tema interesante puesto que se centra en el urbanismo y ordenación del territorio de nuestra Comunidad.

La metodología empleada para la realización de este trabajo ha sido el análisis de los textos legislativos vigentes en cada época, extrayendo los aspectos destacables de cada uno de ellos para poder tener una visión general y comparada de cómo era concebida la materia en un inicio y sus posteriores modificaciones hasta la actualidad.

## 2. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL URBANISMO Y LA ORDENACION DEL TERRITORIO.

### 2.1. Conceptos de “urbanismo” y de “ordenación del territorio”.

Atendiendo a la definición del Diccionario de la Real Academia de Lengua, podemos entender por urbanismo: “el conjunto de conocimientos que se refieren al estudio de la creación, desarrollo, reforma y progreso de las ciudades (poblados) en orden a las necesidades materiales de la vida humana”. Actualmente, en la 22ª edición del Diccionario, de 2001, el término “urbanismo” se define, con más precisión, como “conjunto de conocimientos relativos a la planificación, desarrollo, reforma y ampliación de los edificios y espacios de las ciudades”, como “organización u ordenación de dichos edificios y espacios” y como “concentración y distribución de la población en ciudades”.

Por su parte, JIMENEZ DE PARGA en el voto particular formulado en la STC 61/1997, de 20 Marzo (FD nº 3, 2º.) definió el urbanismo como “la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos, de población en el espacio físico, lo que, en el plano jurídico, se traduce en la ordenación urbanística”. También señala esta sentencia que en su contenido se incluyen las potestades de planeamiento, ejecución y gestión, intervención en el uso del suelo, así como el régimen jurídico del suelo.

El término “ordenación del territorio” es un concepto impreciso. Se empezó a utilizar desde los años 20 en el Reino Unido y Alemania, para referirse a la necesidad de contemplar el futuro de las ciudades dentro de su ámbito territorial.

Según PEREZ ANDRÉS, se pueden distinguir tres grandes modelos<sup>1</sup>:

1. **“Regional planning”**, como movimiento surgido en el Reino Unido a principios del siglo XX, ecologista y local. Trataba de que las actividades de la Administración respetasen los espacios naturales, haciéndolo de una forma global o integradora.
2. **“Amenagement du territoire”**, de origen francés, nacido después de la II Guerra Mundial. Este ha sido el concepto en que se ha inspirado el Derecho español hasta 1978, especialmente por su incorporación al I Plan de Desarrollo de 1964 y subsiguientes.

---

<sup>1</sup> PÉREZ ANDRÉS, A.A., *La Ordenación del Territorio en el Estado de las Autonomías*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998, pág. 48.

Es un concepto que está vinculado a la planificación económica, como su expresión y plasmación geográfica, con la finalidad de redistribuir la riqueza y la utilización de los recursos naturales, en beneficio de la comunidad. Es decir, la proyección geográfica de la planificación económica. Este modelo tiene como objetivo conseguir un equilibrio entre el nivel económico interregional y la mejora de las condiciones de vida de la población.

3. **“Raumordnung”** entendido como ordenación del espacio y el concepto de **“Raumplanung”** entendido como la planificación del espacio. Estos conceptos fueron utilizados en Alemania, Austria y Suiza. En este modelo las técnicas son adoptadas por Estados de estructura federal o descentralizada. La planificación económica ocupa un lugar secundario. Opera en un nivel superior y distinto del planeamiento urbanístico, ya que se concibe como algo superior al urbanismo local, estamos hablando ya de un concepto que se refiere a un nivel supralocal. Este último concepto es el que más influencia ha tenido en la Constitución Española de 1978 y también en la legislación autonómica. Finalmente fue el que se impuso.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, de 1983, define la ordenación territorial como “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”. La Sentencia del Tribunal Constitucional 36/1994, de 10 de febrero, define la ordenación del territorio como “la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial”, añadiendo que es “un conjunto de actuaciones políticas de contenido planificador cuyo objeto consiste en la fijación de los usos del suelo y el equilibrio entre las distintas partes del territorio del mismo”.

A pesar de toda la evolución histórica de estos conceptos, en nuestra legislación urbanística podemos distinguir los conceptos de urbanismo y ordenación del territorio de la siguiente forma:

Entendiendo por urbanismo, “la actuación administrativa que tiende, mediante la técnica del planeamiento municipal, a ordenar la ciudad en el sentido estricto y a fijar los usos y actividades en dicho suelo. Se da en el ámbito municipal, siendo una actividad eminentemente jurídica, aunque no de manera exclusiva. Su herramienta será el planeamiento urbanístico. Nace como una limitación al derecho de la propiedad,

estableciendo intereses públicos y privados. Su ámbito de afectación son los particulares principalmente y es una materia que se refiere especialmente al suelo”<sup>2</sup>.

Sin embargo, entenderemos por ordenación del territorio, “aquella política y técnica administrativa dirigida a lograr, a través de instrumentos de planeamiento vinculados a la planificación económica, bien el desarrollo equilibrado de las economías regionales y la mejora de la calidad de vida y el medio ambiente, bien la fijación de prioridades de usos y actividades sobre el territorio. Se da en el ámbito regional o suprarregional. Es una actividad jurídica o política, que incluye otros instrumentos. Se sirve de herramientas como los planes y otras directrices. Supone la aplicación de criterios eminentemente públicos, de carácter económico y social. Su ámbito de afectación son los agentes públicos y se refiere a todos los recursos naturales”<sup>3</sup>.

Por lo que podemos concluir que, la Ordenación del Territorio “tiene por finalidad la acomodación estructural en un espacio físico determinado, regulando los factores condicionantes de la ocupación y utilización del suelo mediante usos y actividades de relevancia supramunicipal, facilitando el desarrollo de acciones administrativas y resolviendo la integración espacial de las necesidades públicas y privadas, en especial aquellas con incidencia territorial”<sup>4</sup>.

## **2.2. Distribución de competencias.**

La Constitución en su artículo 148.1º, 3, dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”. Basándose en este artículo, todos los Estatutos de Autonomía han asumido la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, con el carácter de exclusivas. Por tanto las Comunidades Autónomas, en estas materias, ostentan todas las potestades: la legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva.

---

<sup>2</sup> SÁNCHEZ GOYANES, E., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, El Consultor, Madrid, 2000, pág.22.

<sup>3</sup> SÁNCHEZ GOYANES, E., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico...*, op., cit., pág. 22.

<sup>4</sup> FERNÁNDEZ DE GATTA SANCHEZ, D., Y OTROS, *Contratos Públicos, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ratio Legis, Salamanca, 2014, pág. 256.

Por lo tanto, la competencia en materia de ordenación del territorio le corresponde con carácter exclusivo a la Comunidad Autónoma, aunque el Estado pueda intervenir de acuerdo con sus propias competencias constitucionales.

No obstante, en materia de urbanismo la Administración Local también tiene un papel importante, ya que el artículo 25 de la Ley 7/1985 de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, en su última reforma realizada en el 30 de diciembre de 2013, le atribuye la competencia en materia de urbanismo como propia y originaria.

En cambio, la competencia en materia de ordenación territorial queda fuera de la actuación local, dado su carácter supralocal. Es dicho interés supralocal, el que justifica que la titularidad de esta competencia corresponda a la Administración autonómica.

Sin embargo, la legislación de ordenación del territorio admite la participación de la Administración local en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación del territorio. Atribuye también, a las Entidades locales, la iniciativa para la formulación de Directrices de Ordenación del Territorio de ámbito Subregional (art. 18.1 LOTCYL) y en los Planes y Proyectos Regionales (art. 20.3 LOTCYL).

Por lo tanto, como resultado del reparto de competencias de los artículos 149 y 148.1.3º de la Constitución Española, la administración autonómica tiene competencia exclusiva en las materias de ordenación del territorio y urbanismo.

### **2.3. Organización administrativa de la Junta de Castilla y León.**

La Junta de Castilla y León se compone por el Presidente, la consejería de la Presidencia y por ocho consejerías que se reparten las diversas materias sobre las que tiene competencia la Junta de Castilla y León; siendo estas, las de Hacienda, Economía y Empleo, Fomento y Medio ambiente, Agricultura y Ganadería, Sanidad, Familia e Igualdad de Oportunidades, Cultura y Turismo y Educación.

En efecto, el Decreto 2/2011, de 27 de junio, del Presidente de la Junta de Castilla y León, de Reestructuración de Consejerías, organiza la Administración de la Comunidad Autónoma en Consejerías, entre las que se encuentra la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.

La composición de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente se establece en el artículo 2 del Decreto 34/2011, de 7 de julio. La Consejería de Fomento y Medio Ambiente se estructurará en los siguientes órganos directivos centrales:

- Secretaría General
- Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.
- Dirección General de Carreteras e Infraestructuras.
- Dirección General de Transportes.
- Dirección General de Telecomunicaciones.
- Dirección General del Medio Natural.
- Dirección General de Calidad y Sostenibilidad Ambiental.
- Agencia de Protección Civil.
- Fundación del Patrimonio Natural de Castilla y León.

#### **Competencias de la Consejería de Fomento y Medio Ambiente.**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 6 del citado Decreto 2/2011, a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente le corresponden las competencias que tenía atribuidas la Consejería de Fomento, así como las competencias en materia de Medio Ambiente –a excepción de la relativa a la Ordenación del Territorio, que se atribuye a la Consejería de la Presidencia– y las competencias de Protección Civil.

En la estructura de la nueva Consejería de Fomento y Medio Ambiente destaca la asunción por la Dirección General de Vivienda y Urbanismo, de las competencias en materia de vivienda y patrimonio arquitectónico y en materia de urbanismo, suelo y cartografía.

El Decreto 34/2011, de 7 de julio, establece que compete a la Consejería de Fomento y Medio Ambiente, promover y dirigir la política en materia de carreteras; vivienda; urbanismo; suelo; patrimonio arquitectónico; cartografía; telecomunicaciones; transportes; logística; infraestructuras del transporte; calidad en la construcción y en la obra pública; evaluación; prevención y control ambiental; educación ambiental; medio natural; aguas; residuos e infraestructuras ambientales; protección ciudadana y seguridad pública; coordinación de Policías Locales; espectáculos públicos y actividades recreativas, así como el ejercicio de las funciones de coordinación, ejecución e inspección en tales materias.

## **Competencias de la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.**

Como parte de la Consejería de Fomento y Medio ambiente, nos encontramos la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo.

El Decreto 34/2011, de 7 de julio, establece que además de las competencias previstas en el artículo 40 de la Ley 3/2001, de 3 de julio, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad de Castilla y León, corresponden a la Dirección General de Vivienda, Arquitectura y Urbanismo las siguientes atribuciones:

- El impulso y la gestión de las competencias en materia de vivienda.
- La elaboración, desarrollo y seguimiento del Plan de Vivienda de Castilla y León.
  - La promoción de viviendas de protección pública.
  - La programación y ejecución de los programas de subvenciones en materia de vivienda.
    - La gestión y administración del parque residencial de la Administración de la Comunidad de Castilla y León.
      - El tratamiento y la rehabilitación del patrimonio arquitectónico, los espacios urbanos y los elementos edificados degradados.
        - La dirección y coordinación de las políticas de rehabilitación integral y renovación urbana.
        - El impulso y la gestión de las competencias en materia de urbanismo.
        - La programación, fomento y seguimiento del planeamiento urbanístico.
        - La tramitación, y en su caso elaboración, del planeamiento urbanístico de ámbito supramunicipal, y del que prevean los instrumentos de ordenación del territorio en vigor.
          - La preparación de los asuntos que deban conocer los órganos urbanísticos de la Comunidad Autónoma, así como la gestión, ejecución y seguimiento de sus acuerdos.
          - La dirección y coordinación de las actuaciones de los servicios territoriales en materia de urbanismo, en particular en lo relativo a las Comisiones Territoriales de Urbanismo.
          - La protección de la legalidad urbanística en el ámbito de las competencias de la Comunidad Autónoma.

- El impulso, gestión y fomento de iniciativas, tanto públicas como privadas, para la obtención y preparación de suelo destinado a vivienda protegida.
- La administración y gestión de los bienes integrantes del Patrimonio de Suelo de Castilla y León y la coordinación con los demás patrimonios públicos de suelo, sin perjuicio de las competencias de la Consejería de Hacienda.
- La elaboración y gestión de la cartografía topográfica, la información geográfica de referencia y los datos temáticos fundamentales.
- El asesoramiento a los municipios en las materias atribuidas a la Dirección General, sin perjuicio de las competencias de las Diputaciones Provinciales.
- La coordinación y seguimiento con otras Administraciones Públicas de las actuaciones que se realicen en materias que sean de interés para la Comunidad de Castilla y León.
- Cualquier otra que le sea legalmente atribuida, delegada o desconcentrada<sup>5</sup>.

### 3. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN EL ESTATUTO DE CASTILLA Y LEÓN.

El Real Decreto Ley 20/1978, de 13 de Junio, aprobó el Régimen Preautonómico para Castilla y León. En un principio, el ámbito de actuación se ejercía en las nueve provincias que hoy en día conforman Castilla y León, más La Rioja (Logroño) y Cantabria (Santander).

En el artículo 2 del Real Decreto Ley se pone de manifiesto que en esos momentos no es definitiva la decisión de constituir una Comunidad Autónoma. Por Acuerdo del Pleno del Consejo General de Castilla y León, de 26 de octubre de 1979 (Sesión Extraordinaria celebrada en Palencia), se ejercita la iniciativa autonómica en Castilla y León por la vía del artículo 143 de la Constitución (BOCYL de 1 de noviembre).

La Disposición Transitoria Séptima del Estatuto de Autonomía de Castilla y León preveía, en su redacción original, la posible incorporación de algunas provincias limítrofes a la propia Comunidad, aunque finalmente no se llevó a cabo.

---

<sup>5</sup> <http://www.gobierno.jcyl.es/> (Consultado el 13 de marzo de 2015).

Para la elaboración del proyecto de Estatuto, la Asamblea de Diputados Nacionales, Senadores y miembros de las Diputaciones Provinciales, en su sesión de 7 de julio de 1982, aprueba el Proyecto de Estatuto de Autonomía de Castilla y León, que es publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales de 24 de julio de 1982.

Tras su tramitación parlamentaria se produce la aprobación final por Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, y asimismo la aprobación por motivos de interés nacional de la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de marzo, de aplicación del artículo 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia, incorporándola a la Comunidad.

Como aspectos importantes del estatuto podemos destacar: el ámbito territorial comprende nueve provincias (Ávila, Burgos, León, Palencia, Salamanca, Segovia, Soria, Valladolid y Zamora). Y las instituciones básicas, que son: las Cortes, el Presidente de la Junta y la propia Junta de Castilla y León<sup>6</sup>.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse sobre diversos preceptos del Estatuto, debido a los recursos de inconstitucionalidad que se presentaron. Cabe destacar las siguientes sentencias:

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 89/1984, de 28 de Septiembre, BOE nº 261** (relativa a la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León), en la que se resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por 54 Senadores. El objeto de este recurso es el incumplimiento del artículo 146 de la Constitución, relativo a la legitimidad para promover el proceso autonómico. Ello se debía a que la Diputación Provincial de León había retirado su consentimiento a formar parte de la nueva Comunidad Autónoma, pero, a pesar de ello, la LO 4/1983 había incluido a esta provincia dentro del ámbito territorial de Castilla y León. El Tribunal Constitucional desestima el recurso alegando que el requisito de legitimación debía darse en el momento inicial del proceso de constitución de la autonomía, por lo que la retirada de la iniciativa, una vez había comenzado a ser tramitada por las Cortes Generales, no implicaba necesariamente un cambio en el mapa de la región.

---

<sup>6</sup> <http://www.congreso.es/consti/estatutos/> (Consultado el 20 Marzo de 2015).

- **Sentencia del Tribunal Constitucional 100/1984, de 8 de Noviembre, BOE n° 285** (relativo a la Ley Orgánica 5/1983, de 1 de Marzo, de aplicación del Artículo 144.c) de la Constitución a la provincia de Segovia). El objeto del recurso es contra la inclusión de Segovia en la Comunidad Autónoma de Castilla y León. Se estima que la forma de inclusión de esta provincia incumple lo dispuesto en el artículo 144. Ello se debe a que el 31 de julio la Diputación Provincial había acordado impulsar su constitución como Comunidad uniprovincial, si bien posteriormente 179 municipios, que representaban el 87,7% de lo totales y el 56,69% de su población censada, solicitaron su integración en Castilla y León. El Tribunal Constitucional resuelve desestimando el recurso al considerar válido el proceso de adhesión a la nueva autonomía.
- **Sentencia del Tribunal Constitucional 99/1986, de 11 de Julio, BOE n. ° 175**, (contra la Disposición Transitoria Séptima, apartado 3, de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de Febrero, del Estatuto de Autonomía de Castilla y León). La sentencia resuelve dos recursos de inconstitucionalidad promovidos por el Gobierno y el Parlamento Vasco contra el precepto del Estatuto de Autonomía que regula la posible adhesión del Condado de Treviño a la provincia de Álava y, por lo tanto, al País Vasco. En concreto, se exige una mayoría de dos terceras partes de los componentes de los Ayuntamientos interesados. Por el contrario, la Ley Orgánica 3/1979, de Estatuto de Autonomía del País Vasco, exigía tan solo la mayoría simple del Ayuntamiento e informe preceptivo, que no vinculante, de la Junta de Castilla y León. El Tribunal Constitucional de nuevo se pronuncia a favor de la constitucionalidad del Estatuto al concluir que la regulación del procedimiento de segregación del Condado de Treviño correspondía realizarla al Estatuto de Castilla y León (región en la que está el enclave, por corresponder a la provincia de Burgos), y no al del País Vasco.

### **3.1. Estatuto de Autonomía de Castilla y León 1983.**

De acuerdo con lo establecido en la Constitución, el Estatuto de Autonomía de Castilla y León en su versión original fue aprobado por la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero (BOE del 12 de marzo), e incluía las materias de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda” como competencias exclusivas de la Comunidad, “sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149 de la Constitución”.

Efectivamente, su artículo 32, relativo a las “competencias exclusivas”, incluye la lista de competencias que tienen dicho carácter, y entre ellas la relativa a “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Como se puede observar, la segunda de las competencias, a las que se dota de carácter exclusivo es a la materia de ordenación del territorio urbanismo y vivienda; asumiendo así, la potestad legislativa, la potestad reglamentaria, la gestión y la función ejecutiva incluyendo la inspección.

El artículo 34, relativo a las competencias de desarrollo normativo y de ejecución, establece que será competencia de la Comunidad de Castilla y León el desarrollo legislativo y la ejecución de la Legislación del Estado, en una serie de materias, entre ellas, el “régimen local”. Dicha materia está íntimamente relacionada con el urbanismo y la ordenación del territorio<sup>7</sup>.

### **3.2. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 1994.**

El texto inicialmente aprobado en el año 1983, ha sufrido varias modificaciones en los años 1994 (Ley Orgánica 11/1994, de 24 de marzo, de Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) y 1999 (Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983) que, entre otras cuestiones, han ido incrementando las competencias legislativas y de ejecución de la Comunidad Autónoma en diversas materias.

En la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 11/1994 se pone de manifiesto la transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas, realizada en el marco del Pacto Autonómico de 1992, siendo necesaria su incorporación al contenido del Estatuto de Autonomía.

Esta reforma sólo contemplaba aspectos competenciales, incluidos en sus artículos 24, 26, 27, 28 y 29, y la introducción de un nuevo artículo 27 bis relativo a competencias sobre educación. El artículo 27, relativo a las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución, incorpora de forma específica, en su punto 3º, la relativa a “Ordenación y planificación de la actividad económica regional en el ejercicio de las competencias asumidas en el marco del presente Estatuto”.

---

<sup>7</sup> <http://www.congreso.es/consti/estatutos/> (Consultado el 20 de marzo de 2015).

### **3.3. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 1999.**

Posteriormente, la reforma del Estatuto de 1999 (Ley Orgánica 4/1999, de 8 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 4/1983) no sólo afecta al ámbito competencial sino que profundiza en la capacidad de autogobierno de la Comunidad.

Cabe destacar, como aspectos importantes de la reforma, la inclusión de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; la creación de instituciones autonómicas como el Procurador del Común, el Consejo Consultivo y el Consejo de Cuentas, y también se incluyen nuevas facultades del Presidente de la Junta de Castilla y León: la cuestión de confianza, la disolución anticipada de las Cortes y la supresión de la limitación del número de Consejerías.

Por otro lado, se incluye el artículo 4 con el título de “valores esenciales”. Son valores esenciales para Castilla y León la lengua castellana, el patrimonio histórico y artístico, y el patrimonio natural. Dichos valores serán objeto de especial protección, y para ello se fomentara la creación entidades que ayuden a conseguir ese fin.

### **3.4. Reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León 2007.**

El 29 de noviembre de 2006, el Pleno de las Cortes de Castilla y León aprobó el texto de la tercera reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad. El Pleno del Congreso de 30 de octubre de 2007 aprobó la iniciativa (127/000008); a continuación pasó al Senado, donde el 21 de Noviembre siguiente quedaba definitivamente aprobada.

El objetivo de esta reforma fue reforzar aún más la capacidad de autogobierno de la Comunidad, y para ello se introdujeron algunas novedades como la nueva redacción del preámbulo o el reconocimiento de los derechos sociales de los ciudadanos de Castilla y León, además de asumir nuevas competencias y reforzar el nivel competencial ya existente.<sup>8</sup>

Como aspectos importantes de la reforma podemos destacar que Castilla y León es definida como una "comunidad histórica y cultural reconocida" (preámbulo y art. 1). El Título I (arts. 7 al 18), mantiene el artículo 4 relativo a los “valores esenciales”, introducido por la reforma de 1999. Además, se incluye un catálogo de derechos de los castellanos y leoneses y se recogen los principios rectores que orientaran las políticas

---

<sup>8</sup> SAEZ HIDALGO, I., REY MARTINEZ, F., Y OTROS, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Thomson Reuters-Civitas-Junta de Castilla y León, Cizur Menor (Navarra), 2011.

públicas de la Comunidad. Otra novedad importante es el ámbito de actuación, que se extiende a todos los derechos constitucionales y a los principios recogidos en el Estatuto.

El Título III regula la organización territorial, y describe un marco general para el desarrollo de la autonomía de los municipios, provincias y demás entes locales. El Estatuto introduce una reforma en cuanto a los municipios, se pretende la transferencia de competencias de la Comunidad a los Ayuntamientos, Diputaciones y otros entes locales, a cambio de que éstos participen en los ingresos de la comunidad.

El artículo 51 propone la creación del Consejo de Cooperación Local de Castilla y León, órgano de cooperación entre la Administración regional y local, que permitirá a las entidades locales participar en la toma de decisiones del Gobierno autonómico.

El Título IV regula de forma más precisa las relaciones entre el Estado y la Comunidad Autónoma. Estas relaciones se regirán por los principios de solidaridad y lealtad institucional. El instrumento para llevar a cabo estas relaciones será la Comisión de Cooperación entre la Comunidad de Castilla y León y el Estado (art. 59).

Finalmente, el artículo 70 prevé las materias en las que la Comunidad tendrá competencia exclusiva. Estas materias serán: ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (art.70.6)<sup>9</sup>.

#### 4. LA LEY DE ORDENACION DEL TERRITORIO DE 1998.

##### **4.1. Antecedentes. El Derecho urbanístico en Castilla y León hasta 1997.**

###### **Primera época: la Ley de 1956.**

El sistema normativo en materia de ordenación de territorio en la Comunidad está constituido por la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de Castilla y León; la cual, de acuerdo con el Estatuto, reconoce la competencia exclusiva de la Comunidad en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

El origen del contenido del Derecho urbanístico español lo encontramos en la Ley Sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956. En esta ley, ya se definían los principios que han regido el urbanismo español. Por un lado, la propiedad privada del suelo. Y por otro, la decisión pública sobre el uso del suelo como objetivo de

---

<sup>9</sup> <http://www.congreso.es/consti/estatutos/> (Consultado el 25 de marzo de 2015).

que éste responda a un interés general. En conclusión, se establece la concepción del urbanismo como función pública<sup>10</sup>.

La Ley de 1956 tuvo una aplicación muy limitada en Castilla y León. Sólo los principales núcleos urbanos industrializados (Valladolid, Palencia, Burgos...) usaron los instrumentos y mecanismos que ofrecía esta primera legislación urbanística.<sup>11</sup>

### **Segunda época: el Texto Refundido de 1976 y los Reglamentos de 1978.**

En 1975, se aprobó una primera reforma de la Ley del Suelo, recogida el año siguiente en el Texto Refundido de 1976, que fue completada por los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística de 1978, y los posteriores Reales Decretos-Leyes 3/1980, de 14 de marzo, y 16/1981, de 16 de octubre.

En este período se aprobó la Constitución de 1978, la cual, permitió a las Comunidades Autónomas asumir competencias en materia sobre urbanismo y ordenación del territorio. Posteriormente, los Estatutos de Autonomía atribuyeron la competencia exclusiva en dichas materias.

La Ley de 1976 se aplicó de manera considerable en la Comunidad, ya que se aprobó unos años antes de las elecciones locales democráticas de 1979 que conllevaron a una radical transformación de la vida municipal. Por ello, en Castilla y León como en la mayoría del país, los Ayuntamientos recién elegidos abordaron la elaboración de planes urbanísticos adaptados a esa reforma de 1976. Se concebía el urbanismo como un instrumento transformador de la ciudad<sup>12</sup>.

No obstante, no es hasta 1982 cuando comienzan a aprobarse nuevos Planes Generales. Hay que destacar, que de todos los municipios de más de 5000 habitantes, tan solo Soria no consigue aprobar de manera definitiva sus planes antes de 1990.

La aplicación de esta legislación tuvo un importante éxito en la década de los ochenta del pasado siglo, y en ello influyó la voluntad política para aplicarla, pues eran los años

---

<sup>10</sup> MARINERO PERAL, A., "Génesis y formación del derecho urbanístico en Castilla y León", en SÁNCHEZ GOYANES, E., FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, El Consultor, Madrid, 2000, pág. 17.

<sup>11</sup> QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.

<sup>12</sup> MARINERO PERAL, A., "Génesis y formación...", op. cit, pág. 20.

en los cuales la mayoría de la sociedad veía el plan general como el instrumento capaz de liderar y propiciar la transformación de las ciudades.

En conclusión, el Texto Refundido de 1976, junto con los Reglamentos y el resto de disposiciones aprobadas entre 1978 y 1981, fue válido durante los primeros años de asunción de las competencias en materia de urbanismo y ordenación del territorio por parte de todas las Comunidades Autónomas.<sup>13</sup>

### **Tercera época: la reforma de 1990 y el texto refundido de 1992.**

En la década de los noventa del siglo XX, la Administración del Estado lleva a cabo una segunda reforma de la legislación urbanística, aprobando la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo.

Con esta reforma se pretendía desvincular las facultades urbanísticas del contenido del derecho de propiedad, pero en la práctica introdujo un nuevo sistema, que fue entendido por la Comunidad de Castilla y León como una vulneración de dicho orden competencial. Y por este motivo, la Junta de Castilla y León, junto con otras instituciones, optó por la impugnación de esta ley ante el Tribunal Constitucional.

El recurso de inconstitucionalidad presentado por la comunidad de Castilla y León, solicitaba que se anulase la Disposición Final 1ª de la Ley 8/1990, que declaraba de aplicación plena varios preceptos.

Esta postura tomada por la Comunidad de Castilla y León, hizo que la actividad legislativa se paralizase en los años siguientes, ya que se pensaba que si prosperaba el recurso, la Ley 8/1990 se seguiría aplicando de manera supletoria.

Pero la resolución del Tribunal Constitucional tardó más de seis años, por lo que algunas Comunidades Autónomas no esperaron la sentencia y decidieron adaptar la normativa estatal a sus particularidades. Finalmente, la resolución del Tribunal tuvo un mayor efecto del esperado, ya que ponía de manifiesto el deslinde competencial.

Hacia 1994 comenzaron los trabajos para elaborar la legislación autonómica sobre urbanismo y ordenación del territorio. Tras la publicación de la Sentencia 61/1997, de 20 de abril, del Tribunal Constitucional, que declaró inconstitucionales la Ley de 1990 y el

---

<sup>13</sup> En general, QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal...*, op, cit.

Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, resucitando la vigencia del Texto Refundido de 1976, estos trabajos se aceleraron debido a las importantes consecuencias que acarreaba la decisión del Tribunal.

En esos momentos, Castilla y León no tenía una Ley urbanística propia, pero si algunos Planes Generales adaptados al Texto Refundido de 1992. En esos momentos se producen tres situaciones:

1. Palencia en 1991, Soria en 1994 y Valladolid en 1996, habían revisado sus planes generales en virtud a la reforma legal parcialmente anulada.
2. León, Zamora, Salamanca, Segovia, Ávila y Burgos, junto con Ponferrada, Miranda de Ebro y Aranda de Duero (municipios con más de 25.000 habitantes) no habían revisado sus Planes Generales. Pero se estaban usando técnicas urbanísticas como la “cesión de aprovechamiento” en suelo urbano, establecida por la Ley 8/1990.
3. Los restantes municipios de la Comunidad Autónoma que sumaban un total de 2.235, todos ellos con una población inferior a 25.000 habitantes. A dichos municipios les afectaba el Texto Refundido de 1992 en pequeña medida, ya que en municipios de estas dimensiones no se le aplicaban las innovaciones más señaladas, según la Ley (Disposición Adicional 1ª). Por ello, los efectos de la Sentencia en estos municipios fue de menor importancia.

Hasta la aprobación de la nueva Ley urbanística de la Comunidad, se propusieron múltiples alternativas. Pero, tras el conocimiento de la sentencia del Tribunal Constitucional, se optó por la elaboración de una Circular interpretativa, con el fin de facilitar la aplicación de la normativa y el planeamiento urbanístico. Concretamente, se trata de la Circular de 30 de mayo de 1997 “Sobre criterios para la aplicación del régimen jurídico urbanístico tras la sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de Marzo”<sup>14</sup>; en la que se ponían de manifiesto los criterios de interpretación que se consideraban más adecuados.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> MARINERO PERAL, A., “Génesis y formación...”, op, cit, pág. 22.

<sup>15</sup> QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal...*, op, cit.

## **La Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en materia de Urbanismo.**

Conocida la Sentencia del Tribunal Constitucional de 1997, surgió la necesidad de elaborar lo antes posible una legislación urbanística propia para la Comunidad de Castilla y León.

No obstante, habían sido puestas de manifiesto por la Circular citada dos cuestiones previas que debían resolverse, ya que tenían efectos inmediatos sobre la Administración local. Estas cuestiones eran:

- a. La efectividad de los Planes Generales de Ordenación Urbana adaptados al Texto Refundido de 1992, con sus técnicas peculiares.
- b. La aplicabilidad del sistema de participación municipal en las plusvalías generadas por la actividad urbanística pública. Puesto que según la Circular existía una falta de cobertura legal tras la sentencia para poder atribuir a la administración municipal el 10% del aprovechamiento tipo o medio, en las unidades de ejecución del suelo urbano. Es decir, para la “cesión de aprovechamiento” en suelo urbano.

En 1997, se decidió elevar a las Cortes de Castilla y León un Proyecto de Ley por el trámite de urgencia. Como consecuencia de ello, se aprobó la Ley 9/1997, de 13 de octubre, de Medidas Transitorias en Materia de Urbanismo. Tenía por finalidad restaurar el sistema de recuperación de plusvalías urbanísticas, rehabilitando la cobertura legal de algunas técnicas que habían sido anuladas por la sentencia.

La Ley 9/1997 contaba con un único artículo, en el que se delimitaba el aprovechamiento urbanístico de titularidad pública de forma negativa, es decir, lo definía como el que exceda del correspondiente al titular de cada terreno. A consecuencia de ello, se distinguían 3 situaciones: el suelo urbano consolidado, el suelo urbano no consolidado y el suelo urbanizable y apto para urbanizar.

En cuanto a la tramitación de esta Ley, tuvo carácter de urgencia. Fue aprobada por la Junta de Castilla y León como Proyecto de Ley, de 22 de agosto de 1997, y finalmente fue promulgada el 13 de octubre como Ley 9/1997, de 13 de octubre, siendo publicada en el BOCYL del 16 de octubre<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> MARINERO PERAL, A., “Génesis y formación...”, op, cit, pág. 24.

#### **4.2. La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio.**

La materia de ordenación del territorio no ha sufrido grandes reformas, a diferencia de lo ocurrido con la materia de urbanismo. Debido quizá a que no había una legislación estatal en materia de ordenación del territorio antes de la Constitución.

Al no existir legislación, permitió a las Comunidades Autónomas asumir las competencias sobre ordenación del territorio con total libertad para definir el contenido de la materia.

Las leyes autonómicas en esta materia tienen una estructura muy similar, puesto que todas tienen un objeto común, que es colmar las insuficiencias de los sistemas de planificación local para solucionar los problemas que exceden del ámbito del municipio. Para ello, lo que hacen es crear un nuevo sistema de instrumentos de ordenación del territorio.<sup>17</sup>

En Castilla y León, hasta 1997 los trabajos de redacción de la legislación en materia de urbanismo y ordenación del territorio se llevan a cabo de manera conjunta. Debido a la incertidumbre que generó la Sentencia constitucional de 1997 así como la generada por el nuevo Proyecto de Ley del Suelo estatal, se optó por separar la materia de ordenación del territorio y tramitar de forma separada el Proyecto de Ley de Ordenación del Territorio, para separarla de los problemas surgidos en cuanto a la normativa urbanística.

Desde principios de los años setenta se tiene conciencia de que la ordenación del territorio es algo distinto del urbanismo, si bien el urbanismo centra su ámbito de actuación a nivel local, la ordenación del territorio se concibe para actuar en un ámbito supralocal. Además las técnicas utilizadas por el urbanismo resultan insuficientes para ser aplicadas en un ámbito supramunicipal.

La ordenación del territorio es una tarea propia de la comunidad autónoma. Según la “Carta Europea de la Ordenación del Territorio”, dada en Torremolinos el 23 de mayo de 1983, la ordenación del territorio sería “la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad”.

El objeto de la Ley de Ordenación del Territorio fue establecer los principios y objetivos de la ordenación del territorio en la Comunidad de Castilla y León, y también

---

<sup>17</sup> CORCHERO, M., *Objeto y principios del Derecho Urbanístico estatal en el TRLS 2008*, Practica Urbanística, nº 101/2011.

regular los instrumentos necesarios para desarrollarlos. Con todo ello, se pretendía definir un modelo territorial y compatibilizar los procesos de urbanización con la protección del medio ambiente<sup>18</sup>.

### **El proceso de aprobación de la Ley de Ordenación del Territorio.**

Una vez recibidos todos los informes preceptivos, el texto definitivo fue elaborado por la entonces Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, incorporando muchas de las sugerencias aportadas. En la sesión de 11 de diciembre de 1997, la Junta de Castilla y León aprobó dicho texto como Proyecto de Ley, elevándolo a las Cortes para su tramitación.

Conocido el proyecto por las Cortes, el 20 de febrero, de 1998 fue publicado en el Boletín Oficial de las Cortes, y tramitado.

Los aspectos del Proyecto que suscitaron más preocupación fueron el respeto a la autonomía municipal, es decir, el debate entre vinculación y flexibilidad en los instrumentos de ordenación del territorio. En segundo lugar, la variedad y especificidad de Castilla y León, es decir, el tratamiento que se le iba a dar al medio rural, las áreas urbanas y a los ámbitos comarcales. En tercer lugar, suscitaron preocupación cuales iban a ser los mecanismos legales para facilitar y fomentar la participación social y la coordinación administrativa. Y por último, los contenidos de la ley y su aplicación en el futuro<sup>19</sup>.

Se presentaron numerosas enmiendas por los grupos parlamentarios. La encarga de la discusión de las mismas fue la Comisión de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, que a su vez encargó el informe de Ponencia emitido el 13 de noviembre de 1998. El 30 de noviembre se publicó en el Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León el texto propuesto. Finalmente, el 30 de noviembre de 1998 el Pleno de las Cortes de Castilla y León aprobó la Ley. El 5 de diciembre de 1998, fue promulgada como Ley 10/1998, entrando en vigor al día siguiente de su publicación en el BOCYL.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup>MARINERO PERAL, A., “Génesis y formación...”, op., cit., pág. 26.

<sup>19</sup> Boletín Oficial de las Cortes de Castilla y León de 22 de abril de 1998.

<sup>20</sup> CARO-PATÓN CARMONA, I., y MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2007.

La Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio de la Comunidad de Castilla y León ha sido modificada por Ley 7/2013, de 27 de septiembre, de Ordenación, Servicios y Gobierno del Territorio de la Comunidad de Castilla y León.

La LOTCYL se estructura en Exposición de Motivos, tres Títulos (de la ordenación del territorio, de los instrumentos de ordenación y de la coordinación administrativa y la participación social), cuatro disposiciones adicionales, tres disposiciones transitorias y dos disposiciones finales.

El artículo 1 hace referencia al objeto de la Ley que es establecer los principios y los objetivos de la Ordenación del Territorio en la Comunidad Autónoma de Castilla y León, y regular los instrumentos necesarios para el ejercicio por la Junta de Castilla y León de su competencia en la materia. En el artículo 2º se establecen las ideas matrices o principios de la ordenación del territorio de la Comunidad de Castilla y León. Estos principios, son los de coordinación y cooperación administrativa, con la finalidad de asegurar la coherencia en la actuación de las administraciones públicas. Asimismo, también menciona el principio de la participación social.

La LOTCYL, basándose en lo que establece la Carta Europea de la Ordenación del Territorio de 1993, expone en el artículo 2 apartado 2º una serie de objetivos generales que serán alcanzados mediante otros objetivos más concretos.

La ordenación del territorio es concebida en la LOTCYL como una función pública, cuya titularidad corresponde a la Junta de Castilla y León, sin perjuicio de la participación de la iniciativa privada y de otras Administraciones públicas (art. 2-3º y 3).

El artículo 4, con el que finaliza el Título I, prevé de forma expresa el principio de participación social, por el que se obliga a someter los instrumentos de ordenación del territorio a los trámites de información pública y audiencia de las Administraciones públicas que se vean afectas.

A continuación, el Título II está dedicado a los instrumentos de ordenación del territorio. El capítulo I se dedica a las disposiciones comunes para todos y en los Capítulos II a V establece el régimen de cada uno de ellos. El texto finaliza con el Título III en el que se establece la regulación de los instrumentos de participación social y coordinación administrativa.

El artículo 5, establece cuales serán dichos instrumentos, la Junta de Castilla y León para poder llevar a cabo su actividad en esta materia dispondrá de las Directrices de Ordenación del Territorio, las Directrices de Ordenación de ámbito subregional, los Planes y Proyectos Regionales, y también podrá servirse de Planes de Ordenación de los Recursos Naturales.

El artículo 6 de la LOTCYL establece que los instrumentos de ordenación del territorio serán complementarios de los planes y programas, pero no excluyentes. En el apartado segundo de este artículo, se pone de manifiesto la vinculación existente entre los instrumentos de ordenación del territorio y los planes, programas de actuación y proyectos. Además, los instrumentos de ordenación del territorio deberán definir su “grado de aplicación” para cada caso en concreto. Esta aplicación se divide en 3 niveles: aplicación plena, básica u orientativa.

Los instrumentos de ordenación del territorio previstos son:

**1. Directrices de Ordenación del Territorio** (arts. 8 a 13 LOTCYL). Son el instrumento esencial y central de la ordenación del territorio. Tienen como finalidad fijar la política territorial de la Comunidad, en consonancia con las políticas sociales, económicas y culturales vigentes.

Los objetivos de estas Directrices son la definición del modelo territorial de la comunidad, orientar la política territorial de la Junta de Castilla y León, así como establecer el marco de referencia para los restantes instrumentos de ordenación del territorio

Las funciones comprenderán el establecimiento del marco de referencia para los restantes instrumentos territoriales, proponer y programar actuaciones de alcance o interés para la comunidad, definir el modelo territorial de Castilla y León y lograr la consecución del desarrollo sostenible y el equilibrio territorial en la Comunidad.

Los diversos grados de aplicación de las directrices (plena, básica u orientativa) hacen que se establezca una diferenciación entre las directrices esenciales, que serán de aplicación plena siempre, y que deberán ser incluidas en un texto legislativo, y las directrices complementarias, que deberán ser incluidas en un texto reglamentario.

Las directrices de ordenación del territorio tendrán un contenido mínimo que viene establecido en el artículo 10, y además deben incluir un Programa de actuación, con evaluación de la coherencia de las Directrices con la política económica de la Comunidad y con los programas de las restantes Administraciones públicas y de la Unión Europea. En cuanto a la documentación, las directrices deberán incluir un informe ambiental, para llevar a cabo el trámite ambiental oportuno, aparte de los documentos determinados reglamentariamente.

La elaboración y aprobación de las directrices será competencia de la Junta de Castilla y León. No obstante, la elaboración de la documentación de las directrices corresponderá a la Consejería competente.

El documento de las Directrices Esenciales, será aprobado por Ley de las Cortes de Castilla y León. Y el documento de las Directrices Complementarias será aprobado mediante Decreto por la Junta de Castilla y León. El Capítulo II finaliza con el proceso de revisión, seguimiento y modificación de las directrices de ordenación del territorio.

Tras varios intentos, se sancionó la Ley 3/2008, de 17 de junio, de aprobación de las Directrices Esenciales de Ordenación del Territorio de Castilla y León.

La Ley contiene un artículo único en el que se aprueban las Directrices, se afirma su aplicación plena y se deja patente su carácter vinculante para las Administraciones local y autonómica, así como para los particulares. Además, se prevé la elaboración en un momento posterior, de las Directrices Complementarias. Las Directrices Esenciales de ordenación del territorio, tienen como finalidad establecer “un modelo territorial al servicio del desarrollo sostenible”.

El criterio básico que establecen las Directrices es fomentar el desarrollo equilibrado en el espacio y que sea sostenible en el tiempo. Por lo que a la hora de implantar usos y actividades se deberá tener en cuenta su repercusión en la gestión sostenible de los recursos naturales y en la calidad de vida de los habitantes de la comunidad. El objetivo primordial de esta Ley es influir en los factores espaciales que condicionan la calidad de la población.

**2. *Directrices de Ordenación Subregionales***, (arts. 14 a 19 LOTCYL). Conforman el instrumento ordinario de la ordenación del territorio en la Comunidad. Tienen como finalidad integrar los recursos naturales, los equipamientos en ámbitos geográficos no

prefijados y las infraestructuras. Con este instrumento, se pretende la planificación de áreas que precisen ser consideradas de manera conjunta debido a sus problemas territoriales. Son un instrumento independiente.

Tienen una función destacable, que es suplir la inexistencia de ordenación urbanística a nivel municipal. Esta función es concebida con la finalidad de poder paliar uno de los problemas más graves regionales, la falta de ordenación urbanística a nivel municipal.

Estas directrices están previstas para actuar en aquellas áreas que necesiten una consideración conjunta y coordinada de sus problemas territoriales. No obstante, los ámbitos geográficos prioritarios serán la provincia, y especialmente los entornos de sus capitales. Además serán vinculantes para los planes, proyectos y programas de las Administraciones públicas.

La iniciativa para elaborar las Directrices Subregionales, puede partir de la Consejería competente, pero también de las Diputaciones, Consejos comarcales y de los Ayuntamientos de los municipios. Serán aprobadas por la Junta de Castilla y León, por Decreto. La LOTCYL también establece su seguimiento, modificación y revisión.

3. **Planes y Proyectos Regionales** (arts. 20 a 25 LOTCYL). El régimen jurídico es idéntico al resto de los instrumentos de ordenación. La diferencia está en que los Planes tienen un contenido más abstracto y general. En cambio, los Proyectos tienen un contenido más concreto y singular.

Por lo tanto podemos distinguir entre:

Los Planes Regionales de ámbito sectorial, que tienen por finalidad la ordenación y regulación de las actividades sectoriales sobre el todo o parte de la comunidad.

Los Planes Regionales de ámbito territorial, que sirven para la planificación de la ejecución de actuaciones industriales, residenciales, dotacionales o de implantación de infraestructuras, terciarias, que sean de interesas para Castilla y León.

Los Proyectos Regionales, que tienen por finalidad la planificación y la proyección de la ejecución inmediata de servicios, infraestructuras, dotaciones o instalaciones de utilidad pública o interés social, que se considere que tienen un interés para la Comunidad.

## 5. LA LEY DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN DE 1999 Y EL REGLAMENTO DE URBANISMO DE CASTILLA Y LEÓN DE 2004.

### **5.1. Antecedentes y elaboración.**

El Estatuto de Autonomía de Castilla y León, en su versión original, incluía como materias de competencia exclusiva la “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”, de acuerdo con lo establecido por la Constitución. Asumiendo en estas materias la potestad legislativa, la reglamentaria, la de gestión y la función ejecutiva.

Posteriormente, el nuevo Estatuto de Autonomía de 2007 sigue manteniendo el carácter de competencia exclusiva sobre esas materias aunque añade otras que están relacionadas con el territorio (en sus arts. 69 a 71, y 75 y 76). Además, se incluyen como valores esenciales de la Comunidad el respeto del medio ambiente, el patrimonio histórico, y se apuesta también por un desarrollo sostenible o el acceso a una vivienda (arts. 4, 15 y 16).

En 1998, se aprueba la Ley 10/1998, de 5 de diciembre, de Ordenación del Territorio (BOCYL 10 de Diciembre, y 18 de noviembre de 1999), que regulaba la materia como una función pública, competencia de la Junta de Castilla y León, estableciendo sus objetivos generales y los instrumentos correspondientes.

El 30 de Julio de 1998 se aprobó, por la Junta de Castilla y León, el Proyecto de Ley de Urbanismo y fue remitido a las Cortes para su tramitación parlamentaria. Finalmente se convirtió en la Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (LUCYL), modificada después.

Más tarde, se aprobó el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (RUCYL), mediante Decreto 22/2004, de 29 de Enero (BOCYL del 2 de Febrero), modificado posteriormente.

Las características de la normativa en materia de urbanismo en Castilla y León son: reducir la complejidad normativa, codificando la normativa urbanística aplicable en dos únicos textos (LUCYL y RUCYL). Otra característica es que las normas se adaptaron a las singularidades y problemas particulares de la Comunidad. La aceptación de los principios del Ordenamiento urbanístico consolidados en España desde 1956. Y finalmente se incorporaron principios a la actividad urbanística, como por ejemplo la

transparencia administrativa o la cohesión social y económica, la protección del patrimonio histórico o la protección del medio ambiente.<sup>21</sup>

## **5.2. Objetivos.**

En los artículos 1 y 2 de la LUCYL y del RUCYL encontramos el objeto de los mismos, que es la regulación de la actividad urbanística en Castilla y León. Dicha actividad es considerada como una función pública, la cual tiene por objeto la ordenación, conservación, transformación y control del uso del suelo, incluidos el vuelo y el subsuelo, especialmente su urbanización y edificación.

La actividad urbanística regulada tanto en la LUCYL como en el RUCYL, comprende el planeamiento urbanístico, la intervención en el suelo y en el mercado del suelo, la gestión urbanística, la participación social y la coordinación y organización administrativa e información urbanística.

Los artículos 4-LUCYL y 5-RUCYL prevén que dicha actividad alcance unos objetivos generales, como son asegurar el uso del suelo, fomentar un desarrollo territorial y urbano sostenible, impedir la especulación del suelo, garantizar la distribución equitativa, fomentar la iniciativa privada y la participación social, así como fomentar el libre acceso a la información urbanística.

Por último, el artículo 7-LUCYL y los artículos 1 a 3 y 11-RUCYL, establecen el modelo del sistema normativo-urbanístico, que deriva de la Constitución Española y se encuentra previsto en la Legislación básica estatal.

## **5.3. Régimen del suelo.**

El régimen del suelo se encuentra regulado en el Título II, “Bases del régimen del suelo”, del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008<sup>22</sup>. El artículo 10 nos habla de las funciones encomendadas a las Administraciones que son, entre otras, atribuir el destino que haga posible el paso de la situación de suelo rural a suelo urbanizado, mediante la

---

<sup>21</sup> CARO-PATÓN CARMONA, I., y MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico...*, op, cit.

<sup>22</sup> FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 23ª ed., Ed. Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014, y MARTÍN REBOLLO, L., BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Ed. Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2ª ed., 2 Tomos, 2009.

urbanización. Además, impedir la especulación y preservar de la urbanización al resto de suelo rural, y atender a los principios de accesibilidad universal, de eficiencia energética y de “de igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres”, entre otros.

El artículo 11 regula “la publicidad y eficacia en la gestión pública urbanística”. Este precepto obliga a someter a todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanística al trámite de información pública.

El artículo 12, establece únicamente dos tipos de suelo: el suelo rural y el suelo urbanizado.

- **Suelo rural:** es “el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización, que deberá incluir, como mínimo, los terrenos excluidos de dicha transformación por la legislación de protección o policía del dominio público, de la naturaleza o del patrimonio cultural, los que deban quedar sujetos a tal protección conforme a la ordenación territorial y urbanística por los valores en ellos concurrentes, incluso los ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales y paisajísticos, así como aquéllos con riesgos naturales o tecnológicos, incluidos los de inundación o de otros accidentes graves, y cuantos otros prevea la legislación de ordenación territorial o urbanística.

Así como el suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado, hasta que termine la correspondiente actuación de urbanización, y cualquier otro que no reúna los requisitos.”

- **Suelo urbanizado:** es el suelo “que, estando legalmente integrado en una malla urbana conformada por una red de viales, dotaciones y parcelas propia del núcleo o asentamiento de población del que forme parte, cumpla alguna de las siguientes condiciones: haber sido urbanizado en ejecución del correspondiente instrumento de ordenación; tener instaladas y operativas, conforme a lo establecido en la legislación urbanística aplicable, las infraestructuras y los servicios necesarios, mediante su conexión en red, para satisfacer la demanda de los usos y edificaciones existentes o previstos por la ordenación urbanística o poder llegar a contar con ellos sin otras obras que las de conexión con las instalaciones preexistentes. El hecho de que el suelo sea colindante con carreteras de

circunvalación o con vías de comunicación interurbanas no comportará, por sí mismo, su consideración como suelo urbanizado; y por último, estar ocupado por la edificación, en el porcentaje de los espacios aptos para ella que determine la legislación de ordenación territorial o urbanística, según la ordenación propuesta por el instrumento de planificación correspondiente. También se encuentra en la situación de suelo urbanizado, el incluido en los núcleos rurales tradicionales legalmente asentados en el medio rural, siempre que la legislación de ordenación territorial y urbanística les atribuya la condición de suelo urbano o asimilada y cuando, de conformidad con ella, cuenten con las dotaciones, infraestructuras y servicios requeridos al efecto”.

En cuanto a la regulación establecida en la legislación autonómica de Castilla y León, la LUCYL y el RUCYL dedican sus Títulos I (arts. 7-32 y 11-74, respectivamente) al *régimen del suelo*. Ambos textos comienzan con disposiciones generales en las que se establece el contenido urbanístico del derecho de propiedad, regulándose los derechos y deberes urbanísticos que les corresponden a los propietarios.

El artículo 10 y siguientes de la LUCYL se dedican al régimen general de la clasificación del suelo. Se establecen tres grandes categorías de suelo: urbano, urbanizable y rustico.

1. **Suelo urbano:** el artículo 11-LUCYL lo define como “los terrenos integrados de forma legal y efectiva en la red de dotaciones y servicios de un núcleo de población, y que, por tanto, cuenten con acceso público integrado en la malla urbana, abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía eléctrica, en condiciones suficientes y adecuadas para servir a las construcciones e instalaciones que permita el planeamiento urbanístico”.

El suelo urbano, puede ser de dos tipos: suelo urbano consolidado o suelo urbano no consolidado (arts. 12-LUCYL y 20, 25 y 26-RUCYL):

**-El suelo urbano consolidado:** “será aquel constituido por los solares y demás terrenos aptos para su uso inmediato conforme a las determinaciones del planeamiento urbanístico, así como por los terrenos que puedan alcanzar dicha aptitud mediante actuaciones aisladas”.

**-El suelo urbano no consolidado:** “será aquel que esté constituido por los demás terrenos que se puedan clasificar como suelo urbano”.

2. **Suelo urbanizable:** Se encuentra regulado en los artículos 13-LUCYL y 27-RUCYL, en virtud de los mismos, se considerarán suelo urbanizable los terrenos que cumplan simultáneamente las siguientes condiciones: que su transformación en suelo urbano se considere justificada a la vista de las demandas de suelo para usos residenciales, dotacionales o productivos, y que sean colindantes al suelo urbano de un núcleo de población.

3. **Suelo rústico:** se encuentra regulado en los artículos 15-LUCYL y 30-RUCYL. Se considerarán como suelo rústico los terrenos que no se clasifiquen como suelo urbano o urbanizable, y al menos aquellos que deban preservarse de la urbanización.

Seguidamente, se establecen las categorías de suelo rustico: común, de entorno urbano, con asentamiento tradicional, con protección agropecuaria, con protección de infraestructuras, con protección cultural, con protección natural, con protección especial, Suelo rústico de actividades extractivas y de asentamiento irregular.

Según el artículo 10, el territorio se clasificará en las clases de suelo citadas, pero en los municipios sin planeamiento, sólo se considerarán las categorías de suelo urbano y suelo rustico.

#### **5.4. Planeamiento urbanístico: planes generales, normas urbanísticas, planes parciales, estudios de detalle y planes especiales.**

La Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956 ya señalaba que “el planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana”. En la actualidad, el planeamiento sigue siendo considerado como el núcleo esencial del Derecho Urbanístico.

El planeamiento urbanístico es de suma importancia ya que los planes urbanísticos diseñan el modelo territorial y prefiguran y anticipan lo que será la ciudad y el uso del suelo en el futuro. Y también aspiran a transformar materialmente la ciudad.

Desde la Ley del Suelo de 1956, el Urbanismo y el uso del suelo pasan a ser decisiones de la organización colectiva, esto es, pasan a ser consideradas como función pública. Esta Ley utilizó una técnica que consistía en fijar la ley, la base y cobertura del sistema y

finalmente remitir a los planes urbanísticos la ordenación concreta de cada parcela de suelo. En la actualidad, estos planes son competencia de las Comunidades Autónomas.

La naturaleza jurídica de los planes urbanísticos la podemos encontrar en los antiguos artículos 61-Ley del Suelo de 1956, 76-Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, 8-Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 y art. 2 Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998, que establecían que las facultades urbanísticas del derecho de propiedad se ejercerían de acuerdo con lo establecido por la ley y, por remisión, por el planeamiento conforme a la calificación urbanística del terreno. En la actualidad la naturaleza reglamentaria de los planes se deriva de los artículos 3 y 9 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008, cuando se refiere a las “normas jurídico-urbanísticas aplicables a la Comunidad correspondiente”.

La STS de 26 de enero de 1970 entre otras, reconoce de manera clara la eficacia normativa de los planes en cuanto que regulan la actividad urbanística para un territorio determinado.

Como se ha expuesto anteriormente, la ordenación urbanística es considerada como una función pública que, mediante los planes urbanísticos, define el estatuto básico del derecho de propiedad del suelo, de acuerdo con lo establecido en la Ley.

En cuanto al principio de jerarquía de los planes urbanísticos, se distingue por un lado, los planes concretos, que plasman la determinación de la legislación en todas las parcelas del territorio nacional. Y por otro, los planes, como normas reglamentarias, que se encuentran supeditados jerárquicamente a la legislación aplicable, y entre ellos mismos.

#### **5.5. Sistema de Planeamiento Urbanístico (LUCYL y RUCYL).**

La LUCYL y el RUCYL conciben el planeamiento urbanístico como el conjunto de instrumentos que prevé la Ley para la ordenación del uso del suelo y establecimiento de las condiciones para su transformación o conservación. El planeamiento urbanístico puede ser de dos tipos: planeamiento general y planeamiento de desarrollo.

Los instrumentos del planeamiento general, tienen como finalidad establecer la ordenación general, sin perjuicio de que puedan establecer la ordenación detallada, en un término municipal completo.

El planeamiento general está integrado por las siguientes figuras:

**1. Planes Generales de Ordenación Urbana** (arts. 40 a 42 LUCYL): son obligatorios para municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes y en los que tengan función de centro comarcal. Su función es establecer la ordenación general para todo el municipio y la ordenación detallada para el suelo urbano consolidado, suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable. El contenido estará constituido por las determinaciones de ordenación general. Y por otro lado, establecerá las determinaciones de ordenación detallada en el suelo urbano consolidado. También lo podrá hacer para el suelo urbano no consolidado y para el suelo urbanizable.

**2. Normas Urbanísticas Municipales** (arts. 43 y 44 LUCYL): son obligatorias para los municipios con población igual o superior a 500 habitantes que no tengan Plan General. Tienen por finalidad establecer la ordenación general para todo el término municipal, y la ordenación detallada en el suelo urbano consolidado, así como en los sectores de suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable cuando se considere oportuno.

**3. Normas Urbanísticas de Coordinación** (arts. 43 y 44 LUCYL): pueden elaborarse para ámbitos donde sea conveniente coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico municipal. Tiene por objeto armonizar y coordinar las determinaciones del planeamiento urbanístico de los municipios.

**4. Normas Urbanísticas Territoriales** (arts. 43 y 44 LUCYL): pueden elaborarse para municipios sin planeamiento general propio.

En cuanto a los planes de desarrollo, son aquellos que se refieren a la ordenación detallada de los sectores y otros ámbitos a los que se apliquen: los Estudios de Detalle para suelo urbano, los Planes Parciales para suelo urbanizable y los Planes Especiales en cualquier clase de suelo.

**Estudios de Detalle** (art. 45 LUCYL): en el suelo urbano, se utilizan para modificar la ordenación detallada ya establecida en el planeamiento general o para completarla. En el suelo urbano no consolidado, tiene por objeto establecer la ordenación detallada, modificar o completar la establecida por el planeamiento general. Cualquier modificación ha de ser justificada adecuadamente.

**Planes Parciales** (art. 46 LUCYL): establecen la ordenación detallada, modifican o completan la establecida por el planeamiento general para el suelo urbanizable. Las

determinaciones de ordenación detalla se corresponderán con el instrumento de planeamiento general que desarrollen.

**Planes Especiales** (art. 47 LUCYL): instrumento que tiene por finalidad desarrollar, completar y en algunos casos sustituir las determinaciones del planeamiento general. Los Planes Especiales pueden aprobarse incluso en ausencia del planeamiento general pero no podrán sustituirlo en cuanto a la función de ordenación general ni modificar la misma. Entre los diversos Planes Especiales, podemos destacar los Planes Especiales de Protección, referidos a la protección del medio ambiente o patrimonio cultural, y los Planes Especiales de Reforma Interior, utilizados para mejorar la habitabilidad, rehabilitación o dotaciones urbanísticas.

Actualmente, el régimen del procedimiento de aprobación y elaboración es competencia de las Comunidades Autónomas. En el caso de Castilla y León se ha regulado un procedimiento de elaboración común a todos los planes (arts. 50 a 53-LUCYL), y distinguiendo los procedimientos de aprobación de planeamiento general y de desarrollo.

La fase de aprobación del planeamiento general está formada por la aprobación provisional que le corresponde al Ayuntamiento. Después se elevará a la Administración Autonómica, para su aprobación definitiva, en su caso. Dicho acuerdo deberá ser publicado en el BOCYL y en el Boletín Oficial de la Provincia.

En cuanto a los planes de desarrollo, corresponde al Ayuntamiento la aprobación definitiva de los Estudios de Detalle y de los Planes Parciales y Especiales cuando se trate de municipios con población igual o superior a 20.000 habitantes o que cuenten con Plan General. En los demás casos, la aprobación definitiva de los Planes Parciales y Especiales corresponderá a la Administración Autonómica.

En relación con el planeamiento supramunicipal, esto es, las Normas Urbanísticas y Planes Especiales que afecten a varios municipios, siguen el procedimiento del planeamiento general pero la aprobación corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo (actualmente, la Consejería de Fomento y Medio Ambiente).

## **5.6. Gestión urbanística.**

El Título III de la LUCYL está dedicado a la Gestión Urbanística, dividiéndolo en cuatro capítulos referidos a las disposiciones generales, las actuaciones aisladas, las

actuaciones integradas y por último hace referencia a las formas complementarias de gestión urbanística. El RUCYL regula la gestión urbanística en su Título III.

La gestión urbanística es definida por la LUCYL como el conjunto de procedimientos establecidos, en la misma, para la transformación del uso del suelo, y en especial para su urbanización y edificación, en ejecución del planeamiento urbanístico.

En virtud del art. 69, *las actuaciones aisladas*, se llevarán a cabo en suelo urbano consolidado, a través de gestión pública o privada, y son las actuaciones relativas a urbanización o normalización. Y para cualquier clase de suelo, únicamente mediante gestión pública, se establecen las relativas a expropiación, ocupación directa y a obras públicas ordinarias.

*Las actuaciones integradas* (art. 72 LUCYL), se llevarán a cabo en suelo urbano no consolidado y suelo urbanizable para que alcancen la condición de solar. La gestión se desarrolla sobre ámbitos denominados “unidades de actuación”. El instrumento que las ejecutará será el Proyecto de Actuación (art. 72 a 93 LUCYL), que no puede aprobarse en ausencia de planeamiento urbanístico ni modificar éste.

En cuanto a los *Sistemas de Actuación*, hay tres subtipos tradicionales:

1. **Sistema de compensación** (art. 80 LUCYL), que puede utilizarse por los propietarios a los que le corresponda el 50% del aprovechamiento de la unidad de actuación. Quienes deberán asumir la posición de urbanizador, constituidos en Junta de Compensación. Este sistema es de carácter privado.
2. **Sistema de cooperación** (art. 83 LUCYL), que puede ser utilizado por el Ayuntamiento o por el propietario al que le corresponda el 25 % del aprovechamiento de la unidad de actuación. El Ayuntamiento actuará como urbanizador. Este sistema tiene carácter mixto.
3. **Sistema de expropiación** (art. 89 LUCYL), que sólo es posible utilizarlo por el Ayuntamiento u otra Administración Pública que puedan ejercer la potestad expropiatoria. Siempre debe estar justificado por razones de urgencia, necesidad o dificultad en la gestión urbanística. En este sistema es posible que la condición de urbanizador se conceda mediante concurso. Es de carácter totalmente público.

Junto a éstos la normativa urbanística de la Castilla y León incluye dos más:

4. **Sistema de concierto** (art. 78 LUCYL), que podrá utilizarse cuando la totalidad de los terrenos de la unidad de actuación pertenezcan a un propietario único, o cuando se garantice de forma solidaria la actuación de todos los propietarios. En este caso, asumirá la condición de urbanizador el propietario único.
5. **Sistema de concurrencia** (art.86 LUCYL), que podrá ser promovido por el Ayuntamiento, mediante la aprobación del proyecto de actuación, o cualquier persona física o jurídica que elabore y presente un Proyecto de Actuación ante el propio Ayuntamiento. Dado el caso, el Ayuntamiento deberá convocar el concurso pertinente, y el adjudicatario del concurso asumirá la condición de urbanizador.

Como formas complementarias de gestión urbanística, se prevén la ocupación directa (art. 93 LUCYL) y los convenios urbanísticos (art. 94 LUCYL).

#### **5.7. Disciplina urbanística: infracciones y sanciones.**

Las Administraciones Públicas, de acuerdo con las Constitución y el ordenamiento general, han de velar por el cumplimiento de la normativa urbanística a través de la actividad administrativa de *Protección de la legalidad* (arts. 111 a 122-LUCYL y 335 a 367-RUCYL). Dicha actividad administrativa está constituida por las actividades relativas a la inspección urbanística, restauración de la legalidad, medidas de protección, así como la imposición de sanciones por infracciones urbanísticas.

Se prevé que a quien cometa una infracción urbanística se le impondrá, de acuerdo con el procedimiento establecido, la correspondiente sanción, y además quedara obligado a restaurar la legalidad urbanística, resarcir los daños que se hayan producido e indemnizar los perjuicios ocasionados por dicha infracción. Las sanciones son independientes y compatibles con las medidas de protección y restauración de la legalidad.

Corresponde al municipio, en su propio ámbito, el ejercicio de las competencias de protección de la legalidad urbanística. Cuando no sean ejercidas por el municipio dichas competencias pertenecerán a las Diputaciones Provinciales. En cambio, la Administración Autonómica ejercerá dichas competencias cuando se vea afectado el orden jurídico de interés supramunicipal, especialmente en lo referente a las parcelaciones urbanísticas y demás usos del suelo rústico, prohibidos o que necesiten autorización.

La *inspección urbanística* (art. 112 LUCYL), tiene por finalidad la investigación, vigilancia, comprobación del cumplimiento de la normativa, propuestas de adopción de medidas de restauración de la legalidad y el inicio de procedimientos sancionadores. Además, le corresponde la información a otras Administraciones y personas afectadas, y el asesoramiento en la materia.

La normativa urbanística, a continuación regula las *Medidas de Protección y Restauración de la Legalidad* (art. 113 y 114 LUCYL), cuando se trate de actos urbanísticos en ejecución que no dispongan de licencia urbanística, actos en ejecución que no se ajusten a la licencia urbanística, actos que se hayan concluido sin licencia y actos concluidos pero que no se ajusten a la licencia.

Seguidamente se regula el *sistema de infracciones urbanísticas, las personas responsables y las sanciones*. La normativa urbanística considera infracciones urbanísticas las acciones u omisiones que vulneren lo establecido en la misma y estén tipificadas y sancionadas en la ley. Estas infracciones deben ser objeto del expediente oportuno conforme al procedimiento sancionador que corresponda. Las infracciones urbanísticas podrán ser clasificadas en tres niveles: muy graves, graves y leves.

Las sanciones previstas habitualmente son multas económicas, cuya cuantía dependerá del nivel de la infracción, conforme a lo previsto en la ley. En todo caso, las sanciones deben ser proporcionadas a las infracciones cometidas, y por ello deberá tenerse en cuenta si concurren circunstancias agravantes o atenuantes, la superficie que haya sido afectada o el impacto producido.

La normativa urbanística prevé asimismo para los responsables, junto con sanciones graves o muy graves, la imposición de medidas accesorias, como pueden ser la inhabilitación para obtener subvenciones o la prohibición de celebrar contratos públicos o incentivos fiscales.

En el ámbito municipal, corresponde al Alcalde la imposición de sanciones y, si se dan las circunstancias, la imposición de medidas accesorias. Cuando la Diputación Provincial ejerza las competencias municipales le corresponderá a su Presidente imponer dichas sanciones, y cuando se trate del ámbito de la Administración autonómica, actualmente le corresponderá al Consejero de Fomento y Medio Ambiente.

## **5.8. Reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León de 2014.**

La última reforma de la Ley de Urbanismo de Castilla y León ha tenido lugar recientemente, mediante la Ley 7/2014, de 12 de septiembre, de Medidas sobre Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana, y sobre Sostenibilidad, Coordinación y Simplificación en materia de Urbanismo (BOCYL nº 181, de 19 de septiembre de 2014).

El objeto central de esta Ley es la ciudad, que para ser sostenible requiere cohesión social e integración. En el siglo XXI para Castilla y León, los objetivos prioritarios son la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Esta nueva Ley articula un conjunto de medidas cuyo objetivo común es conseguir que las políticas públicas que actúan sobre las ciudades de la Comunidad se orienten hacia la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Y para ello deberán tenerse en cuenta, además, medidas complementarias de sostenibilidad, coordinación y simplificación.

La Ley se estructura en cuatro títulos: el primero aborda algunas modificaciones de la Ley de Ordenación del Territorio de Castilla y León; el Título II contiene diversas modificaciones de la Ley de Urbanismo; el Título III contiene modificaciones puntuales de la Ley del Ruido, y, por último, el Título IV introduce algunos cambios en la Ley del Derecho a la Vivienda y la Ley de Medidas Urgentes en materia de Vivienda. Además, incluye tres disposiciones transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

Los elementos centrales de esta Ley, se regulan en el Capítulo I del Título II, y son la rehabilitación, regeneración y renovación urbanas que se incorporan como objetivos de la actividad urbanística de las Administraciones públicas; cuyo objeto preferente deben ser los “espacios urbanos vulnerables”.

El Capítulo II tiene por objeto el concepto de sostenibilidad, haciendo referencia a los múltiples aspectos en los que se despliega su integración en el urbanismo. Este criterio de la sostenibilidad permite optimizar los servicios e infraestructuras y preservar la identidad cultural. Todo ello, justifica la reforma de varios artículos de la LUCYL (en concreto, los arts. 13, 34 y 36). El resto de Capítulos prevén una serie de medidas complementarias para mejorar la protección del medio ambiente en relación con el desarrollo urbano.

A continuación, en materia de movilidad sostenible, se pretende promover el “urbanismo de proximidad”, con el objetivo es reducir la necesidad de desplazamientos.

El Capítulo III reformula los criterios de coordinación urbanística de carácter obligatorio para los municipios, otorgándoles autonomía para la definición de políticas urbanísticas comunes. Por otro lado, se considera de gran importancia el procedimiento de regularización aplicable en las áreas de suelo rustico con asentimiento irregular.

En cuanto a la atribución competencial en materia de disciplina urbanística, se deroga el art. 21.3 de la Ley de Urbanismo, y se amplían los plazos de prescripción de las infracciones urbanísticas. Asimismo, se reforma también el régimen de la licencia urbanística, reservándose para los actos de uso del suelo más relevantes, y utilizándose para los demás casos la declaración responsable.

En el Título III de la nueva Ley se efectúan algunas modificaciones de la Ley del Ruido, para adaptar los mandatos de la Legislación básica del Estado en la materia a las peculiaridades de la Comunidad.

Por último en el Título IV, la Ley establece algunas previsiones especiales para las actuaciones de regeneración urbana que inciden sobre la Ley del Derecho a la Vivienda<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Boletín Oficial Castilla y León de 19 septiembre de 2014.

## 6. CONCLUSIONES.

A lo largo de este trabajo hemos descrito y analizado la legislación en materia de urbanismo de la Comunidad de Castilla y León, ya que ha sido objeto de importantes reformas. En cuanto a la Legislación en materia de ordenación del territorio, las reformas no han sido tan numerosas, pero queda patente la importancia del trabajo legislativo en esta materia.

A través de la documentación consultada he podido concluir que la materia tratada ha ido adquiriendo cada vez mayor fuerza, debido en parte al gran progreso económico y social vivido en los últimos años y a la voluntad de los poderes públicos de regularla.

Ya no solo se trata de “urbanizar” u “ordenar” el territorio y las formas de asentamiento urbano, sino que actualmente se tienen en cuenta principios fundamentales como el respeto al medio ambiente y a la integración en el mismo, sin que ello suponga una merma en la calidad de vida ni de los habitantes ni especies naturales.

En el presente, los objetivos principales buscados en esta materia son organizar de manera ordenada el crecimiento de la población, en algunas zonas, y la despoblación en otras, pero a la vez mantener el equilibrio, respetando ecosistemas e integrando las edificaciones en los mismos, sin que ello suponga un impacto negativo.

Otra de las cuestiones que podemos constatar, es la importancia que cada vez más tiene la participación ciudadana en el urbanismo y en la ordenación del territorio. Esta participación se pone de manifiesto con el catálogo de derechos de los ciudadanos castellanos y leoneses que incluye el Estatuto de Autonomía de 2007, aplicables en general, y naturalmente en ambas materias también.

Además es palpable la interconexión existente entre esta materia y las características culturales y singularidades de la Comunidad, tal como queda reflejado también en dicho Estatuto. Así, se establece como principio esencial buscar el equilibrio para mantener la calidad de vida de los castellanos y leoneses.

En síntesis, la Legislación en materia de urbanismo y de ordenación del territorio ha ido evolucionando hasta tener en cuenta principios tan importantes como el respeto por el medio ambiente, la integración de las edificaciones, la creación del menor impacto posible de las mismas, así como de buscar y mantener la calidad de vida de los ciudadanos

de la Comunidad. Dicha evolución no se ha producido únicamente en la materia en sí, sino que afecta a otras ramas del derecho.

En conclusión, el urbanismo y la ordenación del territorio son materias que tienen una gran importancia actualmente y que seguirán evolucionando de manera considerable debido al progreso económico y social del pasado, y actualmente a los efectos de la crisis económica, que ha afectado de manera considerable al sector urbanístico y de la edificación, y, por tanto, a la mayor importancia que se le da al respeto por el medio ambiente y a una forma más sostenible de ver el crecimiento urbano y la propia vida en las ciudades, sin olvidar la importancia del mundo rural. Será una evolución a la que nadie podrá sustraerse, dado que siempre habrá nueva población que necesitará formulas o reglas para asentarse de manera ordenada. Por lo que seguramente se seguirán incorporando derechos y obligaciones relacionados con la propiedad del suelo, y por ende con el urbanismo y la ordenación del territorio.

## 7. BIBLIOGRAFÍA.

- <http://www.congreso.es/portal/page/portal/Congreso/Congreso>
- <http://www.gobierno.jcyl.es/web/jcyl/Gobierno/es/Plantilla>
- CARO-PATÓN CARMONA, I., y MARINERO PERAL, A., *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, Iustel, Madrid, 2007.
- CORCHERO, M., “Objeto y principios del Derecho Urbanístico estatal en el TRLS 2008”, *Practica Urbanística*, nº 101/2011.
- FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Contratos Públicos, Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Ratio Legis, Salamanca, 2014.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., *Manual de Derecho Urbanístico*, 23ª ed., Thomson Reuters-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2014.
- MARTÍN REBOLLO, L., *Ordenación del Territorio y Urbanismo: evolución, distribución de competencias y regulación actual*, Iustel, Madrid, 2009.
- MARTÍN REBOLLO, L., BUSTILLO BOLADO, R. (Dir.), y otros, *Fundamentos de Derecho Urbanístico*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2ª ed., 2 Tomos, 2009.
- MELÓN MUÑOZ, A., *Urbanismo 2014*, Memento Practico de Francis Lefebvre, Madrid, 2014.
- PÉREZ ANDRES, A.A., *La ordenación del territorio en el estado de las autonomías*, ed. Marcial Pons, Madrid, 1998.
- QUINTANA LÓPEZ, T. (Dir.), y otros, *Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico*, Tirant Lo Blanch, Valencia, 2001.
- SAEZ HIDALGO, I., REY MARTINEZ, F., Y OTROS, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Castilla y León*, Thomson Reuters-Civitas-Junta de Castilla y León, Cizur Menor (Navarra), 2011.
- SÁNCHEZ GOYANES, E., MARINERO PERAL, A., y FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., y otros, *Derecho Urbanístico de Castilla y León*, El Consultor y Junta de Castilla y León, Madrid 2000.