

ESTUDIO SOBRE LA TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA DEL SUELO PARA VIVIENDA

E/CNMC/001/25

Colección Estudios de mercado
E/CNMC/001/25
ISSN: 2792-5919
Fecha: 9 de junio de 2026

www.cnmc.es

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones, no vinculantes, a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de garantizar, preservar y promover el correcto funcionamiento, la transparencia y la existencia de una competencia efectiva en todos los mercados y sectores productivos, en beneficio de los consumidores y usuarios.

La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/estudios> o web repositorio CNMC.

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919
Colección Estudios de Mercado
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia
Estudio sobre la transformación urbanística del suelo para vivienda
E/CNMC/001/25
<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00125>
© CNMC, 2026

Estudio sobre la transformación urbanística del suelo para vivienda
E/CNMC/001/25

RESUMEN

La vivienda es un elemento esencial para el bienestar de la ciudadanía. El contexto actual en España se caracteriza por fuertes alzas de precios y dificultades de acceso a la vivienda. Este contexto se ve afectado por numerosos factores, entre los que la disponibilidad del suelo puede ser uno de los elementos más relevantes. El presente estudio encuentra que existen rigideces en las fases del planeamiento urbanístico, gestión y edificación, dentro de un entorno complejo y fragmentado, afectado también por normativa sectorial. Para afrontar esas barreras se realizan una serie de recomendaciones. Primera, promover una mayor racionalización y coordinación regulatoria en el urbanismo. Segunda, flexibilizar el planeamiento urbanístico. Tercera, reconocer un régimen propio y más flexible a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística. Cuarta, reducir la complejidad de los instrumentos de planeamiento y de sus procesos de elaboración, tramitación y aprobación. Quinta, simplificar y flexibilizar la gestión urbanística. Sexta, facilitar la edificación. Séptima, mejorar el funcionamiento de los informes sectoriales. Octava, asegurar criterios de eficiencia en la intervención de las AAPP en el ámbito del suelo. Novena, dotar adecuadamente a los organismos públicos encargados del proceso urbanístico y acudir al asesoramiento de la CNMC.

PALABRAS CLAVE: regulación; competencia; suelo; urbanismo; vivienda.

CÓDIGOS JEL: D62; L51; R14; R31; R38.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	10
1. INTRODUCCIÓN	18
2. ANTECEDENTES DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SUELO PARA VIVIENDA	20
2.1. Antecedentes nacionales.....	20
2.1.1. Estudio de la CNC (2013)	20
2.1.2. Estudios del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre suelo	22
2.1.3. Otros informes sobre temas de urbanismo	23
2.2. Antecedentes internacionales	26
2.2.1. Organismos internacionales.....	26
2.2.2. Otras autoridades de competencia extranjeras	31
3. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA	34
3.1. Normativa y reparto competencial de la regulación de suelo	34
3.1.1. Evolución de la regulación del suelo	34
3.1.2. Reparto competencial y normativa aplicable	36
3.2. Fases del proceso urbanístico	41
3.3. El planeamiento urbanístico	43
3.3.1. Límites a la potestad del planeamiento: normas de aplicación directa y estándares urbanísticos	44
3.3.2. Planeamiento supramunicipal	45
3.3.3. Planeamiento general	49
3.3.4. Planeamiento de desarrollo.....	62
3.3.5. Convenios de planeamiento.....	66
3.4. La gestión urbanística.....	68
3.4.1. Fases de la gestión urbanística	69
3.4.2. Requisitos para llevar a cabo la ejecución del planeamiento	70
3.4.3. Obligaciones ligadas al derecho de urbanizar	71
3.4.4. Principales sistemas de actuación urbanística	74
3.5. La edificación	83
3.6. Los informes sectoriales	88
3.6.1. Informes sectoriales estatales no medioambientales en el planeamiento.....	90
3.6.2. Evaluación ambiental de los planes.....	93
3.6.3. Los informes sectoriales autonómicos	99

3.7. La disciplina urbanística	102
3.7.1. Ámbitos de actuación	103
3.7.2. La acción pública en materia urbanística	104
3.8. Instrumentos de intervención en el ámbito del suelo	106
4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA	109
4.1. Delimitación del papel del suelo en la construcción de vivienda	109
4.1.1. Análisis del proceso productivo	109
4.1.2. Evolución reciente en España	111
4.2. Caracterización de la oferta de suelo	113
4.2.1. Tipos de suelo y su estructura de propiedad	114
4.2.2. La elasticidad de la oferta de suelo: determinantes e impacto	121
4.2.3. Características de los instrumentos de planeamiento	121
4.2.4. Análisis de la relevancia del suelo para la oferta de vivienda	124
4.3. Caracterización de la demanda de suelo	131
5. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA Y A LA REGULACIÓN EFICIENTE	133
5.1. Restricciones a la oferta y los usos del suelo	134
5.1.1. Delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse	135
5.1.2. Determinación pormenorizada de los usos del suelo	136
5.1.3. Restricciones urbanísticas al acceso o ejercicio de actividades económicas	140
5.2. Rigidez del planeamiento como norma jurídica	143
5.2.1. Nulidad de pleno derecho de los planes urbanísticos	143
5.2.2. Lentitud de las revisiones y modificaciones puntuales del planeamiento	147
5.2.3. Falta de vías con las que impulsar nuevas viviendas con especial rapidez, mediante tramitaciones preferentes o urgentes	148
5.3. Complejidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico y su tramitación	148
5.3.1. Multitud y diversidad de instrumentos de planeamiento	149
5.3.2. Exhaustividad de la documentación exigida en los Planes Generales	150
5.3.3. Riesgo de trámites redundantes y excesivos en los instrumentos de planeamiento	152
5.4. Complejidad y rigidez de la gestión urbanística	154
5.4.1. Complejidad administrativa y procedimental de la gestión urbanística	154
5.4.2. Complejidad técnica de la equidistribución	156
5.4.3. Rigidez de los sistemas de ejecución vigentes	157

5.4.4.	Ausencia de reglas claras sobre la prelación de sistemas de ejecución	158
5.4.5.	Incentivos perversos y falta de uso de los mecanismos ante bloqueos	159
5.5.	Trabas en la fase edificatoria	160
5.5.1.	Demora en la concesión de licencias e incertidumbre ante el silencio	161
5.5.2.	Rigideces en la construcción	163
5.5.3.	Multiplicidad de controles	164
5.5.4.	Condicionantes a la edificación simultánea a la urbanización	165
5.6.	Riesgos de imprecisión, inconsistencia y falta de proporcionalidad de la normativa sectorial sobre urbanismo	166
5.6.1.	Riesgos de duplicidades en los informes sectoriales: repetición de informes y solapamientos entre ellos	168
5.6.2.	Dispersión y riesgos de falta de coordinación y consistencia de la normativa sectorial	170
5.6.3.	Riesgos de ambigüedad sobre el alcance y efectos de los informes sectoriales y posibles contradicciones entre ellos	172
5.6.4.	Bloqueos por silencios administrativos negativos	174
5.6.5.	Posible falta de necesidad y proporcionalidad en la normativa sectorial	174
5.6.6.	Problemas en la integración del proceso ambiental y urbanístico	176
5.7.	Complejidad y fragmentación de la normativa urbanística	178
5.7.1.	Complejidad regulatoria del urbanismo	179
5.7.2.	Fragmentación y heterogeneidad del urbanismo	180
5.7.3.	Difícil accesibilidad de la normativa urbanística	181
5.7.4.	Limitaciones en la planificación supramunicipal	182
5.8.	Intensidad y subjetividad de la intervención pública en el urbanismo 183	
5.8.1.	Limitaciones en la objetividad de los criterios para guiar la intervención pública urbanística	184
5.8.2.	Riesgos y problemas asociados al uso de convenios urbanísticos	186
5.8.3.	Elevada intervención en el sector del suelo	187
6.	CONCLUSIONES	192
7.	RECOMENDACIONES	195
1ª.	Promover una mayor racionalización y coordinación regulatoria en el urbanismo	195
I.	Simplificar y consolidar la normativa urbanística	196
II.	Promover una gobernanza regulatoria más cohesionada y coordinada	198
III.	Mejorar la transparencia del urbanismo: digitalización y accesibilidad	200

IV.	Impulsar una mayor ordenación supramunicipal del territorio	202
2ª.	Flexibilizar el planeamiento urbanístico.....	204
V.	Revisar la clasificación del suelo no protegido	204
VI.	Ampliar los posibles usos del suelo	205
VII.	Reducir el impacto de los planes urbanísticos sobre la competencia en otros mercados.....	209
3ª.	Reconocer un régimen propio y más flexible a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística	210
VIII.	Limitar la nulidad total del planeamiento.....	211
IX.	Agilizar la tramitación de revisiones y modificaciones puntuales	214
X.	Impulsar instrumentos de urgencia con los que aumentar la oferta de vivienda, incluyendo en particular la vivienda protegida en los casos donde sea necesaria	215
4ª.	Reducir la complejidad de los instrumentos de planeamiento y de sus procesos de elaboración, tramitación y aprobación.....	216
XI.	Reducir el número de instrumentos urbanísticos de planeamiento.....	217
XII.	Reducir la carga de contenido de los Planes Generales	218
XIII.	Racionalizar el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico	219
5ª.	Simplificar y flexibilizar la gestión urbanística	221
XIV.	Simplificar la gestión urbanística a nivel administrativo y procedimental	222
XV.	Simplificar la gestión urbanística a nivel técnico.....	223
XVI.	Permitir actuaciones más flexibles en la ciudad consolidada	224
XVII.	Establecer un sistema reglado para la elección del sistema de ejecución	224
XVIII.	Reforzar los mecanismos frente a bloqueos.....	225
6ª.	Facilitar la edificación	227
XIX.	Agilizar licencias e impulsar declaraciones responsables	227
XX.	Adecuar requisitos y cargas edificatorias.....	229
XXI.	Evitar los riesgos de posibles duplicidades y falta de coordinación de controles	230
XXII.	Facilitar la edificación simultánea a la urbanización	232
7ª.	Mejorar el funcionamiento de los informes sectoriales	232
XXIII.	Evitar duplicidades en los informes sectoriales	233
XXIV.	Mejorar la coordinación de la normativa sectorial y reducir su dispersión	235
XXV.	Clarificar el ámbito de los distintos informes sectoriales y evitar contradicciones entre ellos.....	237

XXVI. Sustituir los silencios administrativos negativos de los informes sectoriales por positivos	238
XXVII. Justificar la necesidad de todos los informes y mejorar su proporcionalidad	239
XXVIII. Mejorar la integración de las evaluaciones ambientales en el urbanismo	242
8ª. Asegurar criterios de eficiencia en la intervención de las AAPP en el ámbito del suelo	244
XXIX. Reforzar la predictibilidad y la transparencia de la intervención de las AAPP	244
XXX. Reforzar el control y la legitimidad de los convenios urbanísticos	245
XXXI. Revisar los instrumentos de intervención en el ámbito del suelo	246
9ª. Dotar adecuadamente a los organismos públicos encargados del proceso urbanístico y acudir al asesoramiento de la CNMC	248
XXXII. Reforzar los recursos, las capacidades y la profesionalización de los órganos que intervienen en el proceso urbanístico	248
XXXIII. Aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC	249
BIBLIOGRAFÍA	250
ANEXO I. Ejemplos de iniciativas de otros países europeos de simplificación de trámites urbanísticos	254
ANEXO II. Clasificación del suelo en varias ciudades españolas	258
ANEXO III. Análisis recientes sobre la situación de la vivienda en España	260

ÍNDICE DE SIGLAS

AAPP: Administraciones Públicas

CIS: Centro de Investigaciones Sociológicas

CNC: Comisión Nacional de la Competencia

INE: Instituto Nacional de Estadística

JC: Junta de compensación

LS: Ley de Suelo

LPAC: Ley del Procedimiento Administrativo Común

PPS: Patrimonios Públicos de Suelo

TC: Tribunal Constitucional

TDC: Tribunal de Defensa de la Competencia

TR: Texto Refundido

TRLSRU: Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana

RESUMEN EJECUTIVO

La vivienda es un elemento esencial para el bienestar de la ciudadanía. Su disponibilidad y asequibilidad inciden de manera determinante en las condiciones de vida de la población, así como en múltiples aspectos cruciales para la sociedad y economía de un país. El contexto actual se caracteriza por fuertes alzas de precios y dificultades de acceso a la vivienda.

Este contexto se ve afectado por numerosos factores, sin que exista un único aspecto que resulte determinante en cuanto a las condiciones y precios de la vivienda. La disponibilidad y precio del suelo es uno de los elementos más relevantes, y puede afectar a la movilización, disponibilidad y condiciones de acceso a la vivienda, tanto en el caso de la vivienda libre como para los casos de vivienda social o protegida.

El objetivo del presente Estudio es analizar la regulación y el funcionamiento de la transformación urbanística de suelo para vivienda. Su objetivo consiste en identificar posibles barreras a la competencia y a la regulación eficiente que podrían estar afectando al proceso de transformación del suelo y, en consecuencia, a la capacidad de provisión de nuevas viviendas, con el fin último de poder formular recomendaciones que pudieran contribuir a corregir los desequilibrios existentes y mejorar el funcionamiento del sector.

La relación entre la movilización de suelo y la demanda de vivienda se ha debilitado en los últimos años. Los factores regulatorios pueden ser de relevancia para explicar esas dinámicas. La oferta de vivienda nueva está en gran medida determinada por la disponibilidad de suelo. Sin embargo, no se trata únicamente del suelo físico, sino que también influye su situación urbanística, sus costes asociados, los plazos de transformación y las restricciones regulatorias que pudiera haber. La oferta de suelo para vivienda en España es limitada y relativamente inelástica, debido fundamentalmente a los largos tiempos de transformación y a complejos procesos administrativos y regulatorios. Esto además puede reforzar los incentivos a la retención de suelo, reduciendo más su disponibilidad efectiva. Todo ello puede acabar restringiendo la promoción de nuevas viviendas e incrementar sus costes.

El conjunto de estos rasgos, unido a que **España cuenta con una de las regulaciones de uso del suelo más restrictivas del entorno OCDE**, ponen de manifiesto la existencia de diversas barreras regulatorias y administrativas que pueden afectar negativamente a la competencia y a la eficiencia del sistema. En primer lugar, la propia configuración del régimen urbanístico, basado en la clasificación y calificación detallada del suelo, junto con la aplicación estricta de la normativa como si se tratara de un cuerpo reglamentario rígido, introduce limitaciones significativas a la flexibilidad del sistema, produciendo en no pocas ocasiones la nulidad de planes urbanísticos. Esto se traduce en una **elevada**

complejidad del planeamiento, una fuerte segmentación del uso del suelo, rigideces para su adaptación a nuevas necesidades y dificultades para corregir o modificar instrumentos, lo que reduce la capacidad de respuesta ante cambios en la demanda de vivienda y otras actividades económicas.

En segundo lugar, el conjunto de fases del proceso urbanístico, desde la planificación hasta la edificación, presenta una elevada complejidad procedimental, técnica y normativa. La gestión urbanística se caracteriza por secuencias administrativas extensas y costosas, mientras que la fase edificatoria incorpora exigencias administrativas que pueden generar demoras en la concesión de licencias. A ello se suma la creciente incidencia de la normativa sectorial, que introduce riesgos de problemas de coordinación, duplicidades y posibles bloqueos, así como la elevada fragmentación y dispersión del marco normativo, que dificulta su comprensión y aplicación homogénea. En conjunto, estos elementos, junto con una intervención pública intensa y en ocasiones poco homogénea, incrementan la incertidumbre regulatoria y pueden generar diferencias en su aplicación, elevando los costes y plazos del desarrollo urbanístico.

Ante este diagnóstico, la CNMC considera oportuno promover un mayor grado de eficiencia y agilidad de la gestión urbanística para facilitar el acceso y la disponibilidad de suelo para construir vivienda tanto libre como protegida y, así, mejorar el bienestar de la ciudadanía. Todo ello sin perjuicio de que, al tratarse de un problema multifactorial, pueda ser deseable explorar medidas adicionales en otros ámbitos complementarios a fin de impulsar todo lo posible el desarrollo efectivo de una oferta suficiente de vivienda que fomente buenas condiciones de disponibilidad y precio.

En el ámbito del estudio **la CNMC realiza las siguientes recomendaciones:**

1ª. Promover una mayor racionalización y coordinación regulatoria en el urbanismo

I. Simplificar y consolidar la normativa urbanística

Se recomienda la mejora de la eficiencia regulatoria y de reducción de cargas administrativas, sin perjuicio del mantenimiento de los objetivos públicos del urbanismo. En concreto, se propone: (a) Fomentar la consolidación y simplificación normativa. (b) Agilizar procedimientos mediante plazos máximos tasados, digitalización y la adopción del principio “solo una vez”.

II. Promover una gobernanza regulatoria más cohesionada y coordinada

Se recomienda asegurar que las diferencias normativas son necesarias y proporcionadas, y no consecuencia de limitaciones en la coordinación entre

AAPP. Y, así, evitar que puedan elevar la complejidad normativa e introducir barreras que dificulten la entrada de nuevos operadores.

III. Mejorar la transparencia del urbanismo: digitalización y accesibilidad

Se recomienda avanzar en medidas orientadas a mejorar la transparencia, la disponibilidad de información y la interoperabilidad de los sistemas existentes. Para ello, sería conveniente impulsar la digitalización integral del proceso urbanístico.

IV. Impulsar una mayor ordenación supramunicipal del territorio

Se recomienda profundizar en el uso de estrategias de ordenación del territorio más amplias. Lo que puede ayudar a reducir tanto la cantidad de normas como su fragmentación, y entre otros aspectos, contribuir a evitar duplicidades y normas o criterios contradictorios, así como simplificar procedimientos.

2ª. Flexibilizar el planeamiento urbanístico

V. Revisar la clasificación del suelo no protegido

Se recomienda pasar a un modelo en el que todo el suelo no sujeto a protección pudiera considerarse susceptible de urbanización, y, de esta forma, evitar limitar de manera desproporcionada la oferta de suelo disponible y, también, evitar condicionar el desarrollo urbanístico a decisiones que puedan estar sujetas a un notable margen de discrecionalidad.

VI. Ampliar los posibles usos del suelo

Se plantea avanzar hacia un modelo de planeamiento menos pormenorizado en la definición de usos, que permita una mayor flexibilidad y reduzca la segmentación artificial del suelo, favoreciendo así una asignación más eficiente y competitiva. En concreto, se recomienda: (a) Flexibilizar la calificación urbanística del suelo; (b) Aligerar las exigencias de los distintos usos en las normas urbanísticas; (c) Facilitar cambios de uso en las zonas más tensionadas, priorizando en particular los cambios que incrementen la disponibilidad de vivienda.

VII. Reducir el impacto de los planes urbanísticos sobre la competencia en otros mercados

Se propone considerar la adopción de medidas orientadas a mejorar la identificación, comprensión y evaluación de restricciones en la competencia derivadas del urbanismo, reduciendo en lo posible su impacto distorsionador sobre la entrada y ejercicio de actividades económicas. Se recomienda en concreto: (a) Identificar y restringir en el planeamiento disposiciones con efectos perniciosos para la competencia; (b) Introducir Memorias de Competencia en los planes urbanísticos.

3ª. Reconocer un régimen propio y más flexible a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

VIII. Limitar la nulidad total del planeamiento

Se recomiendan una serie de medidas para dotar al sistema de una mayor estabilidad jurídica, reduciendo la incertidumbre asociada a la impugnación de los planes y, con ello, favoreciendo un entorno más predecible que facilite la entrada de operadores y un entorno más competitivo. En concreto, se aconseja: (a) Permitir la nulidad parcial, la subsanación de errores y limitar la “nulidad en cascada”; (b) Revisar el alcance de la acción pública en el urbanismo.

IX. Agilizar la tramitación de revisiones y modificaciones puntuales

Se recomienda que la tramitación de revisiones y modificaciones puntuales del planeamiento pueda realizarse con mayor agilidad, evitando duplicidades innecesarias y aprovechando, en la medida de lo posible, la documentación, informes y pronunciamientos ya emitidos en procedimientos anteriores.

X. Impulsar instrumentos de urgencia con los que aumentar la oferta de vivienda, incluyendo en particular la vivienda protegida en los casos donde sea necesaria

Se recomienda valorar la adaptación o ampliación de los denominados proyectos estratégicos y las obras de interés general, con el fin de incluir expresamente actuaciones vinculadas a la producción de vivienda, incluyendo en particular la protegida o social en los casos donde sea necesaria.

4ª. Reducir la complejidad de los instrumentos de planeamiento y de sus procesos de elaboración, tramitación y aprobación

XI. Reducir el número de instrumentos urbanísticos de planeamiento

Se plantea valorar una simplificación del sistema mediante la reducción del número de instrumentos básicos de planeamiento a dos niveles: uno de carácter estratégico, orientado a la ordenación estructural del territorio, y otro de carácter ejecutivo, centrado en la ordenación pormenorizada.

XII. Reducir la carga de contenido de los Planes Generales

Se propone limitar y racionalizar el contenido documental exigido a los Planes Generales, con el objetivo de configurarlos como instrumentos más estratégicos y menos detallados. Esto contribuiría a disminuir los tiempos de elaboración y a aumentar la flexibilidad de sus determinaciones.

XIII. Racionalizar el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico

Se recomienda corregir posibles ineficiencias y duplicidades en la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento, ligados a la existencia de

múltiples fases de aprobación (inicial, provisional y definitiva), así como la reiteración de los procesos de participación pública.

5ª. Simplificar y flexibilizar la gestión urbanística

XIV. Simplificar la gestión urbanística a nivel administrativo y procedimental

Se recomienda llevar a cabo una revisión de los procedimientos de cada sistema de gestión en aras de avanzar con una potencial simplificación administrativa.

XV. Simplificar la gestión urbanística a nivel técnico

Se plantea llevar a cabo una labor de simplificación del sistema, reduciendo instrumentos técnicos innecesarios y sustituyéndolos por mecanismos más directos y comprensibles, como podría ser en los sistemas de valoración. Además, se propone dotar al sistema de mayor transparencia y claridad.

XVI. Permitir actuaciones más flexibles en la ciudad consolidada

Se recomienda flexibilizar la ejecución urbanística para permitir, en casos de regeneración, renovación y rehabilitación urbanas, la utilización de técnicas alternativas a la reparcelación global propia de los sistemas clásicos de ejecución.

XVII. Establecer un sistema reglado para la elección del sistema de ejecución

En aras de una mayor transparencia y eficiencia, se recomienda establecer un conjunto de criterios o reglas predecibles que puedan seguir los empleados públicos en la elección del sistema de ejecución.

XVIII. Reforzar los mecanismos frente a bloqueos

Se propone reforzar y mejorar los mecanismos existentes para hacer frente a las situaciones de bloqueo que puedan tener lugar en la ejecución urbanística, así como fomentar y facilitar su utilización.

6ª. Facilitar la edificación

XIX. Agilizar licencias e impulsar declaraciones responsables

Se recomienda replantear y racionalizar los procedimientos para la concesión de licencias, a fin de evitar en lo posible que las licencias urbanísticas se demoren indefinidamente y sufran interrupciones de plazo. En este sentido, sería recomendable sustituir, siempre que sea posible, licencias preceptivas por declaraciones responsables o comunicaciones previas.

XX. Adecuar requisitos y cargas edificatorias

Se plantea adecuar, reducir o eliminar requisitos normativos que supongan una barrera desproporcionada, eleven los costes de producción de la vivienda y no respondan a demandas de los usuarios.

XXI. Evitar los riesgos de posibles duplicidades y falta de coordinación de controles

Se recomienda fomentar un sistema más coordinado entre niveles administrativos y de reconocimiento mutuo de controles ya realizados por otros agentes, en el que se evite controlar aspectos que ya hayan sido revisados previamente.

XXII. Facilitar la edificación simultánea a la urbanización

Se recomienda fomentar el uso de la edificación simultánea a la urbanización como instrumento de agilización del proceso urbanístico, en lugar de constituir una barrera, además de revisar la proporcionalidad de las garantías exigidas.

7ª. Mejorar el funcionamiento de los informes sectoriales

XXIII. Evitar duplicidades en los informes sectoriales

Se plantea eliminar posibles duplicidades de informes existentes en la normativa sectorial, ya sea ante la necesidad de solicitar los mismos informes en el tiempo o en el contenido incluido en dichos informes. Estas ineficiencias pueden prolongar innecesariamente la aprobación de los distintos instrumentos e, incluso, llegar a paralizar el proceso urbanístico. En concreto se recomienda: (a) Evitar la repetición de informes sectoriales; (b) Evitar solapamientos en los contenidos de los informes sectoriales.

XXIV. Mejorar la coordinación de la normativa sectorial y reducir su dispersión

Se propone reducir la dispersión normativa presente en el diseño regulatorio actual y mejorar la coordinación de los distintos informes sectoriales, alcanzando su mejor integración con el proceso urbanístico. En concreto, se recomienda: (a) Anticipar todo lo posible la emisión de los informes; (b) Unificar disposiciones normativas con afección en el urbanismo en una única norma; (c) Crear un punto único desde el que tramitar el conjunto de informes sectoriales de los expedientes urbanísticos

XXV. Clarificar el ámbito de los distintos informes sectoriales y evitar contradicciones entre ellos

Se recomienda lograr una mayor claridad en las normas sectoriales sobre el ámbito y los efectos de cada pronunciamiento sectorial. Esto podría ayudar a evitar posibles contradicciones y choques competenciales, con el fin de reforzar

la seguridad jurídica y previsibilidad de las normas. En concreto, se propone: (a) Clarificar el ámbito y efectos de los distintos informes sectoriales; (b) Evitar contradicciones entre unos mismos informes sectoriales; (c) Publicar información sobre los distintos informes, su resultado y plazo de emisión.

XXVI. Sustituir los silencios administrativos negativos de los informes sectoriales por positivos

Se recomienda que, en la medida de lo posible, se eliminen los silencios administrativos negativos existentes en los informes sectoriales en favor de silencios positivos en las normativas sectoriales que los contemplen, de tal forma que no puedan llegar a paralizar el proceso urbanístico.

XXVII. Justificar la necesidad de todos los informes y mejorar su proporcionalidad

Se plantea revisar la necesidad y proporcionalidad de todas las disposiciones sectoriales con afecciones sobre el planeamiento o si, en determinados supuestos, podrían existir mecanismos alternativos, potencialmente menos distorsionantes, que permitieran alcanzar objetivos similares. En concreto, se recomienda: (a) Sustituir por instrumentos menos gravosos o eliminar informes sectoriales innecesarios; (b) Valorar la proporcionalidad de las exigencias sectoriales y de sus plazos; (c) Mejorar el uso de datos espaciales para la elaboración o incluso automatización de los informes.

XXVIII. Mejorar la integración de las evaluaciones ambientales en el urbanismo

Se plantea revisar determinados aspectos de la configuración actual de las evaluaciones ambientales con el objetivo de mejorar la agilidad de los procedimientos sin menoscabar los estándares de protección ambiental. Así, se propone: (a) Reducir el grado de complejidad de la evaluación ambiental; (b) Evitar duplicidades entre la tramitación ambiental y otros instrumentos.

8ª. Asegurar criterios de eficiencia en la intervención de las AAPP en el ámbito del suelo

XXIX. Reforzar la predictibilidad y la transparencia de la intervención de las AAPP

Se propone reforzar la predictibilidad y la transparencia de la intervención de las AAPP en el urbanismo, ya que, en ocasiones, una elevada discrecionalidad por parte del legislador puede dar lugar a tratamientos diferenciados entre operadores que no estén justificados, generando falta de coherencia del sistema.

XXX. Reforzar el control y la legitimidad de los convenios urbanísticos

Se propone reforzar el funcionamiento de los convenios urbanísticos para que sean más transparentes y procompetitivos.

XXXI. Revisar los instrumentos de intervención en el ámbito del suelo

Se plantea revisar los instrumentos de intervención pública en el ámbito del suelo, es decir: (a) Garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) se destinen a los fines establecidos en la normativa y evitar la retención de suelo; (b) Delimitar los derechos de tanteo y retracto de las AAPP; (c) Revisar las cargas regulatorias de los promotores.

9ª. Dotar adecuadamente a los organismos públicos encargados del proceso urbanístico y acudir al asesoramiento de la CNMC

XXXII. Reforzar los recursos, las capacidades y la profesionalización de los órganos que intervienen en el proceso urbanístico

Se recomienda reforzar las capacidades y la profesionalización de los órganos que intervienen en el proceso urbanístico. El objetivo sería agilizar los tiempos de tramitación de los distintos instrumentos y mejorar su diseño.

XXXIII. Aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC

Se propone aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC, tanto consultando sus documentos ya publicados como solicitando su informe para funciones específicas.

1. INTRODUCCIÓN

La vivienda es un elemento esencial para el bienestar de la ciudadanía. Su disponibilidad y asequibilidad inciden de manera determinante en las condiciones de vida de la población, así como en múltiples aspectos cruciales para la sociedad y economía de un país.

El contexto actual se caracteriza por fuertes alzas de precios y dificultades de acceso a la vivienda. Esta situación es consecuencia de múltiples factores, que afectan tanto a la disponibilidad de la oferta como al nivel de demanda, sin que exista un único aspecto que resulte determinante en cuanto a las condiciones y precios de la vivienda. En este escenario, resulta fundamental que las instituciones, cada una en el ámbito de sus competencias, analicen el funcionamiento y la situación del sector. A partir de esos diagnósticos se pueden plantear medidas para afrontar los retos y problemas detectados en materia de vivienda.

Como elemento destacado entre esos factores se encuentra la disponibilidad de suelo. El suelo es un elemento necesario para la construcción de vivienda, que supone un componente fundamental en la determinación de su coste. Así, algunas estimaciones apuntan a que podría representar hasta un 45% del precio¹ (Bernat Quinquer & Bernat Falomir, 2022). Junto con el precio, también influye sobre la disponibilidad de vivienda, ya que la escasez del mismo puede fomentar desajustes entre oferta y demanda, dando lugar a un déficit de viviendas y, de nuevo, presiones al alza sobre los precios (Banco de España, 2024). Así pues, la escasez de suelo y las restricciones en el desarrollo urbanístico podrían reducir la vivienda disponible y elevar su coste. Para evitarlo, la transformación del suelo debería ser un proceso ágil en la medida de lo posible, procurando dar respuesta a las necesidades existentes a la mayor brevedad, al tiempo que se mantienen las garantías necesarias. Esta mayor agilidad en la transformación de suelo puede incrementar la oferta del mismo y, además, desincentivar la retención o especulación con el suelo, ayudando así a movilizar el suelo de forma efectiva para su destino a la construcción de vivienda, tanto libre como social o protegida.

Dada su importancia económica y social, la CNMC plantea este Estudio sobre la transformación urbanística de suelo para vivienda. El estudio, que parte de un enfoque de competencia y regulación eficiente, tiene por objeto identificar problemas y plantear recomendaciones que puedan mejorar el funcionamiento eficiente y competitivo del sector, en beneficio de la ciudadanía. El estudio se enmarca en la prioridad de la CNMC de realizar estudios relacionados con la sostenibilidad y los consumidores, especialmente los más vulnerables². Permite, además, actualizar los análisis realizados desde la

¹ Véase asimismo <https://www.aei.org/housing/land-price-indicators/>

² Véase actuación L06.DP.02 del [Plan de Actuación de la CNMC para 2026](#).

Autoridad de Competencia española en informes precedentes (destacando el [Estudio de problemas de competencia en el mercado del suelo de 2013](#)). Asimismo, si bien el Estudio se focaliza hacia el suelo para uso residencial, las mejoras generales en la gestión del suelo también pueden repercutir positivamente sobre otras actividades, por ejemplo, las asociadas con usos dotacionales (educativo, sanitario, deportivo, cultural, etc.), terciario (servicios), industrial, logístico, etc.

El estudio consta de 7 apartados, incluyendo esta introducción. En el segundo se presentan los principales antecedentes de promoción de la competencia en el ámbito de la transformación de suelo. El tercer apartado lleva a cabo una caracterización jurídica general del urbanismo en España. En el cuarto apartado se realiza una caracterización económica del sector. En el quinto apartado se recogen las barreras a la competencia identificadas en la transformación de suelo para vivienda. El sexto apartado refleja las principales conclusiones obtenidas del análisis. Por último, el séptimo apartado del estudio concluye con una serie de recomendaciones para lograr una regulación más procompetitiva y eficiente en el proceso urbanístico, capaz de impulsar y agilizar la transformación urbanística para facilitar la construcción de vivienda, sin perjuicio de que sea igualmente deseable que las instituciones exploren medidas adicionales en otros ámbitos complementarios a fin de promover un adecuado acceso a la vivienda, al tratarse de un problema multifactorial.

2. ANTECEDENTES DE PROMOCIÓN DE LA COMPETENCIA EN MATERIA DE SUELO PARA VIVIENDA

2.1. Antecedentes nacionales

2.1.1. Estudio de la CNC (2013)

En 2013, la CNC (antecesora de la CNMC), publicó un estudio sobre [“Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”](#), identificando las siguientes **restricciones en materia de regulación urbanística**:

- La delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse y de cómo debe urbanizarse, mediante el planeamiento urbanístico, con las siguientes manifestaciones:
 - Puede resultar problemática la existencia de una frontera urbanística que, en un intento de contener la ciudad dentro de unos límites, delimita el suelo que puede ser urbanizado y el que debe quedar excluido del proceso urbanizador. Esto se explica por su excesiva discrecionalidad y a que no corrige el fallo de mercado al que apunta.
 - La delimitación excesiva de los usos del suelo y otras condiciones de aprovechamiento de la parcela, a través de la calificación, limita la entrada y la competencia y sustituye al mercado en la determinación de la cantidad y localización de las actividades económicas. También puede llevar a una provisión ineficiente de bienes públicos urbanos.
- La **complejidad, discrecionalidad e inconsistencia de la intervención urbanística**, que aumenta el nivel de impredecibilidad, incertidumbre, e inseguridad jurídica en el ámbito del suelo, con estas derivadas:
 - La complejidad del urbanismo en España se produce por la gran cantidad de instrumentos existentes y la heterogeneidad normativa a nivel autonómico y municipal.
 - La discrecionalidad de los ayuntamientos, en todas las etapas del proceso urbanístico, puede suponer una fuente de riesgo regulatorio ante posibles decisiones públicas no previstas o potenciales supuestos de búsqueda de rentas.
 - La inconsistencia temporal es resultado del elevado detalle del planeamiento (y su falta de correspondencia efectiva con las necesidades reales existentes) y de la dependencia fiscal de los ayuntamientos de los ingresos relacionados con el suelo.
- **Los costes de transacción y rigidez en el proceso urbanístico**, que ralentizan considerablemente la transformación de suelo, favoreciendo alzas

en los precios ante aumentos en la demanda, y aumentando el riesgo de los proyectos urbanísticos.

- **La intervención directa de los poderes públicos**, especialmente de los ayuntamientos a través de los Patrimonios Públicos de Suelo, con capacidad para incidir de forma directa en las cantidades y los precios, puede restringir la competencia, potenciar posibles estrategias de especulación en las fases alcistas y dar lugar a incentivos potencialmente perversos para los ayuntamientos.

Ante esta problemática, en el estudio de 2013, la CNC formuló dos grandes **recomendaciones**:

- I. Utilizar mecanismos impositivos (de precio) o de derechos de urbanización, en lugar de la delimitación de la frontera urbanística, convirtiendo en suelo apto para ser urbanizado todo el suelo que no deba estar protegido por motivos de interés público convenientemente justificados. Estos instrumentos podrían ser superiores en términos de eficiencia, atacando directamente los fallos de mercado identificados en el sector.
- II. Sustituir la zonificación, detallada y determinada *ex-ante*, por la utilización, con carácter general y fundamental, de reglas o estándares que sirvan para corregir las externalidades vinculadas a usos incompatibles.

Ante la complejidad de implementar a corto plazo reformas de gran calado, el estudio también **plantea medidas con las que mitigar los problemas de competencia existentes dentro del modelo urbanístico vigente**:

- I. Promover un planeamiento urbanístico en el **que los usos delimitados por la calificación no sean innecesariamente detallados y pormenorizados**, con la finalidad de aumentar la flexibilidad, reducir la segmentación y favorecer la competencia en la asignación del suelo.
- II. Introducir la obligación de **que los planes urbanísticos incorporen una Memoria de Competencia**, con la finalidad de que no se introduzcan restricciones injustificadas a la implantación de determinadas actividades económicas.
- III. Asegurar que los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento y convenios urbanísticos se realicen de acuerdo con los **principios de publicidad, transparencia, concurrencia y no discriminación**.
- IV. Introducir medidas para **reducir los costes de transacción en la fase de gestión urbanística** y agilizar así la transformación del suelo. En este sentido, se recomienda:
 - Flexibilizar el diseño de las unidades de ejecución, permitiendo a los propietarios decidir qué terrenos deben incluirse en la unidad de ejecución y acordar, en caso de que así lo consideren oportuno,

modificaciones de los coeficientes de ponderación, para facilitar las negociaciones.

- Realizar una simplificación administrativa de los sistemas de actuación actualmente vigentes, con el objetivo de reducir la rigidez y facilitar una respuesta más rápida y ágil por parte de la oferta.

V. Garantizar que los **Patrimonios Públicos de Suelo** se destinen efectivamente a los fines establecidos en la normativa vigente.

VI. Promover la eliminación de los derechos de tanteo y retracto de las Administraciones Públicas sobre los terrenos.

2.1.2. Estudios del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre suelo

La transformación de suelo había sido analizada con anterioridad también por el extinto Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC), destacando dos informes:

- [“Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios”](#) (TDC, 1993), donde se plantea la necesidad de liberalizar el sector del suelo, alegando que:

“la competencia está más restringida que en ningún otro sector de la economía, y la decisión sobre el uso del suelo no se deja en manos de los oferentes y demandantes, sino que la autoridad urbanística va decidiendo todo hasta el extremo de poder determinar con el máximo detalle el uso de cada espacio. Ello lleva a que los usos no puedan competir entre sí y, en definitiva, a que prácticamente no exista un mercado de suelo en España, sino que esté segmentado en numerosos submercados, lo que impide una correcta asignación de recursos (los distintos usos no compiten por la utilización del suelo)”.

Se critica, con ello, las situaciones de **excesiva intervención discrecional de las autoridades locales** en el proceso urbanizador y la **determinación detallada de los usos del suelo**. En concreto, se señala que la administración pública concentra sus esfuerzos en actividades de prohibición y autorización, y no en las de vigilancia, control y sanción.

Se resalta, además, la relevancia del suelo para el resto de las actividades económicas, especialmente el sector servicios, argumentándose que si las empresas no tienen flexibilidad para localizarse allí donde hay más demanda, se refuerza el poder de mercado de las entidades ya establecidas, generando inflación.

El Tribunal propuso la creación de una Comisión que estudie la normativa del suelo desde una visión económica y estudiar sistemas de financiación de los entes locales que les permitan financiarse sin necesidad de recurrir a concesiones con efectos restrictivos sobre el funcionamiento del sector o incluso monopolizadoras.

- [“La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas”](#) (TDC, 1995), donde se resalta nuevamente la importancia del suelo para la actividad económica en general y para la vivienda en particular. Señala que la raíz del problema del suelo es el exceso de intervención administrativa:

“pese a que el suelo es relativamente abundante en términos físicos, la existencia de una legislación sumamente intervencionista restringe artificialmente la oferta de suelo hasta el punto de conseguir que haya una gran falta del mismo y que, por consiguiente, su precio sea muy elevado”.

Se critica la hiperregulación administrativa que concede a la autoridad urbanística un papel planificador sumamente restrictivo y preciso, que minimiza el papel de las fuerzas del mercado. Ello genera arbitrariedad, segmenta el sector del suelo y genera escasez. Se critica también el sistema de financiación de los municipios, que es parte de la causa del problema del suelo. El estudio defiende superar el espíritu intervencionista y planificador y plantea la revisión de la legislación del suelo, recurriendo a unas reglas objetivas y transparentes que conjuguen el respeto a los objetivos públicos con el funcionamiento eficiente de la economía.

2.1.3. Otros informes sobre temas de urbanismo

La Autoridad Catalana de la Competencia (ACCO) realizó en 2014 un estudio sobre el suelo³ donde señala que **la regulación detallada de los usos del suelo genera costes elevados para la competencia** y es un desincentivo para la iniciativa económica⁴. Recomendaba emprender un proceso de revisión exhaustivo de la normativa reguladora de los usos del suelo de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión, así como dejar de introducir nueva regulación de esta índole.

Existen, por otro lado, otros **informes sobre temas concretos de urbanismo, suelo y vivienda** y sobre el impacto de la **regulación de los usos del suelo**, entre los que destacar los siguientes por parte de la CNMC:

- [“Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España”](#)⁵, que considera falto de justificación económica determinar, mediante el planeamiento urbanístico, dónde puede establecerse una vivienda de uso turístico o el número de viviendas turísticas que debe haber en un área

³ [“Recomendaciones sobre la regulación detallada de los usos del suelo desde la óptica de la competencia”](#), diciembre de 2014.

⁴ Por un lado, la ACCO considera que, para conseguir una oferta de bienes y servicios equilibrada, la sustitución de las leyes de mercado por la planificación económica presenta riesgos de regulación defectuosa. Por otro, la ACCO considera que para eliminar o limitar externalidades negativas es más deseable regular la actividad que las genera, controlar su cumplimiento, y en caso de infracción, imponer sanciones.

⁵ [E/CNMC/003/18](#) (CNMC, 2018).

determinada. Señala numerosas restricciones en las regulaciones vigentes, como las moratorias en la concesión de licencias, restricciones por usos del suelo, por zonas o barrios, o por usos de las viviendas en un mismo inmueble, además de requisitos técnicos y equipamientos mínimos de las viviendas.

- [“Documento de Trabajo de Energías Renovables para municipios y competencia”](#), que analiza diversas barreras al despliegue de proyectos renovables, entre las que destacan:
 - La calificación del suelo, por ser el más propicio para el despliegue de renovables el rústico, lo que no estaría permitido en la mayoría de CCAA. O los condicionamientos estéticos no siempre justificados por la normativa urbanística.
 - Duplicidad de trámites, fundamentalmente el de información pública.
 - Excesiva discrecionalidad de muchos aspectos sometidos a informe y una insuficiente información sobre edificios protegidos.
 - El requerimiento de licencias o de documentación que podrían ser innecesarias en la instalación de módulos de autoconsumo.
 - La falta de recursos de las AAPP, de digitalización de los trámites o la gran variedad de impuestos fiscales.
- Ante lo que se plantean una serie de posibles acciones:
 - Crear un punto único de información a nivel estatal y reforzar las estructuras institucionales para agilizar trámites, evitando posibles duplicidades.
 - Establecer criterios consistentes y consensuados en la regulación sectorial, medioambiental y urbanística (p.ej. a través de guías y oficinas de tramitación común), además de acotar los aspectos objeto de valoración en licencias e informes, las primeras a reemplazar por declaraciones responsables en autoconsumo.
 - Determinar aquellas zonas donde la instalación de renovables sea a priori apropiada y en los edificios en los que estaría prohibida. Y evitar emplear la suspensión cautelar de licencias.

También existen informes y antecedentes sobre la incidencia en el **acceso y el ejercicio de actividades económicas** concretas⁶, donde se resalta la necesidad de tener en cuenta la Directiva de Servicios⁷ cuando los instrumentos

⁶ Véase: ACCO en: [IR 64/2022](#); [IR 78/2025](#); AVC en [LEA/AVC 771-PROM-2024](#), CNMC en [UM/083/23](#).

⁷ Traspuesta al ordenamiento jurídico español mediante la [Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio](#). En su artículo 9 consagra los Principios aplicables a los requisitos exigidos al acceso a una actividad de servicios o su ejercicio.

urbanísticos establecen requerimientos, inciden o regulan de manera específica el acceso y el ejercicio de actividades económicas, como puede ser el caso de una regulación de los usos. Además, se deben evaluar conforme a la [Ley de Garantía de Unidad de Mercado](#) (LGUM), que consagra los principios de garantía de la libertad de establecimiento de actividades económicas y la libertad de circulación por todo el territorio nacional. Ello implica que las normas deberán ser conformes a los **principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión** y responder a razones imperiosas de interés general (como la protección del medio ambiente y la del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, así como el orden público y la seguridad pública). Además, las regulaciones que alteren las condiciones preexistentes deben indicar expresamente la situación en la que quedarán los operadores económicos ya instalados en el sector. Igualmente, muchos de estos informes identifican una serie de **requisitos comunes a los planes urbanísticos que pueden resultar excesivos si no se justifican** sobre una razón imperiosa de interés general y cumplan con los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión⁸:

- La delimitación de áreas de emplazamiento de determinadas instalaciones.
- Distancias mínimas.
- Dimensiones de calles, aceras, parcelas...
- Condiciones de densidad máxima permitida de actividades.
- Superficie construida máxima y mínima de establecimientos.
- Delimitación del número de actividades que se pueden implantar; imposición de condicionantes a actividades complementarias y prohibición de establecimiento, acceso o expansión de actividades.

En estos antecedentes también se resalta, finalmente, la necesidad de que los planes urbanísticos incluyan una **evaluación de impacto** de la regulación en el desarrollo de las actividades económicas afectadas y, en definitiva, de su efecto sobre la competencia.

⁸ Véase el expediente [LA-CA/01/17 - PLAN URBANÍSTICO BILBAO](#) de la CNMC, o los expedientes [IR 80/2025](#), [IR 78/2025](#) y [IR 75/2024](#) de la ACCO.

2.2. Antecedentes internacionales

2.2.1. Organismos internacionales

2.2.1.1. Antecedentes por parte de autoridades europeas

El [Plan Europeo de Vivienda Asequible](#), impulsado por la Comisión Europea (CE) en 2025, como respuesta a los problemas de asequibilidad de la vivienda en Europa, gira en torno a cuatro ejes:

- Impulsar la oferta de vivienda: promoviendo materiales y métodos de construcción avanzados o reduciendo la burocracia⁹.
- Movilizar la inversión.
- Permitir un apoyo inmediato mientras se impulsan reformas estructurales (en ámbitos como la ordenación del territorio, la vivienda social y la fiscalidad, reduciendo su complejidad).
- Proteger a los más vulnerables.

La CE estima que la mayoría de las normas que influyen en la oferta de vivienda proceden de los Estados miembros en sus distintos niveles administrativos. Por ello, propone un esfuerzo conjunto de todas las autoridades para poder simplificar las normas y los procedimientos necesarios, respetando otros objetivos políticos, como los medioambientales. A tal fin, la Comisión Europea (2025a) se compromete a presentar un paquete de simplificación en materia de vivienda en 2027, con el que:

- Analizar la legislación e iniciativas relevantes a nivel europeo y su impacto en la oferta de vivienda, identificando oportunidades para reducir cargas administrativas innecesarias.
- Apoyar a los Estados miembros en la implementación de medidas de simplificación, como en la evaluación ambiental. Y a la hora de compartir mejores prácticas a todos los niveles¹⁰.

⁹ De acuerdo con el Plan Europeo de Vivienda Asequible, la Comisión ya estaría tomando medidas de simplificación normativa para impulsar la oferta de vivienda:

- En julio de 2025, se modificó el marco de financiación sostenible para reducir los requisitos de información del sector de la construcción.
- El 10 de diciembre de 2025, se presentó un Reglamento para acelerar las evaluaciones medioambientales, agilizando y simplificando los procedimientos de autorización para sectores estratégicos, incluida la vivienda asequible y social.

¹⁰ Para lo que tendrá lugar una primera Cumbre Europea de la Vivienda y se ha creado una Alianza Europea de la Vivienda.

- Simplificar normas en materia de planificación territorial, zonificación y concesión de permisos, así como los códigos de edificación, y a aumentar su capacidad administrativa y digitalización.

En el informe [**Housing in the European Union: Market Developments, Underlying Drivers, and Policies**](#) (2025b), la Comisión Europea analiza las causas del incremento de precios de la vivienda en los países europeos en la última década. Entre otras, **señala los requisitos regulatorios y de uso del suelo como restricciones significativas**, elevando los precios del suelo. Las restricciones regulatorias y de zonificación gobernadas por autoridades locales, aunque tienen la intención de preservar el carácter de los vecindarios y gestionar la congestión, también restringen el desarrollo de nuevas viviendas y constituyen limitaciones significativas a la disponibilidad de suelo, al determinar los posibles usos de la tierra disponible. La CE señala que relajar estas restricciones puede generar una mayor oferta de suelo y que es deseable contar con una **zonificación de uso mixto**, que permita usos residenciales, comerciales y, a veces, industriales dentro de una misma área, frente a la zonificación exclusiva, que a menudo conduce a la expansión urbana dispersa y a una mayor segregación de los usos del suelo. Además, la CE considera crucial tener la **capacidad de modificar planes** de zonificación existentes para adaptarse a cambios demográficos, condiciones económicas y desafíos ambientales.

Por otro lado, el [**proyecto de informe de la Comisión Especial sobre la Crisis de la Vivienda en la Unión Europea**](#) de 2025 señala el problema de la falta de oferta de viviendas. Entre otras soluciones, se propone **acelerar los procesos de transformación del suelo** y mejorar la disponibilidad de suelo edificable, especialmente en zonas densamente pobladas; y **simplificar y acelerar los procedimientos de licencias de obra**, promoviendo el **silencio administrativo positivo** en casos adecuados.

En concreto para España, la Comisión y el Consejo señalan, en la [**Recomendación del Consejo relativa a las políticas económicas, sociales, de empleo, estructurales y presupuestarias de España**](#) de 2025, la escasez de vivienda y su efecto en los precios como un reto para la economía española, y se apunta a que (énfasis añadido):

*“la reforma de la Ley del Suelo, pendiente de aprobación, facilitaría el desarrollo de nuevas viviendas mediante la **reducción de los plazos de tramitación de los permisos**, el fomento de la estabilidad normativa y la **eliminación de obstáculos administrativos innecesarios**”.*

2.2.1.2. Informes de la OCDE

La OCDE, en su informe [**The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations**](#) (OCDE, 2017b), plantea una serie de recomendaciones:

- Equilibrar los intereses públicos y privados en el planeamiento urbanístico.

- Introducir mayor flexibilidad en los instrumentos de planeamiento.
- Evitar las regulaciones de zonificación restrictivas y la zonificación de uso único, proponiendo centrarse en niveles de molestias, permitiéndose todos los usos que generen menos molestias que el máximo especificado. Los desarrollos de uso mixto deberían permitirse por defecto, y los usos únicos restringirse a casos excepcionales (p.ej. industrias contaminantes).
- No restringir la competencia entre negocios con la política de suelo, pues puede proteger los intereses de los incumbentes de establecer barreras de entrada adicionales. Tampoco deberían permitirse acuerdos privados con el objeto de limitar la competencia en el ámbito del urbanismo.
- Una mayor coordinación e integración de políticas basadas en el suelo entre sectores y niveles de gobierno. Especialmente teniendo en cuenta la creciente complejidad del planeamiento espacial, de naturaleza multisectorial. Además, se debería reforzar la dimensión metropolitana en las decisiones de planeamiento urbano.
- Mejorar el seguimiento y evaluación del uso del suelo y sus políticas, con el fin de identificar qué políticas funcionan bien y cuáles no.
- Revisar el diseño de la política de financiación de los gobiernos locales. El hecho de que nuevos desarrollos de suelo pueden beneficiarles o perjudicarles fiscalmente puede dar lugar a patrones de uso del suelo ineficientes, al guiarse por las preferencias fiscales de las autoridades.

En su informe [*Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*](#) (OCDE, 2017a), la OCDE analiza, país a país, los rasgos generales de la normativa en materia de suelo y ordenación del territorio. Sus principales conclusiones son:

- Existe una gran diversidad de **instrumentos de planeamiento** en los países de la OCDE, que involucran a todos los niveles de la administración. Guías políticas, con principios generales; planes estratégicos, con los objetivos generales; y planes de zonificación, que especifican el uso de cada localización.
- El planeamiento de los usos de suelo es predominantemente **competencia** local en los países de la OCDE. El grado de autonomía local parece ser más importante que el grado de autonomía regional en el reparto competencial.
- Hay pocos planes metropolitanos para coordinar municipios de un mismo núcleo urbano. No obstante, sí es común encontrar **mecanismos de coordinación** entre distintos niveles de gobierno y sectores, más allá de la jerarquización de los sistemas de planeamiento, como ocurre en Francia, Alemania o Portugal.
- La **participación** de partes interesadas en los procesos de planificación es muy similar en la mayoría de los países de la OCDE, con un proceso de

consulta pública. Sin embargo, en la práctica hay bastantes diferencias entre países en cuanto a su influencia en el proceso. Es difícil encontrar un equilibrio entre dar voz a todos los derechohabientes, o afectados, y evitar la captura del regulador en el proceso.

- Apenas ha habido **reformas** para cambiar por completo el planeamiento urbanístico. Destacan algunas dirigidas a lograr un mayor planeamiento a nivel regional o metropolitano.

Por otro lado, en el [*Economic Survey*](#) (OCDE, 2023), en el que la OCDE examina la situación económica de los países miembros, se destaca en el caso de España la necesidad de mejorar el acceso a la vivienda. Se **señala el alto grado de descentralización** en materia de decisiones de suelo, que puede dar lugar a políticas más restrictivas, lo que reduciría la capacidad de respuesta de la oferta.

La [*Agenda para la reforma de la política de vivienda*](#) (OCDE, 2024), es el documento de referencia sobre la posición de la OCDE en materia de política de vivienda. En él se plantea la importancia de contar con un marco regulatorio con el que la oferta de vivienda pueda responder de manera eficiente ante cambios en la demanda. Se sugiere avanzar hacia **sistemas de planeamiento urbanístico flexibles** para expandir la oferta de vivienda, y asignar las competencias sobre decisiones de suelo en los niveles administrativos que sea más adecuado, evitando solapamientos. Entre las acciones que se proponen relativas al suelo y planificación urbana destacan:

- Reevaluar periódicamente los límites geográficos de desarrollo urbano.
- Permitir que los propietarios de derechos de desarrollo en áreas ambientalmente valiosas los transfieran.
- Adquirir terrenos para evitar su urbanización.
- Reformar la gobernanza de los usos del suelo para otorgar más autoridad al nivel metropolitano en lugar de a niveles inferiores, para evitar solapamientos.

El [*informe Brick by brick*](#) (OCDE, 2021), resalta que reformas en la política de suelo pueden eliminar obstáculos para ampliar la oferta de vivienda ante presiones de la demanda y, en consecuencia, mitigar el aumento de los precios. En concreto, aboga por:

- **Desarrollar marcos de planificación espacial supramunicipales** junto con medidas de coordinación sólidas entre los distintos niveles administrativos, lo cual puede ayudar a evitar la fragmentación funcional y las superposiciones. Ello unido a un enfoque nacional con objetivos a largo plazo para asegurar la consistencia y coherencia de las distintas políticas.

Se plantean alternativas como establecer una oficina central de política espacial que represente a todas las partes involucradas en el proceso¹¹, o depender más de planes de tipo estratégico¹² que tengan en cuenta al conjunto del área metropolitana.

Los gobiernos centrales tendrían un papel importante en el gobierno del suelo, abarcando una visión más amplia de las ciudades y regiones, donde se propone que den orientaciones sobre las estrategias y objetivos a largo plazo¹³.

Un alto grado de descentralización en las decisiones de suelo, con solapamientos de responsabilidades, se asocia con una mayor rigidez y retrasos, pues los varios niveles de gobierno pueden vetar proyectos y hay más consideraciones de economía política.

- **Garantizar que las regulaciones sobre el uso del suelo sean flexibles** para atender las necesidades locales en las áreas metropolitanas y poder responder a cambios estructurales en las preferencias de los agentes, al mismo tiempo que se promueve un uso eficiente del suelo. En este sentido, se sugiere evitar zonificaciones restrictivas y de un único uso, y sustituirlos por la implementación de reglas flexibles¹⁴. Además, se sugiere la necesidad de revisar de forma periódica la frontera urbanística para lograr el cumplimiento de los objetivos medioambientales, la internalización de externalidades y de provisión de servicios públicos, sin introducir pérdidas sustanciales de bienestar social por problemas en el sector de la vivienda.

¹¹ La Conferencia Austríaca de Planeamiento Espacial reúne a representantes de todos los niveles de gobierno para discutir políticas de ordenación del territorio y coordinar políticas sectoriales.

¹² Destacan los Planes Territoriales de Coherencia vigentes en Francia, que buscan vincular mejor las decisiones en materia de vivienda, planificación urbana y transporte en cada área metropolitana para lograr un desarrollo más coherente de la región.

¹³ En este sentido, se plantea que el gobierno central podría especificar los usos del suelo a coexistir dentro de las ciudades, los niveles de prestación de servicios vinculados a los nuevos desarrollos, los umbrales de densificación y las condiciones específicas para la expansión de los límites urbanos, así como las relaciones entre el transporte público y las actividades económicas y sociales. También puede dar asistencia técnica a los gobiernos locales para identificar y catalogar terrenos subdesarrollados y para crear sistemas de información fiables y actualizados.

¹⁴ Destaca el caso de Japón, que cuenta con 12 zonas posibles estandarizadas, definiéndose en cada una de ellas el nivel máximo de molestias permitidas, pudiéndose implementar cualquier desarrollo que genere menos molestias que el nivel máximo permitido en la zona (p.ej. construir zonas residenciales en zonas comerciales, pero no al revés en muchos casos), con la salvedad de zonas industriales potencialmente peligrosas.

2.2.1.3. Informes del FMI

El Fondo Monetario Internacional (FMI) también ha identificado restricciones en la oferta de vivienda en varios países desarrollados. En el caso español, dicha cuestión se analiza en el informe del [Artículo IV](#) del país, donde se plantea que la merma en la asequibilidad de vivienda debería abordarse principalmente mediante medidas que estimulen la oferta de viviendas, lo que podría ser una importante oportunidad de crecimiento. Y, en concreto, impulsar la reforma de la Ley del Suelo, acelerar la planificación urbana y simplificar trámites para obtener permisos de construcción (con la difusión de mejores prácticas regionales y municipales, o el uso de la IA) (FMI, 2026).

2.2.1.4. Informes de las Naciones Unidas

El informe de la Organización de las Naciones Unidas (NN.UU.), [The Fundamentals of Urbanization Evidence base for Policy Making](#) (UN-Habitat, 2016) propone una serie de recomendaciones para una urbanización planificada eficiente, a partir de un estudio de 200 ciudades que considera que existe obsolescencia y fragmentación de la planificación urbana, así como la ineficiencia en el uso del suelo y la crisis de la vivienda. Se recomienda lo siguiente:

- La legislación debe ser lo suficientemente específica como para designar claramente las responsabilidades en materia de planificación, pero no tan compleja que los desarrolladores y las agencias gubernamentales no tengan la capacidad o voluntad de utilizarla.
- La formulación y adopción de los planes debe realizarse de manera transparente y responsable ante la ciudadanía. Los instrumentos incluidos en un plan deben tener una institución claramente responsable y ser exigibles.
- Los planes deben revisarse con frecuencia para asegurar que las ciudades puedan adaptarse al ritmo de la urbanización. Los procesos legales simplificados deberían facilitar la revisión de los planes. Deben incorporarse procedimientos justos y responsables para la modificación y resolución de conflictos.

2.2.2. Otras autoridades de competencia extranjeras

La CMA¹⁵, autoridad de la competencia británica, publicó en 2024 un estudio de mercado sobre el sector de la construcción de viviendas. En él, se describen los siguientes aspectos:

- El proceso de desarrollo del suelo, compuesto de cinco fases generales: i) anterior al planeamiento, ii) solicitud y otorgamiento del permiso urbanístico,

¹⁵ [Competition and Markets Authority](#).

iii) permiso urbanístico para el comienzo de la obra, iv) construcción, v) posterior a la construcción.

- Los agentes involucrados en el proceso de transformación del suelo, donde cabe destacar organismos sin equivalente en España, de planeamiento metropolitano en Londres, Manchester o las *West Midlands*, y una agencia técnica¹⁶ para resolver apelaciones en el planeamiento o evaluar planes locales.
- El alejamiento de la oferta de vivienda respecto a los objetivos públicos y su elevada ciclicidad. Y como es una de las principales causas detrás de los problemas de asequibilidad de la vivienda, situación de gran heterogeneidad a nivel regional, que sugiere que el sector apenas responde a señales de precios.
- Los métodos modernos de construcción, o innovaciones en las técnicas en los procesos de construcción ya sea en la parcela o fuera del lugar, que permitirían una mayor precisión, menores plazos de construcción y residuos¹⁷.

Se identifican una serie de barreras en el planeamiento urbano que pueden obstruir la consecución de los objetivos sociales de vivienda, al no estarse otorgando suficientes permisos urbanísticos. En concreto, se mencionan tres problemas clave en los sistemas de planeamiento, comunes pese a diferencias regionales:

- Su falta de previsibilidad:
 - El planeamiento se usa para aplicar muchas otras políticas, como las medioambientales, lo que afecta al progreso de los desarrollos.
 - Existen continuas revisiones de la política de suelo, lo que desincentiva la preparación de nuevos planes urbanísticos por las autoridades locales.
 - Existe una falta de actualización de los planes urbanísticos.
 - La expresión de actitudes políticas y públicas a través del planeamiento no necesariamente llevan a decisiones consistentes a nivel local y obstaculiza la aprobación de nuevos planes.
- Su extensión¹⁸, coste y complejidad por:

¹⁶ [El Planning Inspectorate](#).

¹⁷ Para ver su potencial en España se recomienda el Informe “[La construcción industrializada: palanca para la sostenibilidad y la asequibilidad de la vivienda](#)” (Analistas Financieros Internacionales (AFI), 2024).

¹⁸ En Reino Unido, la mayoría de los promotores obtuvieron los permisos urbanísticos necesarios en menos de cinco años, y casi todos en menos de 9, aunque depende de cada desarrollo concreto (CMA, 2024).

- La creciente cantidad de políticas con afectación en el urbanismo. Y el mayor volumen de evidencia necesario para respaldar un proyecto urbanístico.
- Restricciones presupuestarias de las corporaciones locales.
- La negociación de acuerdos específicos con promotores inmobiliarios de sus contribuciones para financiar infraestructura local.
- Problemas en los incentivos de las autoridades urbanísticas para satisfacer la necesidad de vivienda.

Según el informe, estos problemas en el urbanismo estarían teniendo un mayor impacto negativo en las pequeñas y medianas constructoras. La negociación del sistema de planeamiento y el acceso a información sobre terrenos también dificultan la entrada y expansión de estas empresas. Y ello llevaría a la construcción de un número de viviendas por debajo del socialmente óptimo y a una menor variedad y calidad.

El informe de la CMA recomienda, entre otras cuestiones, reformar los sistemas de planeamiento, para la mayor efectividad de los objetivos de vivienda, mejorar su evaluación y agilizar sus procedimientos, con estas medidas:

- Definir mejor los procesos de consulta y lograr la aplicación efectiva de sus plazos.
- Mejorar la capacidad financiera de los entes locales, con un mejor ajuste de las tasas a los costes.
- Mejorar el entorno para las PYMEs, facilitando más información sobre el planeamiento, estandarizando procedimientos entre municipios y simplificando el proceso.
- Apoyar un mayor ritmo de construcción, por ejemplo incentivando más viviendas en parcelas pequeñas.

La Autoridad de competencia de Luxemburgo, ha elaborado un estudio sectorial sobre el sector inmobiliario residencial ante los problemas de vivienda en el país. Entre otras cuestiones, recomienda proceder a una simplificación administrativa del planeamiento urbanístico y dotarlo de mayor transparencia.

3. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA

En esta sección se presentan los aspectos destacados del conjunto de normas que conforman el marco jurídico regulatorio de las distintas actuaciones sobre el ámbito del suelo en España, en todas las fases relevantes, desde el planeamiento hasta la edificación.

Al conjunto de actividades implicadas en la ordenación de la ciudad se le denomina urbanismo o proceso urbanístico. Se trata de un proceso de gran complejidad, que abarca la planificación del territorio, la transformación del suelo en solar, la urbanización, la edificación, la comercialización y el seguimiento o control.

3.1. Normativa y reparto competencial de la regulación de suelo

3.1.1. Evolución de la regulación del suelo

El primer antecedente jurídico de relevancia es la [Ley de 12 de mayo de 1956 sobre el Régimen de Suelo y Ordenación Urbana](#) (en adelante, LS 1956) y su reforma con la [Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana](#).

Estas dos normas fueron recogidas por el [Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana de 1976](#), aprobado por el Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril (en adelante TR 1976).

- Se introdujeron nuevas figuras de planeamiento, para que existiese algún tipo de planeamiento en municipios pequeños.
- Se empezaron a diseñar los sistemas de gestión urbanística actuales, regulándose la técnica del aprovechamiento.
- Se apostó por su desarrollo reglamentario, lo que motivó la aprobación de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión y Disciplina Urbanística en 1978.

Con la aprobación de la Constitución Española de 1978 (CE) se atribuyeron a las Comunidades Autónomas (CCAA) competencias exclusivas en las materias de ordenación del territorio y el urbanismo.

Más tarde el legislador estatal llevó a cabo una reforma del régimen general establecido en 1976 mediante la [Ley de 25 de julio de 1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y de Valoraciones de Suelo](#). Posteriormente, esta reforma se incorporó en el [Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana](#), aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (TR 1992).

Algunas CCAA interpusieron recursos de inconstitucionalidad por los textos normativos de 1990 y 1992. La Sentencia del Tribunal Constitucional (TC) 61/1997, de 20 de marzo declaró inconstitucional la parte más importante y

sustancial del TR 1992, anulando la normativa estatal, lo que dejó sin marco jurídico a las CCAA que no habían aprobado una legislación propia y se apoyaban en la normativa estatal. Así, volvió a cobrar vigencia el TR 1976, convirtiéndose, desde entonces, en la norma estatal supletoria de la legislación autonómica todavía en la actualidad¹⁹.

La sentencia 61/1997 del TC, a su vez, aclara el reparto competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo. El Estado mantuvo una serie de títulos competenciales reconocidos en la CE, a partir de los cuales aprobó una nueva ley del suelo, la [Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones](#)²⁰, que fue posteriormente sustituida por la [Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo](#) y completada con el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el [Texto Refundido de la Ley de Suelo](#) (TR 2008 en adelante)²¹. Posteriormente la [Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas](#)²² (LRRRU) modificó varios de los artículos del TR 2008.

Finalmente, el [Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#) (en adelante TRLSRU) aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, refundió las leyes anteriores (el TR 2008 y la LRRRU de 2013²³) con el objetivo de evitar la dispersión de tales normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recogen la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación urbana. Además, se buscaba aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo de los anteriores textos legales y estructurar y ordenar en una única disposición los preceptos de diferente naturaleza y alcance recogidos en los mismos. Es la norma estatal actualmente vigente en materia de régimen del suelo.

En 2024 se produjo un intento de reformar la Ley del suelo de 2015, presentándose un [Proyecto de Ley de reforma del TRLSRU](#). No obstante, se presentaron enmiendas a la totalidad y finalmente el Proyecto fue retirado. El

¹⁹ Sigue siendo aplicable directamente en las ciudades de Ceuta y Melilla, y tiene carácter supletorio en el resto de España (Ramón Fernández, 2023).

²⁰ La LS 1998 fue impugnada ante el TC, lo que motivó la [Sentencia del TC 164/2001](#), de 11 de julio, que, con la excepción de algunos artículos, consideró la LS 1998 acorde con el marco constitucional. La Sentencia 164/2001 contribuyó a clarificar el reparto competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a pesar de que la Sentencia fundamental en este ámbito es la [Sentencia del TC 61/1997](#), de 20 de marzo.

²¹ En este texto se integran la Ley de 2007 y los artículos que quedaban en vigor del TR 1992.

²² Busca impulsar la rehabilitación y renovación urbana, y reactivar el sector de la construcción tras la crisis de 2008.

²³ La LRRRU de 2013 solo se refundió en lo relativo a su racionalización y sistematización, y solo en lo que afectara directamente al régimen del suelo y a la rehabilitación urbana. Esto es así porque el legislador habilitó un texto refundido, no una nueva ley, y la delegación no autorizaba a derogar toda la Ley. Por ello, hay partes de la LRRRU de 2013 que siguen vigentes: lo relativo al Informe de Evaluación de Edificios y a aspectos edificatorios, de accesibilidad y eficiencia energética.

mismo tenía por objetivo mejorar la seguridad jurídica de los instrumentos de ordenación urbanística y territorial, y evitar que los errores formales o vicios de los reglamentos (como los planes urbanísticos) sean motivo para anularlos automáticamente, permitiendo más margen para subsanaciones. Además, se proponía modificar el régimen del silencio administrativo, excluyendo ciertos casos del régimen de “silencio negativo”, especialmente la construcción de vivienda protegida promovida por administraciones públicas. Finalmente, se pretendía aumentar la reserva mínima de suelo para vivienda protegida.

3.1.2. Reparto competencial y normativa aplicable

3.1.2.1. Reparto competencial

El artículo 148.1.3 de la Constitución Española establece que las comunidades autónomas pueden asumir competencias en materia de “ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”.

Por su parte, la Sentencia del TC 61/1997, de 20 de marzo, aborda la delimitación competencial de las CCAA y del Estado en materia de urbanismo y establece que **la competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo es exclusiva de las CCAA**.

Así, las CCAA disponen de competencia directa para legislar sobre la totalidad del proceso urbanístico, y, por ende, sobre las tres fases que lo caracterizan: planeamiento urbanístico, gestión urbanística, y disciplina urbanística. El Estado no puede configurar el ejercicio de las competencias urbanísticas de las CCAA; es decir, las técnicas o instrumentos que deseen emplear²⁴.

El Estado tiene una competencia indirecta en materia de urbanismo y ordenación del territorio, principalmente en virtud del artículo 149.1.1ª de la CE, que atribuye al Estado competencia exclusiva para regular las condiciones básicas que garanticen la **igualdad** de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y deberes constitucionales. En este ámbito, dicha habilitación competencial se utilizó para determinar el régimen fundamental de la propiedad

²⁴ En este sentido se posiciona claramente el TC en su Sentencia 61/1997 cuando afirma que “Ha de subrayarse que **el Estado no puede imponer los medios o instrumentos urbanísticos** en que puedan articularse las condiciones básicas de ejercicio del derecho y del cumplimiento del deber a que se refiere el art. 149.1.1ª. C.E (...) medios o instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística, por más que, en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística”.

urbana, a nivel de principio. También, en virtud del artículo 149.1.18ª, que concede al Estado la competencia legislativa sobre expropiación forzosa.

Así, en la práctica, **las competencias del Estado consisten en la regulación del Estatuto Básico de la Propiedad Urbana**²⁵, contenido dentro de la legislación estatal del suelo (TRLSTRU), que abarca los siguientes ámbitos:

- Los derechos y deberes de los propietarios de cada tipo de suelo.
- El régimen de valoraciones.
- La expropiación forzosa derivada de la actividad urbanística.
- La responsabilidad patrimonial por actos urbanísticos.

Así, el urbanismo es competencia autonómica. Y además se encuentra limitado por las bases del régimen del suelo y condiciones básicas que dicta el Estado, así como por la normativa sectorial estatal, que prevalece sobre los planes autonómicos en el marco de sus competencias.

Por su parte, **los municipios ejercen un papel importante en el urbanismo con competencias ejecutivas**, en los términos previstos en la legislación estatal y autonómica. En concreto, disponen de competencias ejecutivas para la elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento (planes urbanísticos), para la elección de los sistemas de actuación urbanística, y para el control y la protección de la legalidad urbanística.

3.1.2.2. Normas aplicables

El ordenamiento urbanístico español es extenso, heterogéneo, disperso y de gran complejidad²⁶. En él, intervienen normas de ordenación del territorio, normas urbanísticas, normas ambientales y normas sectoriales de diferentes niveles administrativos.

3.1.2.2.1 Legislación estatal

La norma estatal básica es el [Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#) aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre (TRLSTRU), que se aplica en todo el territorio. Esta regula, además del Estatuto Básico de la Propiedad Urbana, las bases de la actuación pública en materia de urbanismo y suelo, fijando las reglas básicas que deben respetar las CCAA en su normativa urbanística:

²⁵ Denominado así por el Tribunal Constitucional.

²⁶ Según Hernández-Partal (2020a), “*En total existen casi noventa normas urbanísticas y de ordenación territorial vigentes, entre Leyes y Reglamentos y más de 5.330 Ordenanzas Municipales de edificación o construcción.*”

- Los derechos y deberes de los ciudadanos, propietarios y promotores ante la actividad urbanística.
- Un estándar mínimo de reserva de suelo para vivienda protegida.
- El régimen básico de valoraciones del suelo.
- El régimen básico de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.
- La normativa básica sobre coordinación administrativa, publicidad, información territorial y registros.
- Los criterios básicos comunes sobre sostenibilidad y protección del medio urbano.

Además, el TRLSRU es la norma estatal básica, la única con rango de ley, que, en materia específicamente de suelo, resulta de aplicación directa en todo el Estado. No obstante, esta no establece una ordenación urbanística completa. Permanece, por lo demás, vigente una parte del [Real Decreto 1346/1976](#), que sigue aplicándose de forma supletoria. Es decir, cuando una Comunidad Autónoma no ha regulado una materia concreta en su propia legislación (salvo en Ceuta y Melilla, donde tiene aplicación directa).

Además, existen otras normativas estatales aplicables, como:

- El [Reglamento de Inscripciones Urbanísticas en el Registro de la Propiedad](#) (RD 1093/1997), que determina qué actos urbanísticos deben inscribirse y cómo se inscriben, cuestión esencial para que tengan efectos frente a terceros (publicidad registral).
- [Ley 33/2003, del Patrimonio de las Administraciones Públicas](#), que incide en el régimen del suelo público.
- [Ley Hipotecaria](#) (Decreto de 8 de febrero de 1946), que determina la propiedad de los terrenos y [Ley del Catastro Inmobiliario](#) (RD Legislativo 1/2004), que recopila la descripción física, económica y jurídica de cada parcela. Ambas deben ser coherentes para poder urbanizar.
- La [Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación](#), que define requisitos básicos de edificación, agentes, responsabilidades, garantías, etc. Incide en urbanismo por la vía del control y garantía de calidad de la edificación.
- La [Directiva de Servicios](#) (Directiva 2006/123/CE) y la [Ley de Garantía de la Unidad de Mercado](#) (Ley 20/2013, LGUM), que han de tenerse en cuenta cuando la ordenación urbanística regula o condiciona el ejercicio de actividades económicas (mediante limitaciones a los establecimientos o la exigencia de licencias o autorizaciones, por ejemplo). En esos casos, las regulaciones urbanísticas deben respetar los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

Además, hay legislación de carácter sectorial estatal que contiene disposiciones urbanísticas. Algunas de estas leyes son las relativas a:

- Bienes estatales:
 - Ley 22/1988, de Costas (modificada en 2013). Fija servidumbres y limitaciones al uso del suelo en dominio público marítimo-terrestre.
 - Ley de Aguas (RDL 1/2001). Dominio público hidráulico, zonas inundables, servidumbres.
 - Ley 43/2003, de Montes. Cambios de uso forestal, incendios, limitaciones a desarrollar urbanizaciones en montes incendiados.
 - Ley 22/1973, de Minas. La planificación urbanística debe tener en cuenta la existencia de derechos mineros.
- Medio ambiente (Leyes de Conservación de Espacios o de Ruido):
 - Ley 42/2007, de Patrimonio Natural y Biodiversidad. Zonas protegidas (Red Natura 2000, LIC, ZEPA, etc.) que condicionan el planeamiento.
 - Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental. Obliga a que planes urbanísticos y territoriales realicen una evaluación ambiental estratégica (EAE).
 - Ley 7/2022, de residuos y suelos contaminados.
- Patrimonio cultural:
 - Ley 16/1985, de Patrimonio Histórico Español. Protecciones patrimoniales, entornos de protección, afección a planeamiento.
- Infraestructuras de transporte:
 - Ley 37/2015, de Carreteras. Establece zonas de protección y limitaciones en suelos colindantes.
 - Ley 38/2015, del Sector Ferroviario. Establece zonas de afección, servidumbres y limitaciones urbanísticas.
 - Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011. Regula dominio público portuario, zonas de servicio, planeamiento especial y servidumbres que condicionan el urbanismo municipal y autonómico.
- Otras normas sectoriales con servidumbres o afecciones sobre el territorio, como:
 - Ley 21/2003, de Seguridad Aérea.
 - Ley 24/2013, del Sector Eléctrico.
 - Ley 34/1998, del Sector de Hidrocarburos.
 - Ley 11/2022 General de Telecomunicaciones.
 - Ley 8/1975, de Zonas e Instalaciones de Interés para la Defensa Nacional.

Toda esta normativa sectorial estatal fija las bases mínimas, que posteriormente podrán ser desarrolladas por las CCAA y los municipios.

3.1.2.2.2 La legislación propia de cada Comunidad Autónoma

En la actualidad, todas las CCAA disponen de una legislación propia sobre urbanismo, compuesta por una ley autonómica y, en su caso, reglamentos de desarrollo. Ello da lugar a la coexistencia de diecisiete ordenamientos urbanísticos distintos, vinculados únicamente por la regulación general que realiza el Estado²⁷.

En aquello que no esté regulado por la propia ley de la Comunidad Autónoma, **se aplica de manera supletoria la legislación estatal**, en concreto, el TR 1976 y sus reglamentos de desarrollo²⁸. Únicamente en las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla se aplica de forma directa el TR 1976²⁹.

Además, existen normas sectoriales autonómicas, de forma equivalente a las estatales (aguas, medio ambiente, costas interiores, montes...) que desarrollan la regulación en su territorio, siempre respetando las bases estatales. Así, el reparto competencial determina la norma sectorial que prevalece. En materias estatales, prevalece la norma estatal y en materias autonómicas, la norma autonómica. El planeamiento urbanístico no puede contradecir normas sectoriales, ni estatales ni autonómicas.

3.1.2.2.3 Normativa municipal

En virtud de la legislación autonómica, los municipios pueden ejercer **competencias de gestión** local (planificación, licencias, ejecución y disciplina urbanística). Es decir, las normas municipales (Planes urbanísticos y sus ordenanzas de desarrollo, normas de disciplina urbanística) **desarrollan y aplican el marco autonómico** dentro de su término municipal.

Además, hay **normas municipales sectoriales** que complementan y condicionan la planificación urbana (medio ambiente, patrimonio, ríos, zonas verdes). Estas no deben contradecir la legislación estatal ni autonómica. Ello permite adaptar la normativa básica a circunstancias locales, como, por ejemplo, regulaciones sobre cauces urbanos (ríos en municipios), zonas verdes u ordenanzas de ocupación de la vía pública.

²⁷ Ramón Fernández (2023).

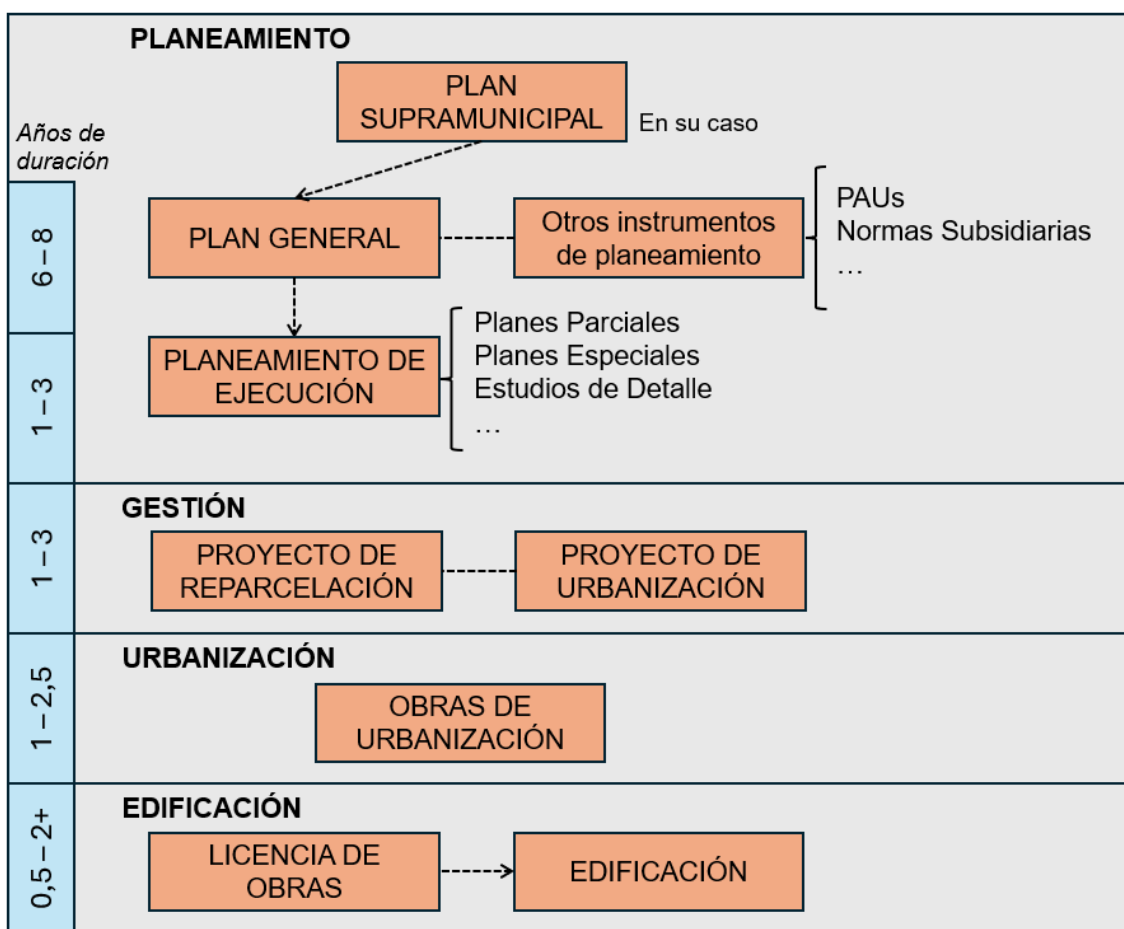
²⁸ En la práctica, la aplicación supletoria solo se daría en casos muy específicos y, generalmente, para normativas preexistentes a la entrada en vigor del texto refundido de 2015.

²⁹ Porque no tienen una legislación urbanística autonómica propia. Al ser ciudades autónomas, y no CCAA, no tienen competencia urbanística plena, solo funciones delegadas o ejecutivas. No obstante, hay iniciativas en marcha para permitirles aprobar sus propios instrumentos de ordenación urbanística.

3.2. Fases del proceso urbanístico

El urbanismo o proceso de transformación del suelo y su edificación es un proceso de gran complejidad en España, compuesto por distintas fases e instrumentos, mediante los que los distintos niveles del sector público tratan de influir en la ordenación de una ciudad. En concreto, pueden distinguirse las siguientes etapas del proceso urbanístico, como se ve en el Recuadro 1:

Recuadro 1: etapas del proceso de transformación del suelo y su edificación



Fuente: elaboración propia, con datos sobre la duración de la transformación del suelo procedentes de Colliers y APCE (2024), y de la obtención de licencias de obras de ASPRIMA (2024)³⁰.

Como se puede ver en el esquema anterior, el proceso de urbanización del suelo puede durar en torno a 10 o 15 años, si bien las circunstancias concretas de cada caso y CCAA implica que los plazos pueden acortarse en algunas ocasiones mientras que en otras pueden llegar a ser incluso más extensos y

³⁰ Aproximación a partir de datos de una muestra de municipios de la Comunidad de Madrid, puede variar sustancialmente entre CCAA. El plazo dado no incluye la construcción de los edificios en sí, con lo que la duración conjunta de la fase de edificación podría ser superior.

superar los 20 años³¹. Además, hay que añadir los plazos de la edificación y de sus trámites adscritos, que suelen ser de entre 1 y 2 años, seguidos del proceso posterior de comercialización hasta la puesta en el mercado de las nuevas edificaciones, que puede estar sujeta a estrategias optimizadoras de los promotores y extender aún más la duración total del proceso urbanístico.

A nivel global, la duración total del proceso se ha alargado considerablemente en las últimas décadas. Por ejemplo, según Oliveira Fuster (2019), con el TR 1992 se tardaba de media en aprobar un Plan General de dos a cuatro años, lo que dista notablemente de la situación actual, en la que *“muchos de los planeamientos llevan redactándose de media una década, aunque en ocasiones la tramitación excede en mucho de dicho plazo”*³².

Los trámites e instrumentos concretos empleados en cada una de las fases del proceso urbanístico pueden variar entre administraciones territoriales. Dentro de dicha heterogeneidad, se puede realizar una delimitación general de las distintas fases y de sus elementos comunes con las que poder obtener una visión general de la regulación urbanística en el conjunto de España.

Tabla 1: Fases del proceso urbanístico

Fase	Función principal
Planeamiento	Define usos, intensidades y condiciones de transformación
Gestión urbanística	Ejecuta jurídicamente el planeamiento y reparte beneficios y cargas entre propietarios del suelo
Urbanización	Dota al suelo de infraestructuras y servicios
Edificación	Permite construir viviendas tras la obtención de títulos habilitantes
Disciplina urbanística	Controla el cumplimiento de la legalidad urbanística

Fuente: elaboración propia.

³¹ Como plantean Colliers y APCE (2024): *“dada la inseguridad jurídica existente en la actualidad a la que se está intentando poner solución, los plazos pueden alargarse llegando incluso a superar los 20 años”*.

También la [Comunidad de Madrid](#), que señala que *“El plazo medio para la aprobación de un plan general, debido a los hitos del procedimiento, así como a la falta de articulación coordinada de los informes sectoriales, va de 8 a 12 años. Las modificaciones del plan general tardan una media de 4 a 6 años, y la aprobación de un plan especial tarda una media de 2 a 4 años, en función de los recursos de los municipios.”*

³² Estos plazos también tendrían lugar en municipios pequeños, mencionándose en el mismo artículo cómo la aprobación de los Planes Generales de dos ayuntamientos de la provincia de Málaga, con una propuesta de crecimiento de 100-200 viviendas llevarían más de 15 años de tramitación (Oliveira Fuster, 2019).

3.3. El planeamiento urbanístico

El objetivo esencial del planeamiento urbanístico es configurar, diseñar o predeterminar las transformaciones urbanísticas que los poderes públicos desean que se produzcan en el futuro en una determinada zona. La finalidad del planeamiento es dibujar, de forma detallada, la futura ciudad, determinando la parte del territorio que podrá urbanizarse y la que no, y el uso concreto e intensidad edificatoria a la que deberá destinarse el suelo. A su vez, el planeamiento desempeña una función legitimadora de la transformación urbanística, siendo la aprobación del Plan un elemento necesario para que pueda urbanizarse el suelo.

El planeamiento es producto de la potestad normativa de la Administración que, en tanto potestad discrecional, goza de un amplio margen de configuración. Si bien existe discusión doctrinal al respecto, hay consenso en la jurisprudencia en que los planes urbanísticos tienen naturaleza normativa, con carácter de normas jurídicas, normas reglamentarias subordinadas a la ley de la que traen causa³³. Ello implica que se integran en el ordenamiento jurídico con criterios jerárquicos en razón de su funcionalidad y ámbito territorial respectivo, y también tiene importantes consecuencias en términos de vigencia indefinida, de nulidad de pleno derecho ante un vicio, o de imposibilidad de subsanaciones o adaptación a necesidades cambiantes.

La discrecionalidad de la potestad de planeamiento se encuentra legalmente limitada a través de dos técnicas: las normas legales de directa aplicación y los estándares urbanísticos mínimos.

El planeamiento se compone de una serie de instrumentos, cuya función es delimitar, en mayor o menor detalle, cómo debe utilizarse el suelo, y que se ordenan entre sí de acuerdo con criterios de jerarquía³⁴ y especialización. Hasta la aprobación de la CE, la definición y articulación de este sistema era competencia estatal. No obstante, tras su aprobación, es el legislador autonómico el que diseña y configura el sistema de planeamiento.

³³ Así lo ha destacado la jurisprudencia del TS en múltiples Sentencias, que por otro lado niega la naturaleza reglamentaria de los informes y anexos de los planes.

³⁴ Los instrumentos de ordenación del territorio y planeamiento urbanístico de rango inferior deben respetar y desarrollar lo dispuesto por los de rango superior, sin poder contradecirlos. De ello se deriva la nulidad en cascada de los instrumentos de rango inferior ante la declaración de nulidad de uno de rango superior.

El sistema de planeamiento se divide en dos grandes categorías: el planeamiento supralocal, fundamentalmente directivo³⁵, que se inscribe dentro de la ordenación del territorio; y el planeamiento local o municipal, fundamentalmente operativo, que es el que legitima las operaciones de urbanización del suelo.

En el planeamiento local es preciso distinguir entre planeamiento general y planeamiento de desarrollo. El planeamiento general se plasma normalmente a través del Plan General o instrumentos afines, como las Normas Subsidiarias. Por su parte, el planeamiento de desarrollo se configura principalmente a través de los Planes Parciales y Especiales.

3.3.1. Límites a la potestad del planeamiento: normas de aplicación directa y estándares urbanísticos

El planeamiento urbanístico está sometido a una serie de límites a la discrecionalidad de las administraciones competentes para elaborarlo. Aparte de los principios jurídicos que sustentan a los planes como normas reglamentarias, se encuentran las normas de aplicación directa y los estándares urbanísticos.

En el caso de las **normas legales de directa aplicación**, el marco legal (estatal, autonómico y municipal) establece una serie de determinaciones sobre la utilización del suelo o de las construcciones que son directamente aplicables, tanto si existe planeamiento como si no. Existen tres grandes clases de límites de aplicación directa:

- La protección de las proximidades de las vías de comunicación, en el sentido de que se delimita un espacio, según el tipo de vía, en el que se prohíbe toda nueva construcción en los márgenes de las carreteras y vías férreas³⁶. Nuevas infraestructuras pueden, a su vez, prevalecer sobre el planeamiento municipal.
- La obligación de que las construcciones se adapten al ambiente en el que están situadas (art. 20.2 TRLSRU).

³⁵ Aunque no necesariamente, por ejemplo, el [Decreto Legislativo 1/2010](#), por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña establece en su art. 56.6 que los planes directores urbanísticos de delimitación y ordenación de sectores de interés supramunicipal entre otras cosas clasifican y califican dichos suelos, establecen su ordenación pormenorizada y pueden concretar las características de las obras de urbanización. Tanto es así que legitiman el inicio de la ejecución urbanística de la actuación, sin necesidad de hacer la adaptación previa del planeamiento urbanístico general municipal, la cual debe llevarse a cabo en los plazos que el plan director urbanístico establezca.

³⁶ Conforme a la [Ley de Carreteras \(2015\)](#) y la [Ley del Sector Ferroviario \(2015\)](#).

- Las normas de protección de ciertos espacios derivadas de distintas leyes sectoriales (Patrimonio, Espacios naturales, Montes³⁷, Costas³⁸...).

En el caso de los **estándares urbanísticos**, el marco legal establece unos criterios mínimos que deben ser respetados por el planeamiento. Su objeto es el de garantizar un mínimo de calidad de vida, estableciendo entre otras cosas:

- Límites máximos de densidad (viviendas por hectárea).
- El deber de reserva de terrenos y de dotaciones mínimas para usos dotacionales (parques, jardines, zonas deportivas, etc.), y sobre reservas de equipamientos y servicios de titularidad pública (centros culturales y docentes públicos y privados, o centros asistenciales y sanitarios, aparcamientos, etc.).
- La reserva de terrenos para un determinado porcentaje de edificabilidad de viviendas con algún tipo de protección pública, como mínimo del 40% de la edificabilidad residencial en suelo rural de nuevas actuaciones urbanizadoras y del 20% en nuevas actuaciones del ya urbanizado (art. 20.1 b) TRLSRU³⁹).

3.3.2. Planeamiento supramunicipal

El planeamiento supramunicipal es el conjunto de instrumentos de planificación territorial que abarcan un ámbito mayor que el de un solo municipio. Es decir, los instrumentos que planifican y ordenan el territorio a nivel regional, provincial, comarcal o metropolitano, coordinando varios municipios para abordar problemas y objetivos más allá de las fronteras de uno solo. En concreto, se pueden utilizar para coordinar el uso del suelo entre varios municipios, planificar infraestructuras que atraviesan varios territorios (carreteras, transporte público, redes hidráulicas...), proteger espacios naturales de gran escala, regular el crecimiento urbano, áreas metropolitanas o zonas industriales comunes, o asegurar que los distintos planes municipales sean coherentes entre sí. Suelen

³⁷ La [Ley de Montes \(2003\)](#) prohíbe cambiar durante 30 años el uso forestal de terrenos incendiados (salvo excepciones).

³⁸ La [Ley de Costas \(1988\)](#) establece que en general, la servidumbre de protección recaerá sobre una zona de 100 metros medida tierra adentro desde el límite interior de la ribera del mar, donde estarán entre otras cosas prohibidas las edificaciones destinadas a residencia o habitación (salvo autorización del Consejo de Ministros) y solo se permite en esa zona, las obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación.

También se ponen restricciones urbanísticas en los al menos primeros 500 metros a partir del límite interior de la ribera del mar, donde entre otras, la densidad de edificación no puede ser superior a la media del suelo urbanizable programado o apto para urbanizar en el término municipal respectivo.

³⁹ No obstante, la legislación urbanística podrá también fijar o permitir excepcionalmente una reserva inferior o eximirlos para determinados Municipios o actuaciones. Por ejemplo, en Cataluña están exentos de esta obligación mínima los planes de ordenación urbanística municipal que por su escasa complejidad urbanística solo distinguen entre suelo urbano y suelo no urbanizable.

tomar la forma de Planes Territoriales o Directrices de Ordenación del Territorio, que establecen las directrices que los planes urbanísticos municipales deben respetar, y son elaborados por las CCAA.

Los instrumentos de planeamiento supramunicipal suelen inscribirse en la política de ordenación del territorio. No obstante, la línea que lo separa de la política de urbanismo es fina, lo que puede dificultar la definición competencial entre CCAA y municipios.

Los Planes Territoriales (autonómicos) establecen determinaciones de tipo estratégico y el planeamiento urbanístico (municipal) debe ser coherente con ellos, principalmente en relación con el sistema de comunicaciones y transportes, los equipamientos, las infraestructuras, los servicios supramunicipales o los recursos naturales básicos. En este sentido, existe una vinculación del planeamiento urbanístico con la ordenación territorial. En concreto, los planes municipales tienen que respetar los límites al crecimiento urbano que puedan incorporar los planes territoriales de algunas CCAA⁴⁰.

Desde la LS de 1956 se han planteado distintas iniciativas para establecer una planificación territorial superior a la municipal. En un primer momento, a través de un plan nacional de urbanismo, seguido por planes provinciales y comarcales, idea que no se llegó a plasmar en la realidad (Ramón Fernández, 2023). Más adelante, con la reforma de 1975, la planificación trató de reforzarse con *Planes Directores Territoriales de Coordinación*, para conectar la planificación del territorio y económica. No obstante, estas iniciativas no terminaron de cristalizarse en la práctica hasta la promulgación de las primeras leyes autonómicas.

En la actualidad, entre los planes de ordenación del territorio de un nivel superior al municipal existen planes a nivel autonómico, regional, sectorial o de litorales. Una gran diversidad de instrumentos, con particularidades entre CCAA⁴¹. A modo ilustrativo, el Recuadro 2 contiene una descripción para el País Vasco.

Recuadro 2: Modelo de ordenación del territorio del País Vasco

El País Vasco cuenta con un modelo de ordenación del territorio a distintos niveles, estructurado de forma escalonada ([Directrices de Ordenación Territorial de la CAPV 2019](#)):

⁴⁰ A modo ilustrativo, se puede mencionar que en Andalucía el [Plan de Ordenación del Territorio](#) establece un tope de crecimiento del suelo urbanizable (no más del 40% del suelo urbano existente) y de la población a ocho años en los planes generales.

⁴¹ Según Ramón Fernández (2023), tan solo País Vasco, Cataluña, Baleares y Canarias habrían “*acertado a desarrollar en la práctica los distintos esquemas de planeamiento supramunicipal diseñados por las Leyes*”.

Por otra parte, se puede destacar el caso de Navarra que, como se recoge en Lora-Tamayo Vallvé (2025), obliga a contar con una estrategia y modelo de ordenación del territorio previo a los planes municipales.

- **Directrices de Ordenación Territorial (DOT):** buscan “*construir un marco de referencia para las políticas sectoriales o para la actividad urbanística de los municipios, formular el conjunto de criterios y normas que orienten y regulen los procesos de asentamiento en el territorio de las actividades para garantizar el equilibrio territorial y prever las acciones territoriales que requieran la acción conjunta con el Estado u otras CCAA.*” Estas directrices pueden tener eficacia vinculante directa o indirecta, cuando requieran un desarrollo a través de instrumentos de ordenación urbanística o territorial. Entre otras cosas, puede referirse a criterios de ordenación y uso del espacio, debiendo los planes urbanísticos ajustarse a éstas.

Dentro de estas, destaca el proceso de **cuantificación residencial**, que se obtiene de la suma de las necesidades de vivienda principal, secundaria y la previsión de viviendas vacías, junto otras correcciones. A lo obtenido se le aplica un factor de esponjamiento para extraer la capacidad residencial máxima del suelo disponible, y su valor mínimo, (50% del máximo con matices). Su cálculo se elabora mediante previsiones de demanda futuras a partir de la evolución entre dos periodos pasados seleccionados. Por otra parte, el factor de esponjamiento influye decisivamente dado su elevado nivel.

- **Planes Territoriales Parciales (PTP):** desarrollan las directrices anteriores y concretan sus criterios de ordenación en cada una de las regiones delimitadas. Como mínimo definen: “*los espacios para grandes infraestructuras, la ubicación de los equipamientos de interés común, los espacios objeto de remodelación, regeneración o rehabilitación, la cuantificación de superficie de suelo residencial e industrial*”. También los criterios, principios y normas generales a los que deberá atenerse la ordenación urbanística.
- **Planes Territoriales Sectoriales:** de naturaleza transversal al territorio, sobre temas tan diversos como ríos y arroyos, zonas húmedas, el litoral, suelo para actividades económicas, energía eólica, ferroviario, carreteras, vías ciclistas o residuos urbanos

Luego, a nivel municipal se elaboran los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico, teniendo en cuenta las determinaciones de los instrumentos de ordenación territorial, que prevalecerán sobre las del planeamiento.

Asimismo, existe un órgano consultivo y de coordinación en materia de ordenación del territorio y urbanismo, la Comisión de Ordenación del Territorio del País Vasco (COTPV), y un órgano de participación, el Consejo Asesor de Política Territorial del Gobierno Vasco.

Fuente: elaboración propia.

Otra modalidad de planeamiento supramunicipal, más flexible y de carácter excepcional son los **proyectos estratégicos u obras de interés general** (con menor sujeción en general al planeamiento o a la licencia urbanística). Se trata de un tipo de instrumentos usados con carácter excepcional y singular, que han

ido desarrollando las CCAA pero que también podría emplear la administración central⁴².

Los proyectos estratégicos son actuaciones (públicas o público-privadas) que una administración declara como estratégicas por su impacto relevante en la economía (empleo, inversión), la innovación, la sostenibilidad o el equilibrio territorial. **Las obras de interés general** son infraestructuras que se consideran esenciales para el conjunto del país o una región (promovidas normalmente por el Estado, aunque también por CCAA). En un primer momento, la iniciativa admitida era la pública, si bien con el tiempo esta se ha extendido, en la mayoría de los casos, a la privada y, en general, se permiten las actuaciones en cualquier tipo de suelo (excluyendo los suelos protegidos).

Generalmente, estos instrumentos se conciben para grandes equipamientos, infraestructuras e instalaciones, además de la implantación de actividades energéticas, industriales, de servicios o de ocio de especial importancia. En general, **no se considera la vivienda**, que únicamente podría quedar amparada por ciertas normas autonómicas, como la cántabra o la balear.

Este tipo de proyectos u obras justifica una **tramitación preferente y urgente** con simplificación administrativa, la posible **flexibilización del planeamiento** urbanístico y una coordinación entre distintas administraciones. En algunas comunidades, incluso se permite modificar el planeamiento vigente sin seguir todo el procedimiento ordinario.

⁴² La posibilidad por parte de la Administración General del Estado se recoge en la Disposición adicional décima del TRLSRU (énfasis añadido):

*“Cuando la Administración General del Estado o sus Organismos Públicos promuevan actos sujetos a intervención municipal previa y **razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al ayuntamiento correspondiente del proyecto** de que se trate, para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con la ordenación urbanística en vigor.*

***En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al titular del Ministerio competente en materia de suelo y vivienda, quien lo elevará al Consejo de Ministros, previo informe del órgano competente de la comunidad autónoma, que se deberá emitir en el plazo de un mes. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de alteración de la ordenación urbanística que proceda, conforme a la tramitación establecida en la legislación reguladora**”.*

Este mismo diseño habría sido asumido por la mayoría de las leyes autonómicas (Vaquer Caballería, 2013).

3.3.3. Planeamiento general

El Plan General⁴³ es un instrumento municipal de ordenación integral del territorio, pieza esencial del planeamiento urbanístico. Su ámbito es el de un término municipal concreto, pero en ocasiones puede llegar a comprender más de un término municipal (planes generales supramunicipales, elaborados conjuntamente por municipios cercanos⁴⁴). Tiene carácter originario (su aprobación no requiere que exista un plan previo) y necesario (resulta indispensable para que pueda desarrollarse tanto el planeamiento de desarrollo como la actividad de urbanización y edificación). A pesar de su carácter fundamental, el Plan General debe respetar lo establecido en las Directrices y Planes de Ordenación Territorial, así como otras determinaciones dispuestas en planificaciones de tipo sectorial (por ejemplo, la de carreteras o infraestructuras).

Todas las normativas autonómicas contemplan esta figura, si bien con ligeros cambios de denominación. En algunas CCAA, la existencia del Plan General es obligatoria para todos los municipios, mientras que en otras se impone únicamente para los municipios que superen un determinado umbral poblacional, aplicándose en su defecto normas subsidiarias, la delimitación del suelo urbano o planes simplificados. Además, algunas CCAA cuentan con Planes Generales duales, con una vertiente estructural y otra pormenorizada, con el fin de lograr una mayor flexibilidad.

A través de sus determinaciones generales o básicas, el Plan General dibuja el modelo teórico de ciudad, para ello:

- i. Clasifica y califica el suelo.
- ii. Establece la estructura general del territorio, localizando, entre otros, los sistemas generales de comunicación o los espacios libres destinados a parques y zonas verdes.
- iii. Determina el carácter público o privado de las dotaciones.
- iv. Establece medidas adecuadas para proteger el paisaje y el medio ambiente.

⁴³ Según la CCAA puede denominarse Plan General de Ordenación Urbana (PGOU), Plan General de Ordenación (PGO), Plan General Municipal de Ordenación (PGMO), Plan General Municipal (PGM), etc. (Hernández-Partal, Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I), 2020a).

⁴⁴ Según Hernández-Partal (2020a) *“Las Comunidades Autónomas de Andalucía, Castilla-La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco cuentan, siguiendo el esquema tradicional de la LS 1976, con más de una figura clasificada como planeamiento general, algunas con carácter supramunicipal”*.

- v. Configura, según los casos, los sectores o áreas de reparto de cargas y beneficios y establece el aprovechamiento medio o tipo⁴⁵ para cada zona, especificando las pautas para la programación de la ejecución del plan y su revisión.

Además, a estas determinaciones básicas de los Planes Generales, las CCAA han ido añadiendo otras de manera considerable, según Hernández-Partal (2020a): *“referencias a la formulación del plan⁴⁶, a la protección del paisaje, a la vivienda, a los patrimonios públicos de suelo o a los estudios de tráfico o movilidad”*, etc. Algunas normas autonómicas también incluyen sistemas de indicadores para evaluar la eficacia de los planes. Otras, determinaciones pormenorizadas de ordenación urbanística, lo que añade una capa de complejidad al Plan General, pero este suele ser un aspecto más tratado en el planeamiento de desarrollo.

3.3.3.1. La clasificación y calificación del suelo

El Plan General incorpora determinaciones tanto generales como específicas sobre el territorio municipal, pudiendo establecer diferentes grados de concreción para las distintas clases de suelo. En el suelo urbano, establece una ordenación detallada de la utilización del suelo (los terrenos y edificios) del municipio, y las operaciones de reforma interior⁴⁷. En cambio, en los suelos urbanizables los Planes Generales definen, de forma general, la ordenación del territorio, los usos y los programas de desarrollo (a desarrollar con Planes Parciales). También pueden dejar vacíos en suelos urbanizables para su posterior desarrollo con Programas de Actuación Urbanística⁴⁸.

Para todo ello, los Planes Generales utilizan dos técnicas esenciales en la planificación urbanística: la clasificación y la calificación.

La clasificación del suelo consiste en asignar a cada parte del territorio municipal distintas categorías de suelo, para así programar su desarrollo. Tradicionalmente, en el sistema urbanístico español, han existido tres tipos:

⁴⁵ En una zona de actuación urbanística determinada, el suelo puede diferir en cuanto a su aprovechamiento, es decir, en cuanto a lo que se puede hacer en él. El aprovechamiento medio o tipo es una media de los aprovechamientos objetivos en un área concreta.

⁴⁶ *“Elementos que vinculan la ordenación urbanística con el diagnóstico previo del municipio y la normativa territorial y sectorial”* (Hernández-Partal, 2020a). Es decir, relacionar el plan con las distintas estrategias de expansión urbana y sectoriales.

⁴⁷ Para explicarlo, Ramón Fernández (2023) concluye que los Planes Generales en suelo urbano actúan como auténticos planes parciales o de detalle.

⁴⁸ Los Programas de Actuación Urbanística aportan lo mismo que los Planes Generales pero para zonas concretas de suelo urbanizable, siendo piezas de este con incorporación diferida, y con documentación a aportar equivalente (Ramón Fernández, 2023).

suelo urbano, suelo urbanizable y suelo no urbanizable⁴⁹. A pesar de que la normativa autonómica incorpore matizaciones y especificidades⁵⁰, en general, se tiende a mantener la clasificación tradicional, lo que permite proporcionar una definición de cada uno de los tipos de suelo a partir de sus elementos comunes⁵¹:

- **Suelo urbano:** aquel que **es o llega a convertirse en soporte apto para la urbanización**, por razón de la consolidación del área en la que se integra, al margen de los servicios con los que cuente. Suele distinguirse, según si su urbanización está completa o pendiente, entre suelo urbano consolidado y no consolidado.
 - **Suelo urbano consolidado:** aquellos terrenos que están integrados de forma legal y efectiva en la malla urbana, que han completado el proceso de transformación y se encuentran completamente urbanizados o con el suficiente grado de urbanización y/o consolidación, lo que hace que estos tengan la condición de solar o que puedan adquirir tal condición mediante determinadas obras accesorias o simultáneas a las de edificación, sin necesidad, por tanto, de desarrollar actuaciones integradas de urbanización o de dotación (DG de Vivienda y Suelo, MIVAU, 2025). Es decir, el suelo que ya está **plenamente integrado en la ciudad** y dispone de los servicios urbanísticos básicos.
 - **Suelo urbano no consolidado:** se corresponde con zonas urbanas sujetas a transformaciones urbanísticas. Comprende aquellos terrenos

⁴⁹ Conviene señalar que el **TR 2008** prescinde del criterio tradicional de la clasificación del suelo que había seguido toda la legislación estatal anterior. En su lugar, **establece dos situaciones básicas del suelo**, relevantes a la hora de definir los deberes básicos de los propietarios y a efectos de valoraciones, y que se mantienen en el TRLSRU 2015:

- a) **Suelo urbanizado:** el 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 condiciones establecidas en el artículo 21.3 del TRLSRU, y 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 (21.4 del TRLSRU).
- b) **Suelo rural:** (i) el suelo preservado por la ordenación territorial y urbanística de su transformación mediante la urbanización por el cumplimiento de una serie de criterios o (ii) 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 para ser suelo urbanizado.

En cualquier caso, la normativa estatal no resulta excluyente de la que ha configurado el legislador autonómico al acudir a las técnicas de la clasificación y calificación del suelo, debiéndose interpretar de forma integrada.

⁵⁰ Para las distintas formas de realizar esta clasificación del suelo por parte de las CCAA se recomienda Lora-Tamayo Vallvé (2025).

⁵¹ Como también plantea el [Sistema de Información Urbana \(SIU\)](#) de la DG de Vivienda y Suelo del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, del que se toman las definiciones literales de las subclases de suelo.

clasificados como suelo urbano en los que se precisan, para alcanzar la condición de urbano consolidado, determinadas acciones de urbanización o de dotación, de renovación, reforma interior o de transformación urbanística, que requieran de la distribución equitativa de beneficios y cargas a través de actuaciones integradas (DG de Vivienda y Suelo, MIVAU, 2025). Se trata de suelo que ya está dentro del suelo urbano, pero **todavía necesita** obras de urbanización o reordenación, es decir, **algún proceso de desarrollo urbanístico** (alguna infraestructura o dotación, reparcelación, redistribución de terrenos o cesión de suelo).

- **Suelo urbanizable:** aquel que puede ser objeto de transformación de acuerdo con la legislación urbanística, no considerado urbano o no urbanizable. Es decir, es aquel terreno que todavía no es urbano, pero que **el planeamiento municipal reserva para que en el futuro pueda convertirse en ciudad**, previendo que se desarrolle con viviendas, industrias u otros usos. Por tanto, para poder construir primero **debe transformarse en suelo urbano a través del planeamiento de desarrollo (un plan parcial o similar)** y mediante un proceso de urbanización. En muchas CCAA suele distinguirse entre suelo urbanizable sectorizado⁵², ya dividido en sectores concretos para desarrollar de inmediato, y suelo urbanizable no sectorizado, que aún no tiene un sector definido ni un plan detallado y, en general, tardará más en urbanizarse.
 - *Suelo urbanizable delimitado o sectorizado:* se corresponde con el suelo programado para su transformación e incorporación en el tejido urbano. Comprende los terrenos delimitados por el planeamiento para su integración en la malla urbana, en los que se hayan establecido las condiciones para su desarrollo a través de un proceso de transformación mediante la urbanización en los plazos temporales previstos en el correspondiente programa (DG de Vivienda y Suelo, MIVAU, 2025). Suele considerarse el área de desarrollo de un núcleo urbano.
 - *Suelo urbanizable no delimitado o no sectorizado:* se corresponde con el suelo que podrá ser objeto de un futuro desarrollo urbano, pero no de una manera prioritaria. Comprende aquellos terrenos que quedan excluidos del desarrollo urbano en tanto el planeamiento urbanístico no defina las condiciones para su desarrollo y programe los plazos para su transformación en suelo urbano (DG de Vivienda y Suelo, MIVAU, 2025).
- **Suelo no urbanizable:** el suelo excluido del desarrollo urbano. Comprende aquellos terrenos que han quedado apartados del proceso de transformación a través de la urbanización. Pueden existir diferentes razones que justifican esta exclusión, las cuales se explicitan a través de su categorización: el suelo de **reserva urbana** que pueda ser inadecuado para su incorporación

⁵² Un sector de suelo urbanizable es una porción de suelo urbanizable que en la actualidad no se encuentra urbanizada, pero que el Plan General prevé que se urbanice en el futuro. El sector es el ámbito propio de ordenación del Plan Parcial, instrumento que se aborda más adelante.

inmediata al proceso urbanizador⁵³; el suelo sujeto a diferentes regímenes de **protección**; el suelo preservado por unos determinados **valores**⁵⁴; el suelo afectado por **limitaciones o servidumbres** para la protección del dominio público; o el suelo que pueda estar amenazado por **riesgos** naturales o tecnológicos que lo hagan incompatible con su transformación, entre otros (DG de Vivienda y Suelo, MIVAU, 2025). Es decir, el suelo comúnmente llamado suelo rústico es aquel terreno que el planeamiento urbanístico decide preservar de la urbanización.

Por tanto, en términos generales existen dos clases de suelo no urbanizable, el especialmente protegido y el común:

- **Suelo no urbanizable especialmente protegido:** tipo de suelo en el que el Plan General debe establecer las medidas y condiciones precisas para conservar y proteger sus elementos naturales.
- **Suelo no urbanizable común o simple:** aquél para el que no se establece una protección especial, aunque se haya preservado, en todo caso, del proceso de desarrollo urbano.

En resumen, mediante el Plan General, **el planificador (ayuntamiento) traza la denominada la “frontera urbanística”, dividiendo el terreno entre suelo urbanizable** (el que se decide que podrá ser transformado en urbano en un futuro) **y no urbanizable** (el que se excluye de la urbanización y se decide mantener como rural o especialmente protegido), tomando como dado el suelo urbano (aquel que ya está urbanizado).

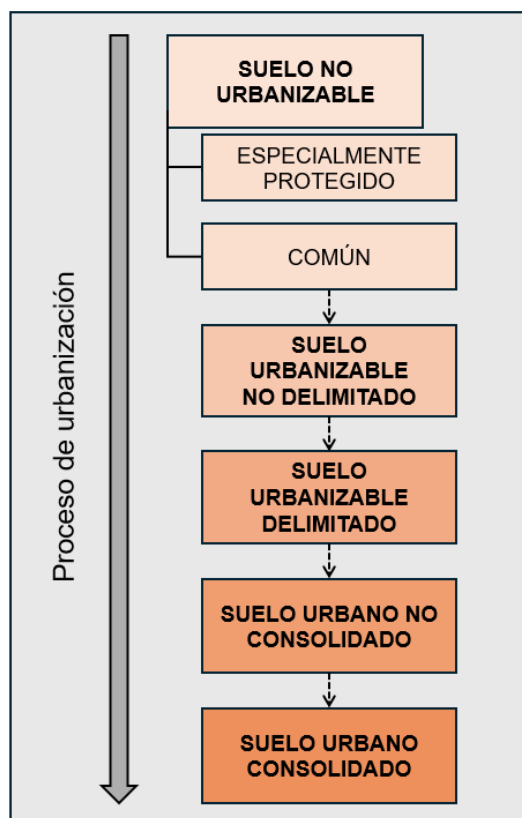
Por último, hay que tener en cuenta que **existe la posibilidad de llevar a cabo una “reclasificación” del suelo no urbanizable a suelo urbanizable** siempre que el planificador no considere que tenga una protección especial. Solo es posible mediante una modificación del plan urbanístico, normalmente el PGOU, por lo que el proceso suele ser largo y complejo.

El Recuadro 3 resume el antedicho marco.

⁵³ Por razones de utilización racional de los recursos o por criterios de carácter territorial o urbanísticos.

⁵⁴ Por razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales; o simplemente por su valor agrícola, forestal, ganadero, o sus riquezas naturales.

Recuadro 3: Distintas clases generales de suelo y sus relaciones



Fuente: elaboración propia.

Una vez clasificado el suelo dotándolo de una categoría general (urbano, urbanizable o no urbanizable), **la calificación consiste en** asignar usos e intensidades, es decir, en **determinar el uso concreto que se puede dar a un terreno y las condiciones en las que se puede construir en él**. Básicamente, la calificación establece aspectos como el **uso del suelo** (residencial, industrial, comercial, dotacional, zonas verdes), la **tipología de edificación** (vivienda unifamiliar, bloques de pisos, uso terciario, nave industrial...), y las **condiciones de edificación** (altura máxima, número de plantas, edificabilidad -m² construibles-, ocupación de parcela, retranqueos -distancia a linderos o calle...).

En cuanto a los usos, las dos categorías esenciales son las de uso global y uso pormenorizado. Los usos globales suelen ser el **uso residencial, industrial, terciario y dotacional** (colegios, hospitales, equipamientos). Dentro de cada uso global suelen existir **usos pormenorizados**, y dentro de estos, aún más subcategorías, generando una cantidad considerable de categorías de uso muy detalladas y diferentes entre sí⁵⁵. Por ejemplo, en un municipio determinado

⁵⁵ Al contrario que las clases de suelo, los usos a los que puede destinarse el suelo no se establecen en el marco legal autonómico, y es la autoridad urbanística municipal la que los determina. Por este motivo, aunque hay similitudes en las categorías utilizadas entre municipios, no hay homogeneidad: por ejemplo, en el municipio X puede haber un uso global “industrial” y en el municipio Y un uso parecido denominado “actividades industriales”.

puede existir (i) un uso global terciario, (ii) dentro de éste, usos pormenorizados tales como servicios terciarios, grandes superficies comerciales o estaciones de servicio, y (iii) dentro del uso pormenorizado servicios terciarios, pueden incluirse comercio, oficinas, hoteles, espectáculos públicos, o aparcamientos, y (iv) dentro de comercio, distintas tipologías de comercio, como pequeño comercio y mediano comercio. Teniendo en cuenta que existen otros usos globales que a su vez se subdividen, las tipologías finales totales pueden ascender a un número muy elevado y heterogéneo en diversas localidades, siendo el resultado una planificación muy específica y detallada de cada territorio municipal.

Dentro de los distintos usos, puede distinguirse un uso principal para cada zona del planeamiento, pudiéndose establecer respecto a este, usos equivalentes, necesarios (para completar al principal), compatibles, prohibidos o provisionales.

En esta regulación, se ha de tener en cuenta la transposición en España de la Directiva de Servicios, resumida en el siguiente cuadro.

Recuadro 4: Directiva de Servicios en el urbanismo

La [Directiva 2006/123/CE](#) relativa a los servicios en el mercado interior (o Directiva de servicios) busca eliminar los obstáculos que se oponen a la libertad de establecimiento de los prestadores y a la libre circulación de servicios entre los Estados miembros.

En principio, la Directiva de servicios excluiría de su ámbito de aplicación tanto las normas urbanísticas o de uso del suelo, como las normas de construcción. No obstante, como plantea el [Manual sobre la implementación de la Directiva de Servicios](#), los instrumentos urbanísticos sí quedarían cubiertos por los principios de la Directiva en el caso de contener requerimientos que regulen de manera específica el acceso y el ejercicio de actividades económicas. Por tanto, la Directiva sería de aplicación en el ámbito del urbanismo y en la regulación de los usos del suelo, en aspectos equivalentes a los mencionados por dicho manual: (i) disposiciones sobre la superficie máxima de establecimientos comerciales en normas urbanísticas; (ii) o requisitos que prohíban la actividad de comercio minorista en relación con determinados tipos de bienes en algunas zonas geográficas, contenidos en los planes urbanísticos. Ello implica que los instrumentos urbanísticos deberán ser conformes a los principios de no discriminación, necesidad, proporcionalidad y mínima distorsión y responder a razones imperiosas de interés general (como la protección del medio ambiente y la del entorno urbano, incluida la planificación urbana y rural, así como el orden público y la seguridad pública).

Por otra parte, incluso si la Directiva de servicios no aplicara a una norma urbanística concreta, sí lo harían las libertades contenidas en el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que tan solo se pueden restringir si se reúnen unos requisitos concretos (no discriminación, razones imperiosas de interés general, necesidad y proporcionalidad), incluso en el ámbito del urbanismo. Esto ocurriría de restringirse la libertad de establecimiento o a la libre prestación de servicios, como podría tener lugar con la imposición de distancias mínimas entre locales de determinadas actividades económicas.

Fuente: elaboración propia.

3.3.3.2. Documentos complementarios al plan

El Plan General debe acompañarse de una serie de documentos de distinto alcance: una memoria justificativa de la ordenación, planos de información⁵⁶ y ordenación urbanística del territorio⁵⁷, las normas urbanísticas⁵⁸, el programa de actuación⁵⁹, un estudio económico financiero (de sostenibilidad económica)⁶⁰, una memoria de viabilidad económica⁶¹ y un informe de sostenibilidad ambiental⁶². Cada uno con los matices que determinen las CCAA, que pueden incluir documentos adicionales, como ocurre con las memorias sociales o indicadores de seguimiento del Plan. Por otro lado, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Supremo⁶³, cuando se produzca una discordancia entre los documentos escritos y los documentos gráficos del plan, existe una clara preminencia de los primeros.

Uno de los documentos principales es la Memoria y los estudios complementarios. La finalidad de la Memoria es exponer los motivos del Plan y explicar las razones que justifican las líneas generales que establece, así como el modelo de desarrollo elegido. A su vez, la Memoria tiene un papel relevante en el control de la discrecionalidad de los ayuntamientos en el ejercicio de la

⁵⁶ Los planos de información reflejan la situación del territorio objeto de ordenación en el momento de la elaboración del Plan.

⁵⁷ Los planos de ordenación urbanística del territorio son la explicación gráfica de las determinaciones incluidas en el Plan.

⁵⁸ Las normas urbanísticas tienen la finalidad principal de reglamentar la zonificación y los diferentes usos que pueden ser asignados al suelo ordenado por el Plan.

⁵⁹ La finalidad principal del programa de actuación es la de distribuir en el tiempo el desarrollo del Plan: *“En particular, el impacto de la actuación en las Haciendas Públicas afectadas por la implantación y el mantenimiento de las infraestructuras necesarias o la puesta en marcha y la prestación de los servicios resultantes, así como la suficiencia y adecuación del suelo destinado a usos productivos”* (art. 22. 4 TRLSRU).

⁶⁰ En el estudio económico y financiero se valoran las posibilidades económicas y financieras del Plan.

⁶¹ *“En términos de rentabilidad, de adecuación a los límites del deber legal de conservación y de un adecuado equilibrio entre los beneficios y las cargas derivados de la misma, para los propietarios incluidos en su ámbito de actuación”* (art. 22. 5 TRLSRU).

⁶² El informe de sostenibilidad ambiental busca identificar, describir y evaluar los efectos sobre el medio ambiente de los planes, y sus alternativas razonables (incluida la de no realizar el plan). También debe incluir un mapa de riesgos naturales (art. 22. 2 TRLSRU).

Informe de evaluación ambiental conforme a la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#), a la que deben someterse todos los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, sin perjuicio de una ulterior evaluación de impacto ambiental (Ramón Fernández, 2023).

Procedimiento de evaluación medioambiental que, aparte del mencionado informe, incluye un régimen de consultas a las Administraciones afectadas y una memoria ambiental.

⁶³ Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de diciembre de 1989 y de 28 de enero de 1999.

potestad de planeamiento⁶⁴. Por estos motivos, la normativa autonómica suele incorporar una serie de reglas que persiguen que las Memorias justifiquen las soluciones y determinaciones adoptadas por el Plan. También puede exigir la incorporación de estudios complementarios a esta (por ejemplo, el estudio económico-financiero, mapas de riesgos, de vivienda, etc.). Algunas CCAA cuentan con más de una memoria, solándose distinguir entre memorias informativas y justificativas.

3.3.3.3. *Elaboración y aprobación del Plan General*

El marco legal establece un conjunto de reglas sobre la competencia de las administraciones públicas (AAPP) para elaborar y aprobar los instrumentos de planeamiento. La iniciativa particular se reconoce también en determinados supuestos.

En cuanto a la elaboración de los instrumentos de planeamiento, el supuesto básico del que parte la normativa es que su formulación corresponde a las AAPP, y, en concreto, a los ayuntamientos. En el caso del Plan General, su elaboración únicamente puede iniciarse de oficio, a pesar de que, en ocasiones, se permita que dicha incoación de oficio sea el producto de una petición de una persona privada.

La aprobación de los instrumentos de planeamiento consta de varias etapas, continuistas del sistema establecido por la LS de 1956. Consisten en una aprobación inicial, una fase de información pública, una aprobación provisional, y otra definitiva⁶⁵:

- i. Con anterioridad a la redacción y aprobación del plan, encontramos los denominados **actos preparatorios⁶⁶ o la fase de avance de planeamiento**, en la que, entre otros, se realizan consultas previas, se

⁶⁴ La jurisprudencia del Tribunal Supremo recoge la relevancia de la Memoria así como su carácter vinculante para el planeamiento. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de junio de 1977 (conocida con el nombre de Plaza de la Memoria Vinculante), se afirma que la Memoria integra ante todo la motivación del Plan, mientras que en la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de julio de 1991, se establece que la Memoria no es un “*documento accidental, que puede existir o no, sino una exigencia insoslayable de la Ley*”, y que “*la profunda discrecionalidad del planeamiento, producto normativo emanado de la Administración (...) explica la necesidad esencial de la Memoria como elemento fundamental para evitar la arbitrariedad*”. A su vez, la Sentencia del Tribunal Supremo de 21 de septiembre de 1993 afirma que la importancia de la memoria es manifiesta “*desde el punto de vista del interés público, porque viene a asegurar que verdaderamente se va a hacer efectivo en la realidad el modelo territorial justificadamente elegido*”.

⁶⁵ La fase de tramitación y aprobación de un instrumento de planeamiento puede dilatarse considerablemente en el tiempo. Un Plan General puede tardar casi cinco años en tramitarse y aprobarse.

⁶⁶ “*Con las leyes de 1956 y 1976, en el procedimiento de aprobación del planeamiento no era preceptiva la elaboración de un avance ni su sometimiento a información pública*” (Olveira Fuster, 2019).

presentan avances y anteproyectos del plan, y se abre un plazo de información pública⁶⁷ para recoger alegaciones, observaciones o propuestas. A diferencia de lo que ocurría en la Ley de 1976, en la mayoría de CCAA este trámite ha pasado a ser preceptivo, y no potestativo, si bien algunas normativas autonómicas no recogen específicamente la fase de avance (Hernández-Partal, 2020b).

En este momento se suele iniciar el **trámite de Evaluación Ambiental**⁶⁸ y se pueden llegar a solicitar algunos informes sectoriales, lo que permite que, en muchos casos, se incorporen a la documentación del Plan. Con carácter previo a los actos preparatorios, en algunas CCAA también se elaboran estudios o se solicita información sobre aspectos ambientales. Si bien el trámite ambiental discurre en paralelo, en realidad condiciona todo el planeamiento, ya que si la Declaración ambiental es desfavorable o impone cambios sustanciales implicaría rehacer el plan.

Una vez terminados los avances, un equipo redactor multidisciplinar realizará el documento de planeamiento, para lo que se suele tardar más de un año.

- ii. El procedimiento de tramitación del plan comienza con la fase de **aprobación inicial**, que corresponde al pleno del ayuntamiento.

Antes o después de este trámite, en función de la CCAA, nace la facultad, con condiciones, de suspender el otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en zonas cuyo régimen urbanístico vaya a ser modificado.

- iii. Tras la aprobación inicial del Plan, este se somete a una fase de **información pública** (a corporaciones, asociaciones y particulares), normalmente por un plazo de uno a tres meses, según la CCAA, en las que se pueden presentar alegaciones⁶⁹. El no dar respuesta expresa a las alegaciones presentadas en la información pública se sanciona con la nulidad del plan.

Es en esta fase en la que se recaba la mayoría de la información sectorial y se realiza el trámite ambiental de los Planes⁷⁰.

⁶⁷ Existe una gran heterogeneidad en los plazos de la información pública, que según la CCAA oscilan de uno a tres meses (Hernández-Partal, 2020b).

⁶⁸ No obstante, en CCAA como Canarias o País Vasco el avance ya habrá de contar con la Evaluación Ambiental (Hernández-Partal, 2020b).

⁶⁹ Según Cerezo Ibarrondo (2023), el documento de aprobación inicial del Plan se remitiría a aproximadamente 60 organismos y entidades afectados por este.

⁷⁰ En el que se remite el Plan General a la consejería de medio ambiente para que emita la declaración ambiental estratégica.

Aclarar que en algunas CCAA puede ser distinto, p.ej. en Murcia la declaración ambiental estratégica no se solicita hasta la aprobación provisional.

- iv. Una vez finalizada la fase de información pública, el plan se **aprueba provisionalmente** por parte del pleno del **ayuntamiento**⁷¹. En caso de introducir cambios sustanciales en el Plan, el mismo puede someterse de nuevo a información pública y solicitud de informes.

Esta segunda aprobación ha sido eliminada en al menos Canarias, Castilla-La Mancha, Cataluña, y la Comunidad Valenciana (Hernández-Partal, 2020b). También en otras comunidades para instrumentos de planeamiento de desarrollo.

Normalmente, la aprobación inicial y provisional del Plan General corresponden al pleno del ayuntamiento, también suele ser este el caso con los Planes de Sectorización.

- v. Después del período de información pública y la eventual aprobación provisional, llega la fase de la **aprobación definitiva**. En términos generales, el planeamiento general es aprobado definitivamente por la **Comunidad Autónoma**, si bien en algunas CCAA pueden ser aprobados definitivamente por el ayuntamiento⁷², con informe previo vinculante de la CCAA (en algunas CCAA según el número de habitantes del municipio).

El control del contenido del Plan por las CCAA se centrará en lo relativo a las competencias supramunicipales, no pudiendo objetar lo estrictamente municipal, salvo por motivos de estricta legalidad. Por tanto, en esta fase el Plan **puede aprobarse total o parcialmente, entrar en suspenso hasta la subsanación de deficiencias o directamente ser rechazado**, tan solo por motivos supramunicipales.

Tradicionalmente, de transcurrir el plazo dado para la aprobación definitiva, se produce un **silencio positivo**. Existen notables diferencias entre CCAA en lo que respecta al plazo para la aprobación definitiva, oscilando entre los seis y tres meses, y no estaría establecido en Canarias, La Rioja, Navarra y País Vasco (Hernández-Partal, 2020b).

- vi. Por último, la aprobación del Plan se publica en el Boletín Oficial correspondiente. Además, algunas CCAA han publicado sus propios registros administrativos de los instrumentos de planeamiento, en los que se puede acceder a sus documentos.

En conjunto, **todas las actuaciones anteriores necesarias para aprobar un Plan General suelen tardar entre 6 y 8 años**, si bien pueden extenderse más en el tiempo.

⁷¹ En caso de que no la otorgue, el alcalde puede vincular a ella una cuestión de confianza.

⁷² Solo Canarias delegaría con carácter general la aprobación definitiva en los ayuntamientos (Hernández-Partal, 2020b).

3.3.3.4. *Revisiones y modificaciones*

Por su carácter normativo, los planes tienen una vigencia indefinida. Ello no obsta para que el propio plan establezca una programación o se autoimponga un plazo para su revisión o para introducir modificaciones, siempre fundamentado en las leyes autonómicas. Estas leyes son las que establecen cuándo procede una revisión completa del planeamiento (cambios estructurales del modelo urbano), cuándo basta una modificación puntual, el procedimiento concreto para llevarlos a cabo (aprobación inicial, información pública, informes sectoriales, aprobación definitiva) y las autoridades competentes. Las revisiones y modificaciones también podrían ser solicitadas u ordenadas, una vez el plan está en vigor, por la CCAA, o en un extremo impulsadas por estas o la administración central con Planes Especiales en el caso de redes supramunicipales.

Aunque, tanto la revisión como la modificación implican cambios en el planeamiento, existen diferencias entre ambas figuras⁷³:

- **La revisión** consiste en la adopción de nuevos criterios en relación con la **estructura general del territorio o de la clasificación del suelo** a raíz de la elección de un modelo territorial distinto, originado, por ejemplo, en la aparición de factores no anticipados, vinculados al cambio demográfico o al crecimiento económico. La revisión parte de un plan existente, pero lo sustituye en lo esencial, por lo que el procedimiento es prácticamente el mismo que el de elaboración inicial.
- **La modificación** se limita a realizar **alteraciones puntuales y concretas**, que no cambian el modelo territorial global del Plan, pero que pueden afectar a aspectos tales como la clasificación o la calificación del suelo. Suele contemplarse la posibilidad de que particulares puedan presentar propuestas de modificaciones puntuales. De producirse muchas modificaciones del planeamiento, es frecuente la elaboración de textos refundidos, con el fin de consolidar todas las modificaciones (en ocasiones es exigido por las normas autonómicas). Suele haber limitaciones a las modificaciones, como, por ejemplo, las tendentes a incrementar el volumen edificable, a las que se puede exigir la provisión de mayores espacios verdes⁷⁴, o a aquellas encaminadas a

⁷³ Muchas normativas autonómicas, a pesar de reconocer ambos conceptos, los incluyen dentro de uno más amplio de innovaciones o alteraciones del planeamiento.

⁷⁴ Art. 49.2 TR de 1976.

variar el uso de zonas verdes⁷⁵. En estas circunstancias puede exigirse el cumplimiento de reglas especiales para una “modificación cualificada”. En suma, el procedimiento de modificación, para determinados tipos de modificaciones suele estar sujeto a reglas especiales con respecto al general. Lo que, a su vez, implica que ciertas modificaciones puntuales y no sustanciales suelen beneficiarse de una tramitación más corta y simplificada, que la de realizar un plan de cero o revisarlo.

En la práctica, casi cualquier cambio en un instrumento de planeamiento debe realizarse cumpliendo con las mismas competencias y procedimientos que su aprobación, si bien puede haber variaciones en el caso de modificaciones puntuales. La modificación de un Plan General suele ir algo más deprisa que su elaboración, aunque también suele ser un proceso de plazos largos (Cano Murcia, 2024). Según la Comunidad de Madrid, las modificaciones de un plan general tardan una media de 4 a 6 años⁷⁶. Por otro lado, existen casos en los que la legislación autonómica permite que, con ciertos límites, las determinaciones específicas o pormenorizadas de un Plan General pueden ser alteradas por un instrumento jerárquicamente inferior, como un Plan Parcial.

3.3.3.5. Otros instrumentos de planeamiento general

Otro instrumento de planeamiento general es el Plan de Sectorización⁷⁷. Su finalidad fundamental es incorporar el suelo urbanizable no sectorizado al proceso urbanizador, delimitando los sectores y, en su caso, las unidades de

⁷⁵ A título ilustrativo, el art. 13.3 del TRLSRU plantea que “*sólo podrá alterarse la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000, reduciendo su superficie total o excluyendo terrenos de los mismos, cuando así lo justifiquen los cambios provocados en ellos por su evolución natural, científicamente demostrada. La alteración deberá someterse a información pública, que en el caso de la Red Natura 2000 se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y la aceptación por ésta de tal descatalogación*”. Otra referencia normativa en esta línea se puede hallar en el art. 50 TR 1976, así como en normativas autonómicas sobre la materia.

⁷⁶ [Contexto y novedades de la nueva ley del suelo y ordenación del territorio](#).

⁷⁷ Aunque existan diferencias entre CCAA en cuanto a su configuración, se ha optado por incluir a los Planes de Sectorización dentro del planeamiento general porque su finalidad es establecer las determinaciones estructurantes en el suelo urbanizable no delimitado. En algunos casos, como en Andalucía o la Comunidad de Madrid, pueden llegar a innovar las determinaciones del Plan General. Salvo ciertos matices, los Planes de Sectorización tienen una finalidad y naturaleza jurídica parecida a la de los Programas de Actuación Urbanística, instrumento de planeamiento reconocido en la legislación urbanística estatal tradicional pero al que, con carácter general, ya no hace referencia la normativa autonómica.

ejecución⁷⁸ sobre las que posteriormente se ejecutará el planeamiento, esto es, la urbanización. En este sentido, el Plan de Sectorización, al igual que el Plan General en suelo urbanizable sectorizado, establece las determinaciones generales para este tipo de suelo. Puede, además, contener determinaciones específicas, encontrándose sólo limitado por lo que el Plan General haya podido establecer en dicho suelo. Su rango es equivalente al del Plan General, y queda a desarrollar por un Plan Parcial del sector delimitado.

Por último, conviene señalar que, **en numerosos municipios⁷⁹, las determinaciones del planeamiento general vienen total o parcialmente establecidas por las Normas Subsidiarias y Complementarias de planeamiento**, que sustituyen y/o complementan al Plan General de un municipio.

- Las **Normas Subsidiarias** tienen una finalidad esencialmente supletoria, aunque no tan detallada, con respecto al planeamiento general en los municipios que carecen de Plan General, como alternativa a este. Estas pueden ser de ámbito provincial o municipal. En particular, dan una normativa mínima de clasificación y aprovechamiento del suelo, su urbanización y edificación, como base para la elaboración de Planes Parciales y Especiales en los municipios sin Plan General. Las Normas Subsidiarias municipales clasifican las clases de suelo en urbano, urbanizable (no siempre) y no urbanizable, delimitándolos y ordenándolos, y estableciendo las condiciones de protección para este último⁸⁰.
- Las **Normas Complementarias** complementan al Plan General regulando aspectos no previstos en éste, o desarrollando puntos que éste haya tratado de forma insuficiente.

3.3.4. Planeamiento de desarrollo

El planeamiento de desarrollo tiene por finalidad desarrollar las previsiones del planeamiento general en cada tipo de suelo en el que actúa. Sus dos instrumentos principales son el Plan Parcial y el Plan Especial. De

⁷⁸ La ejecución del planeamiento no se realiza en su totalidad de modo simultáneo, sino que se desarrolla por partes. En el caso del suelo urbanizable, la ejecución se realiza a través de unidades de ejecución, que normalmente son porciones de un sector compuestas por parcelas.

La división en sectores requiere que éstos tengan una dimensión suficiente para poder llevar a cabo todas las fases propias de la gestión urbanística, en especial, su elemento esencial, la equidistribución de cargas y beneficios de la urbanización entre los propietarios afectados.

⁷⁹ Algunas CCAA no han desarrollado plenamente estas figuras (Canarias, Andalucía, Cantabria o Cataluña, algunas de ellas con matices).

⁸⁰ El Planeamiento Urbanístico (XIV). Clases y contenido de los planes: análisis de los diferentes tipos de planes. Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento (Muñoz Machado & López Benítez, 2012).

acuerdo con Hernández-Partal (2020a), con el desarrollo de la normativa autonómica, su esquema no habría cambiado significativamente respecto a la legislación estatal previa, aparte de la aparición de nuevas figuras.

3.3.4.1. Planes Parciales

El Plan Parcial es un instrumento urbanístico con un lugar primordial en el planeamiento de desarrollo. Tiene un carácter derivado, ya que presupone y está jerárquicamente subordinado al Plan General o a las Normas Subsidiarias (no pudiendo modificar sus determinaciones salvo cuando exista una habilitación legal expresa); y ejecutivo, ya que legitima la actividad de ejecución urbanística del planeamiento.

La finalidad fundamental del Plan Parcial es el desarrollo pormenorizado del suelo urbanizable, su uso y aprovechamiento, culminando, de este modo, su proceso de ordenación. Además, en algunos casos también puede utilizarse para establecer la ordenación detallada en suelo urbano no consolidado o en el urbanizable no sectorizado⁸¹, o para modificar la ordenación estructural del Plan General.

Ateniéndonos a su función principal, el Plan Parcial completa la ordenación en un sector definido por el Plan General, y de cara a su efectiva urbanización, define polígonos o unidades de ejecución dentro de dicho sector con una ordenación detallada. Las determinaciones del Plan Parcial se circunscriben a:

- i. delimitar el sector en polígonos o unidades de ejecución;
- ii. asignar usos pormenorizados y aprovechamiento del suelo;
- iii. señalar reservas de terrenos para parques y jardines públicos, zonas públicas y de recreo, y usos dotacionales de acuerdo con los estándares legalmente establecidos;
- iv. diseñar el trazado y las características de la red de comunicaciones del sector y su conexión al sistema general de comunicaciones;
- v. diseñar las características y el trazado de las redes de abastecimiento de servicios básicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica, etc.);
- vi. realizar una evaluación económica de la implantación de los servicios y de la ejecución de las obras de urbanización;
- vii. establecer un plan de etapas para la ejecución de las obras de urbanización y, en su caso, de edificación.

⁸¹ En casos en los que la normativa autonómica no prevea una figura como la del Plan de Sectorización.

3.3.4.2. Planes Especiales

Los Planes Especiales son una figura de planeamiento de desarrollo, de carácter derivado, que busca responder a una necesidad concreta y específica, en ocasiones de carácter sectorial. No buscan abarcar todos los aspectos de ordenación del territorio, como los instrumentos anteriores, sino únicamente **aspectos concretos (como los conjuntos artísticos, proteger el paisaje o vías de comunicación, la reforma interior...)**. Así, puede existir un Plan Especial de Reforma Interior, Plan Especial de Protección Histórico-Artística o un Plan Especial Aeroportuario. La aprobación de un plan especial tarda una media de 2 a 4 años, en función de los recursos de los municipios.

Cada tipo de Plan Especial está sujeto a una normativa sectorial concreta, lo que puede dar lugar a cuestiones de tipo competencial. A este respecto, Ramón Fernández (2023) señala algunos ámbitos sectoriales en los que esta coordinación interinstitucional ha tenido una mayor implantación. En particular se pueden destacar los puertos y aeropuertos, donde existe un procedimiento de elaboración de los Planes Especiales, iniciados por las Autoridades Portuarias⁸² o por el gestor aeroportuario⁸³, según corresponda en la zona delimitada, y posteriormente tramitados y aprobados por las autoridades urbanísticas, con la posibilidad de dirimir disputas, vía informe vinculante del Consejo de Ministros.

En esencia, el Plan Especial regula de forma detallada y particular un ámbito que no puede ser abordado por el Plan Parcial. Teniendo, por su propia naturaleza, un carácter derivado⁸⁴, excepcional y no necesario.

3.3.4.3. Elaboración, aprobación y modificación del planeamiento de desarrollo

La elaboración del planeamiento de desarrollo conlleva nuevos procedimientos, tiempos y trámites⁸⁵. Su aprobación corresponde a los ayuntamientos, debiéndose tener en cuenta la normativa autonómica y el Plan General que desarrollan. Habitualmente se someten a los mismos requisitos que los planes generales, aunque con la citación personal de los propietarios del suelo comprendido en el ámbito de planeamiento del instrumento en cuestión. Pese a ello, su periodo de tramitación normal suele ser más corto que el de los planes generales (al oscilar entre un mínimo de uno a tres años).

Tanto los Planes Parciales como los Planes Especiales y los Estudios de Detalle cuentan con dos aprobaciones, la inicial y definitiva (en pleno, tras

⁸² Art. 56 [Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.](#)

⁸³ Art. 51bis.1 [Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea.](#)

⁸⁴ Al desarrollar Planes Generales, Normas Subsidiarias o Planes Supramunicipales, no pudiendo en ningún caso sustituirlos. Su aprobación no precisa de Plan Parcial.

⁸⁵ Una explicación de las fases concretas se puede ver en Cano Murcia (2024, pág. 78).

informes sectoriales, alegaciones y reclamaciones), a diferencia de lo que ocurre en el Plan General. Y, a semejanza del Plan General (con la salvedad de los Estudios de Detalle), entre estas dos aprobaciones hay una fase de informes sectoriales. Algunas figuras de planeamiento de desarrollo (Plan Parcial y Plan Especial) pueden ser aprobadas definitivamente por el ayuntamiento en unos casos, pero en otros su aprobación definitiva corresponde a la Comunidad Autónoma. Figuras como los Estudios de Detalle y los Proyectos de Urbanización son aprobados por los ayuntamientos.

También existen diferencias entre unos instrumentos y otros en lo que respecta a la **participación ciudadana**. En función de la comunidad autónoma, puede exigirse o no esa etapa a los instrumentos de planeamiento derivados, a diferencia de lo que ocurría en las ordenaciones generales donde siempre tiene lugar⁸⁶.

En todo caso, el marco legal permite la iniciativa particular en relación con los instrumentos de planeamiento de desarrollo, para redactarlos y proponerlos a los ayuntamientos, que finalmente decidirán sobre su aprobación inicial. Los planes de iniciativa particular pueden ser presentados por cualquier persona privada, aunque puedan establecerse disposiciones que introduzcan un sesgo en favor de los propietarios.

3.3.4.4. Otros instrumentos

Tanto en el marco normativo autonómico como en el estatal supletorio se regulan otros instrumentos de planeamiento. Estos se diferencian por su finalidad, ámbito, importancia, y carácter normativo o no normativo. Cabe mencionar los siguientes, sin perjuicio de sus particularidades, o incluso omisión, en las correspondientes normativas autonómicas.

- Los **Estudios de Detalle** son una figura complementaria del planeamiento. Tienen por finalidad completar o adaptar, cuando resulte necesario, determinaciones establecidas en suelo urbano mediante el planeamiento urbanístico, a escala detallada: adaptar alineaciones y rasantes, reajustar volúmenes o completar la red de comunicaciones. Tienen en general carácter normativo, a pesar de que su capacidad para realizar cambios en el planeamiento es muy limitada, no pudiendo corregir ni modificar el planeamiento.
- Los **Catálogos Urbanísticos** de Bienes Protegidos, documentos auxiliares al planeamiento en los que se relacionan monumentos, jardines, parques

⁸⁶ También pueden existir diferencias en su formato, pudiendo tomar forma de consulta pública, de información pública o de programa de participación.

naturales o paisajes que, por sus valores específicos o características, sean objeto de especial protección⁸⁷.

- Los **Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano**, son un instrumento no normativo que sirve principalmente para delimitar qué parte del suelo municipal es urbano de acuerdo con los criterios dados por ley en municipios en los que no se han podido aprobar un Plan General.

Asimismo, algunas CCAA han ido incorporando una nueva figura, las **Normas o Instrucciones Técnicas de Planeamiento**⁸⁸. Son documentos técnicos de carácter orientativo que sirven para unificar criterios y metodologías en la elaboración de los planes urbanísticos. De forma similar, en algunas CCAA a nivel municipal también encontramos las **Ordenanzas de Edificación y Urbanización**⁸⁹, como instrumentos independientes con distintos encajes en el planeamiento.

3.3.5. Convenios de planeamiento

Los convenios de planeamiento urbanístico son **acuerdos suscritos entre la Administración pública (municipal, en este caso) y sujetos privados**, cuyo objeto es incidir en la elaboración, revisión o modificación de los instrumentos de ordenación urbanística, existiendo también para los instrumentos de gestión. Esta figura se halla reconocida en la normativa estatal y autonómica, pero presenta una especificidad esencial: su vinculación con la potestad de planeamiento, que es una función pública de carácter normativo e indisponible. Por ello, estos convenios se consideran **instrumentos auxiliares o preparatorios**, enfocados a facilitar la actividad planificadora sin condicionar jurídicamente su resultado, es decir, orientar el sentido de una modificación sin ser el elemento que modifica efectivamente el planeamiento. Así, **no pueden**

⁸⁷ Dentro encontramos tres categorías fundamentales de bienes protegidos: los Bienes de Interés Cultural (BIC), los protegidos por los catálogos autonómicos y los catálogos municipales. Los municipales según la CCAA pueden ser instrumentos de desarrollo vinculantes o bien parte de la documentación de los planes generales o parciales (o formas mixtas).

⁸⁸ La denominación puede variar entre CCAA. Encontramos instrumentos de este tipo en Castilla-La Mancha, Canarias, Andalucía o Galicia (Ramón Fernández, 2023).

⁸⁹ A modo ilustrativo, entre otras cosas estas Ordenanzas regulan en la Comunidad de Madrid, según la [Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid](#) (art. 32):

“Los aspectos morfológicos y estéticos, y cuantas otras condiciones no definitorias de la edificabilidad y destino del suelo, sean exigibles para la autorización de los actos de construcción, instalaciones y edificación, incluidas las actividades susceptibles de autorización en los inmuebles”.

sustituir ni predeterminar el contenido del planeamiento ni pueden innovar el ordenamiento jurídico⁹⁰.

La lógica detrás de estos radica en que, ante la dificultad de que los municipios sigan y planifiquen con detalle todas las necesidades, puede ser de utilidad la iniciativa de los particulares. Estos pueden llegar a plantear modificaciones de planes urbanísticos acompañadas de compromisos con los ayuntamientos⁹¹. Por ejemplo, un promotor puede proponer un cambio de uso o un incremento de la edificabilidad a cambio de hacer aportaciones al ayuntamiento, ya sean dinerarias, ceder terrenos, construir un equipamiento, etc.

Según García García (2007), los convenios más frecuentes son aquellos en los que *“el ayuntamiento se compromete a clasificar o calificar unos terrenos atribuyéndoles determinados usos e intensidades”*. En todo caso, hay de distintos tipos, e incluso se pueden aplicar también en la fase de gestión urbanística en relación a los términos y condiciones, con el objeto de agilizar la ejecución del planeamiento.

Los convenios de planeamiento se gestan en una fase previa o paralela a la tramitación del plan, a través de un proceso de negociación entre la Administración y los particulares interesados (cualesquiera personas, públicas o privadas, sean propietarios o no del suelo afectado por el convenio). En esta fase, **los sujetos privados suelen plantear propuestas relativas a la ordenación urbanística**, por ejemplo, modificaciones en la clasificación del suelo o en los aprovechamientos, **a cambio de asumir determinadas obligaciones**, que efectivamente pueden ser de distinta índole: aportaciones económicas, cesiones de suelo o ejecución de infraestructuras. Los convenios no podrán contener obligaciones o prestaciones más gravosas que las legales, en perjuicio de quienes no sean parte en ellos (art. 9.8 TRLSRU).

Los convenios no vinculan a la Administración en el ejercicio de su potestad de planeamiento, puesto que no resulta posible una disposición de dicha potestad por vía contractual⁹². En principio, nada impide que, en su caso, la Administración tome una decisión en sentido contrario a lo acordado, por razones de interés general. La eficacia del convenio queda condicionada a la aprobación del instrumento urbanístico. En consecuencia, si el planeamiento finalmente

⁹⁰ La Sentencia del Tribunal Supremo de 15 de febrero de 1994, partiendo de que la potestad de planeamiento tiene un carácter indisponible, consideró lícitos los convenios de planeamiento siempre que se respete el ordenamiento jurídico, el interés general, y los principios de la buena administración para lograr la mejor ordenación posible.

⁹¹ García Bernaldo de Quirós (2016).

⁹² Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de febrero de 1992, 27 de octubre de 1992, y 19 de julio de 1994.

aprobado no recoge las previsiones del convenio, este puede quedar sin efecto o generar, en su caso, responsabilidades patrimoniales limitadas⁹³.

Los convenios deben someterse a exigencias de publicidad y transparencia (el artículo 25 del TRLSRU, obliga a someter a información pública los convenios⁹⁴). En determinados casos, la normativa también impone que los convenios se inscriban en registros administrativos.

3.4. La gestión urbanística

Tras la aprobación del planeamiento, se inicia la fase de gestión o ejecución urbanística. Su objetivo es urbanizar el territorio de acuerdo con lo establecido en el planeamiento. La urbanización constituye una fase previa a la edificación y consiste en transformar el terreno y dotarlo de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de solar. Según Lora-Tamayo Vallvé et al. (2024), *“las CCAA habrían desarrollado todo tipo de actuaciones, denominaciones, sistemas, modalidades, instrumentos, técnicas, procedimientos y particularidades de gestión (conformes con la Ley de Procedimiento Administrativo Común)”*, que comparten no obstante la lógica de la normativa estatal.

Entre las bases de la ejecución urbanística, en el contenido del derecho de propiedad del suelo destaca la **facultad de los propietarios de participar en la ejecución de actuaciones**, tanto en suelo rural como urbanizado⁹⁵. Esta facultad les permite intervenir en el proceso de transformación urbanística de sus

⁹³ La búsqueda de una indemnización puede construirse a través de dos vías. En primer lugar, recurriendo a la responsabilidad de la Administración por la modificación del planeamiento en una dirección distinta a la acordada, con el objetivo de encuadrar el incumplimiento dentro de uno de los supuestos de indemnización tasados en el TRLSRU, que, no obstante, dado su carácter restrictivo, limitan considerablemente que pueda generarse una indemnización por esta vía. En principio, con arreglo a la legislación urbanística, sólo sería posible la indemnización en los casos en los que el particular acreditase que tiene consolidados determinados derechos edificatorios, y no meras expectativas. En segundo lugar, recurriendo a la responsabilidad contractual de la Administración por incumplimiento del convenio urbanístico del planeamiento, vía que incorpora una mayor probabilidad de éxito en la reclamación. En este caso, la indemnización se derivaría de la responsabilidad contractual de la Administración. La acción que podría ejercitarse es la de resolución de contrato, con la finalidad de exigir a la Administración el cumplimiento de lo convenido o, si ello no fuera posible, una indemnización.

⁹⁴ De acuerdo con el artículo 25.1 del TRLSRU: *“Todos los instrumentos de ordenación territorial y de ordenación y ejecución urbanísticas, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos por la Administración competente, deben ser sometidos al trámite de información pública en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento administrativo común, y deben publicarse en la forma y con el contenido que determinen las leyes”*.

⁹⁵ Art. 13.2.c y art. 14 TRLSRU.

terrenos, si bien exige una manifestación expresa de voluntad de participar o, **de lo contrario, se prevé su sometimiento a expropiación.**

3.4.1. Fases de la gestión urbanística

En el proceso de ejecución urbanística **existen dos fases fundamentales:** la ejecución jurídica y la ejecución material.

- La finalidad de la **ejecución jurídica** es resolver los problemas de desigualdad generados por el planeamiento.

Para ello, primero se elabora el **programa de actuación urbanizadora** (o integrada) para planificar la actuación, delimitar las unidades de ejecución y elegir el sistema de ejecución.

Después, el instrumento jurídico mediante el que se desarrolla esta fase dependerá del **sistema de actuación urbanística** elegido, donde cabe distinguir entre proyectos de **compensación** (sistema de compensación), proyectos de **reparcelación** (sistema de cooperación) y proyectos de **expropiación** (sistema de expropiación)⁹⁶. En estos, exceptuando la expropiación, tiene lugar la **reparcelación basada en la equidistribución de beneficios y cargas**.

- Por su parte, en la fase de **ejecución material** es cuando se transforman las parcelas en solares listos para poder ser edificados, ya sea inmediatamente después de la urbanización o en un momento posterior, dentro de los plazos que se determinen. Para poder llevar a cabo la ejecución material resulta necesario presentar un **proyecto de urbanización** o de obras ordinarias, documento técnico en el que se busca detallar y programar las obras y servicios urbanísticos (por ejemplo, el abastecimiento de aguas, alcantarillado, o energía eléctrica) con la precisión necesaria para que puedan ser ejecutadas; este carece de carácter normativo, y precisa de la existencia de un plan. Según el art. 7.4 del TRLSRU es en este momento en el que se entienden iniciadas las actuaciones de urbanización, una vez aprobados y eficaces todos los instrumentos de ordenación y ejecución que requiera la legislación sobre ordenación territorial y urbanística). La iniciación se presumirá cuando exista acta administrativa o notarial que dé fe del comienzo de las obras.

Todos los instrumentos de ejecución urbanística, incluidos los de distribución de beneficios y cargas, así como los convenios que con dicho objeto vayan a ser suscritos, **deben ser sometidos al trámite de información pública**, en los términos y por el plazo que establezca la legislación en la materia, que nunca podrá ser inferior al mínimo exigido en la legislación sobre procedimiento

⁹⁶ En el sistema de agente urbanizador, el proyecto puede ser de reparcación, de reparcación forzosa y, en determinados casos, de expropiación.

administrativo común, publicándose en la forma y con el contenido que se determinen, conforme al art. 25.1 del TRLSRU.

Una vez finalizada la fase de ejecución urbanística de forma satisfactoria, el propietario adquiere el derecho a edificar, siempre que se ejerza en tiempo y dentro de las condiciones previstas tanto por el planeamiento como por la normativa aplicable.

3.4.2. Requisitos para llevar a cabo la ejecución del planeamiento

Para que pueda llevarse a cabo la ejecución del planeamiento y, de este modo, hacer efectivas las determinaciones establecidas en los instrumentos de planeamiento, deben satisfacerse una serie de requisitos:

1. Que esté todo el planeamiento necesario aprobado⁹⁷.
2. **Que se haya delimitado el ámbito territorial de la actuación.** La ejecución del planeamiento se realiza a través de unidades territoriales denominadas **unidades de ejecución**, salvo cuando se trate de la ejecución de sistemas generales o de actuaciones asistemáticas en suelo urbano. En la unidad de ejecución se realiza el reparto de beneficios (aprovechamiento urbanístico) y cargas (costes de urbanización, cesiones de suelo, etc.) derivadas del planeamiento, cumpliéndose de este modo con los deberes de equidistribución, cesión y urbanización. La unidad de ejecución puede delimitarse de dos modos:
 - a) por el órgano que apruebe el planeamiento, siendo el instrumento ordenador el que efectúa la delimitación;
 - b) modificando la delimitación de las unidades de ejecución previstas en el planeamiento mediante un procedimiento concreto (expediente de delimitación).
3. **La elección del sistema de actuación mediante el que se va a ejecutar el planeamiento.** Los sistemas que tradicionalmente han existido en la legislación son los de **compensación, cooperación y expropiación**. Si la actuación consiste en ejecutar sistemas o dotaciones públicas de carácter general, el sistema que se aplica es el expropiatorio o la ocupación directa. La elección entre los distintos sistemas corresponde a la Administración.

La mayoría de las CCAA han basado sus sistemas de actuación, en mayor o menor medida, en la legislación estatal tradicional. En algunos casos, se han ceñido al sistema tradicional, sin incorporar otros. En otros casos, se han añadido

⁹⁷ Se pueden requerir distintos tipos de instrumento de planeamiento según la clase de suelo de que se trate, por ejemplo, en Cataluña, en suelo urbano basta con la aprobación del planeamiento urbanístico general, si éste contiene la ordenación detallada.

sistemas alternativos, como el de agente urbanizador⁹⁸, o variaciones e innovaciones de los sistemas tradicionales⁹⁹. En algunos casos, el sistema de agente urbanizador es subsidiario, es decir, se utiliza cuando la iniciativa de los propietarios no consigue urbanizar el terreno.

4. **La definición de la programación temporal** y el orden de prioridades de la ejecución. Tienen que existir unos plazos de ejecución que deben ser respetados, señalados en el propio planeamiento o en la legislación urbanística.

3.4.3. Obligaciones ligadas al derecho de urbanizar

En el sistema urbanístico español, el ejercicio del derecho a urbanizar obliga a los propietarios a cumplir con una serie de **obligaciones** principales:

1. *Llevar a cabo la equidistribución de los beneficios y las cargas del planeamiento*¹⁰⁰

Este es un mecanismo mediante el cual se persigue corregir las supuestas “inequidades” que generaría el planeamiento. Este principio ha formado parte del urbanismo español tradicionalmente y en la actualidad se recoge tanto en la normativa autonómica como en TRLSRU de 2015.

En esencia, la equidistribución trata de conseguir que dentro de cada unidad de ejecución **el aprovechamiento final que los propietarios obtienen de su suelo sea idéntico**, a pesar de que el plan asigne aprovechamientos distintos. Es decir, que el rendimiento que un propietario obtiene por su suelo se corresponda con la cantidad de suelo que posee y no con lo que el planeamiento permita hacer en dicho suelo (por ejemplo, a un propietario un parque público y a otro una zona residencial intensiva) y genere inequidades. Para conseguir dicho objetivo, **el urbanismo español utiliza principalmente las técnicas de redistribución**, que básicamente consisten en la agrupación de las fincas

⁹⁸ En el que un agente, que no tiene por qué ser propietario, ejecuta la urbanización de una o varias unidades de ejecución.

⁹⁹ Entre las innovaciones presentes en algunas CCAA, conviene señalar los sistemas de ejecución forzosa y el sistema de concierto. Modalidades parecidas al modelo de agente urbanizador de la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha serían el sistema de ejecución empresarial y el sistema de concurrencia, presentes, por ejemplo, en Canarias y Castilla y León respectivamente.

¹⁰⁰ Las cargas en las actuaciones de urbanización pueden ser obras de vialidad, saneamiento, obras para el suministro de agua, de ajardinamiento, de dotación de infraestructuras exteriores, y también los costes para redactar los proyectos de urbanización, de realojo de vivienda o de conservación de la urbanización.

existentes en la unidad de ejecución¹⁰¹ y en la generación de parcelas nuevas ajustadas al plan, de tal forma que se otorgue un aprovechamiento idéntico a los propietarios, si bien proporcional al tamaño de sus parcelas originarias, subrogándose las parcelas de origen por las de resultado¹⁰². También pueden emplearse parcelas generadas para retribuir al promotor de la actuación, o pueden hacerse ajustes para pedir compensaciones económicas a propietarios que puedan recibir un exceso de valor respecto a lo aportado con sus parcelas.

Para llevar a cabo la redistribución, deviene fundamental el cálculo del aprovechamiento medio: esto es la media ponderada de los aprovechamientos objetivos para un área de reparto¹⁰³ según la valoración de cada uno de ellos. La determinación del aprovechamiento se lleva a cabo mediante un proceso de homogeneización de los usos e intensidades en cada área, principalmente mediante los coeficientes de ponderación que se establecen en el planeamiento, y que permiten expresar en una misma unidad de aprovechamiento la superficie de las diferentes zonas del área de reparto. Una vez se dispone de todos los aprovechamientos en la misma unidad de medida, se suman, se dividen por la cantidad total del área, y se obtiene el aprovechamiento medio¹⁰⁴.

Si el aprovechamiento medio se utiliza al nivel del planeamiento general, las técnicas de redistribución constituyen el mecanismo mediante el cual se realiza la equidistribución de beneficios y cargas de forma efectiva, al nivel de la unidad de ejecución. Las técnicas de redistribución requieren que se haya aprobado el planeamiento de desarrollo y, por lo tanto, es compatible con la técnica niveladora del aprovechamiento medio, que opera a nivel general y para usos

¹⁰¹ La ejecución del planeamiento no se realiza en su totalidad de modo simultáneo, sino que se desarrolla por partes. En el caso del suelo urbanizable, la ejecución se realiza a través de unidades de ejecución, que normalmente son porciones de un sector compuestas por parcelas.

¹⁰² Un ejemplo muy simple servirá para ilustrar este principio. Supóngase una unidad de ejecución en que existen 3 parcelas: X, Y, Z. El planeamiento ha determinado que todas las parcelas son de uso residencial, pero que en X habrá jardines, en Y calles y en Z sólo viviendas. El aprovechamiento por parcela es desigual. Mediante la reparcelación, se ajustan las parcelas afectadas por el planeamiento, de tal manera que todas contribuyan a soportar las cargas derivadas de la urbanización (calles, jardines, etc.), y que se consiga una redistribución de la propiedad que dará lugar a la asignación de nuevas parcelas. Con la nueva asignación, los propietarios tendrán un aprovechamiento idéntico.

¹⁰³ En suelo urbanizable, el área de reparto puede ser un sector o un conjunto de sectores. En suelo urbano, una unidad de ejecución.

¹⁰⁴ Por ejemplo, supóngase un caso simple y totalmente teórico en el que existe un área de reparto constituida por un sector compuesto por dos zonas: (a) residencial y (b) industrial. La superficie de cada zona es de 1.000 m² y (a) tiene una edificabilidad de 3 m²/m² y (b) de 2 m²/m². El coeficiente de ponderación fijado en el planeamiento es de 0,6 para (a) y de 0,2 para (b). El aprovechamiento objetivo de (a) es 1.000x0,6x3 = 1.800 m² y el de (b) 1.000x0,2x2 = 400m². El aprovechamiento total del sector es igual a 1.800+400=2.200 m². El aprovechamiento medio sería 2.200m² / 2.000 m² = 1,1 ua.

globales. Las técnicas de redistribución se llevan a efecto mediante los sistemas de actuación urbanística.

En defecto de acuerdo entre todos los implicados en una actuación, el régimen de valoraciones establecido en la normativa urbanística deviene fundamental para calcular los beneficios y cargas de cada uno de ellos.

2. Cumplir con los deberes legales impuestos en la transformación del suelo

Se encuentran relacionados principalmente con **las cesiones de suelo**¹⁰⁵ que deben realizarse en favor de la Administración, **el costeamiento de las obras de urbanización** previstas y **la entrega de las infraestructuras** correspondientes. Y también la indemnización por construcciones a demoler o el realojamiento de los ocupantes legales desalojados.

¹⁰⁵ De acuerdo con el artículo 18.1 de TRLSRU:

Los **deberes de cesión** son: a) entregar a la Administración competente el **suelo reservado para viales, espacios libres, zonas verdes y las restantes dotaciones públicas** incluidas en la propia actuación o adscritas a ella para su obtención, así como, en determinados supuestos, el suelo que el instrumento de ordenación adscriba a la dotación pública de viviendas sometidas a algún régimen de protección; b) entregar a la Administración competente, y con destino a **patrimonio público de suelo**, el suelo libre de cargas de urbanización correspondiente al porcentaje de la edificabilidad media ponderada de la actuación, o del ámbito superior de referencia en que ésta se incluya, que fije la legislación reguladora de la ordenación territorial y urbanística. Con carácter general, el porcentaje no podrá ser inferior al 5 por ciento ni superior al 15 por ciento. La legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá permitir excepcionalmente reducir o incrementar este porcentaje de forma proporcionada y motivada, hasta alcanzar un máximo del 20 por ciento en determinadas circunstancias. A su vez, se establece que la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá determinar los casos y condiciones en que quepa sustituir la entrega del suelo por otras formas de cumplimiento del deber.

También se **costearán y ejecutarán las obras de urbanización** previstas en la actuación correspondiente, así como las **infraestructuras** de conexión con las redes generales de servicios y las de ampliación y reforzamiento de las existentes fuera de la actuación que ésta demande por su dimensión y características específicas, sin perjuicio del derecho a reintegrarse de los gastos de instalación de las redes de servicios con cargo a sus empresas prestadoras, en los términos que se estipulen en los convenios que al efecto se suscriban y que deberán ser aprobados por la Administración actuante. En defecto de acuerdo, dicha Administración decidirá lo procedente.

Entre las obras e infraestructuras a que se refiere el párrafo anterior, se entenderán incluidas las de **potabilización, suministro y depuración de agua** que se requieran conforme a su legislación reguladora, y la legislación sobre ordenación territorial y urbanística podrá incluir asimismo las infraestructuras de **transporte público** que se requieran para una movilidad sostenible.

Y se **entregarán** a la Administración competente, junto con el suelo correspondiente, las obras e infraestructuras a que se refiere la letra anterior, que deban formar parte del dominio público como soporte inmueble de las instalaciones propias de cualesquiera redes de dotaciones y servicios, así como también dichas instalaciones cuando estén destinadas a la prestación de servicios de titularidad pública.

3.4.4. Principales sistemas de actuación urbanística

Existen distintos sistemas con los que puede realizarse la urbanización del suelo: **sistemas directos**¹⁰⁶, en los que la administración asume el papel de promotor de suelo, **o indirectos**, en los que la ejecución la realizan agentes privados o mixtos (bajo la dirección, inspección y el control público)¹⁰⁷. Todos ellos tendrían en común, según Lora-Tamayo Vallvé et al. (2024) que *“en la medida que se ejerce una potestad pública, ya sea de manera directa o indirecta, resultan de aplicación las modalidades del Derecho Administrativo y del derecho de Contratación de las Administraciones Públicas (pudiendo existir algunas excepciones como en el caso de propietario único)”*.

Se ha producido una evolución de los sistemas de ejecución posibles desde los tres originales (compensación, cooperación y expropiación), pasándose de una preferencia por el sistema de compensación y de su concepción pro-propietario, hacia una configuración del derecho a urbanizar como parte del derecho al ejercicio de la libre empresa¹⁰⁸ (Lora-Tamayo Vallvé, 2025).

A continuación, se desarrollan con más detalle los principales sistemas de actuación en el urbanismo español. En ellos hay diferencias según la normativa autonómica, pudiendo elegir la Administración competente entre los disponibles.

3.4.4.1. Sistemas de ejecución privada

3.4.4.1.1 Sistema de compensación

El **sistema de compensación** es el medio de ejecución privada más típico y, también, es el sistema de actuación urbanística **más frecuentemente utilizado**¹⁰⁹. **Preserva el protagonismo de los propietarios** en la urbanización de su propio suelo que, además, costean la urbanización, lo que debería suponer un menor coste para la Administración. La Administración adopta un papel pasivo y de supervisión, y los particulares se encargan de llevar a cabo por sí mismos y a su costa la ejecución del planeamiento. La finalidad del sistema es que sean

¹⁰⁶ Según Lora-Tamayo Vallvé et al. (2024), *“permite todas las modalidades admitidas por el derecho administrativo, de contratación pública y del régimen local: 1) Ejecución propia y otros medios propios (sociedades públicas); 2) Desarrollos cooperativos como los consorcios urbanísticos de capital público mayoritario; 3) Encomiendas de gestión a otras administraciones y 4) Convenios de colaboración con otras Administraciones Públicas.”*

¹⁰⁷ Mediante el otorgamiento de concesiones administrativas, expropiación con beneficiario o actuaciones con sociedades de capital mixto sin dominancia pública (Lora-Tamayo Vallvé, Alli Turrillas, Cerezo Ibarro, & Montero Pascual, 2024).

¹⁰⁸ Lo que quiere decir que antes el urbanismo estaba centrado en el propietario (modelo de compensación) y ahora se concibe más como una actividad económica que puede ejercer quien tenga capacidad empresarial, aunque no sea el propietario.

¹⁰⁹ Según Ramón Fernández (2023) p.141.

los propietarios del suelo los que gestionen y ejecuten la urbanización de una unidad de ejecución con solidaridad de beneficios y cargas. La solidaridad de beneficios y cargas supone que todos los propietarios participen de todos los costes de la urbanización, aunque no afecten a sus respectivas parcelas, así como del aprovechamiento común de forma proporcional a sus cuotas.

La opción por el sistema de compensación se determina en el instrumento de planeamiento correspondiente y, en su defecto, cuando se delimite la correspondiente unidad de ejecución¹¹⁰.

El elemento nuclear del sistema es la Junta de Compensación (JC). La JC es un ente asociativo, de naturaleza administrativa, con personalidad jurídica propia que crean los propietarios obligatoriamente para la gestión de la unidad de ejecución y la ejecución de las obras de urbanización. En cuanto a su composición, además de un miembro de la administración actuante, se incluyen: los propietarios de los terrenos incluidos en la unidad de ejecución que hayan decidido formar parte de la junta; los propietarios de suelo destinado a sistemas generales; las entidades públicas titulares de bienes incluidos en la unidad de ejecución; y las empresas urbanizadoras que, en su caso, se incorporen con el fin de colaborar con los propietarios en la gestión urbanística.

La constitución de la JC sólo procede cuando existe más de un propietario. Para constituir la JC, los propietarios deben redactar un proyecto de estatutos¹¹¹ y unas bases de actuación¹¹². Una vez satisfecha esta condición, comienza el proceso de constitución de la JC, que ha de cumplir con una serie de trámites¹¹³. La aprobación de los estatutos y de las bases, y la propia constitución de la JC, requieren aprobación administrativa, y la JC no adquiere su personalidad jurídica hasta la aprobación de la constitución en el registro.

¹¹⁰ En el primer supuesto, el planeamiento establece el sistema, y los propietarios que representen al menos el 60% (o un porcentaje similar; los porcentajes varían entre CCAA) de la superficie de la unidad de ejecución tienen que presentar un proyecto de estatutos y bases. Con carácter general, existe un plazo tras el cual, si no se presenta el proyecto, la Administración procederá a sustituir el sistema de compensación por el de cooperación o expropiación. En el segundo supuesto, el sistema se establece a solicitud de los propietarios en el procedimiento de delimitación de la unidad de ejecución. El porcentaje de propietarios que pueden solicitarlo se determina en la legislación autonómica, pero oscila entre el 50%-60% (o un porcentaje similar; los porcentajes varían entre CCAA).

¹¹¹ Los estatutos constituyen la norma de organización y funcionamiento de la JC.

¹¹² Las bases de actuación regulan la actividad propia de la JC, sus criterios de actuación, tanto en relación con la ejecución material como jurídica, y comprenden las reglas de distribución de beneficios y cargas de la urbanización. Al igual que los estatutos, la elaboración de las bases de actuación corresponde a los propietarios incluidos en la unidad de ejecución que asuman la iniciativa.

¹¹³ Aprobación inicial; publicidad del acuerdo de aprobación inicial; alegaciones e información pública; aprobación definitiva; publicación del acuerdo de aprobación definitiva; constitución efectiva; aprobación de la constitución; registro; comunicación de la inscripción.

Una vez constituida la JC, los terrenos comprendidos en la unidad de ejecución se encuentran sujetos al cumplimiento de las obligaciones características del sistema de compensación. Los terrenos de los propietarios que no se hayan incorporado a la JC son expropiados por la Administración, pero se transmiten a la JC (que asume el coste de las indemnizaciones). La JC asume la responsabilidad de la gestión urbanística, llevando a cabo la urbanización completa de la unidad de ejecución, y en su caso, la edificación de los solares resultantes.

En este sistema, **el principio de la justa distribución de beneficios y cargas se aplica mediante el proyecto de compensación**. En esencia, su finalidad es plasmar una **propuesta concreta de adjudicación de nuevas parcelas** que satisfaga dicho principio. El contenido del proyecto varía según se trate de uno o varios propietarios¹¹⁴.

El proyecto de compensación se aprueba mediante un procedimiento que consta de varias fases¹¹⁵, y en todo caso, tiene que ser aprobado de forma definitiva por la Administración. Para que el proyecto pueda ser aprobado es necesario que los propietarios no incorporados a la JC sean expropiados.

Una vez aprobado el proyecto, puede iniciarse la fase de ejecución de las obras de urbanización. La ejecución de estas obras es responsabilidad directa de la JC frente a la Administración actuante, y constituye, junto con la distribución de beneficios y cargas, la razón fundamental por la que se constituye la JC. Las obras requieren la aprobación de un proyecto de urbanización (cuyo coste corre a cargo de la JC) y la contratación de las obras (que es facultad de la JC).

Las ventajas de este sistema son una **mayor agilidad si hay acuerdo entre los propietarios** y una **menor carga económica para la Administración**. En cambio, **si hay muchos propietarios, pueden surgir conflictos y situaciones de bloqueo** y, además, se podrían generar desigualdades si no se gestiona correctamente.

¹¹⁴ Si son varios propietarios, el proyecto debe incluir: descripción de las propiedades antiguas; descripción de las fincas resultantes; localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan; superficie de las parcelas que la JC se reserve para vender y sufragar los costes de la urbanización; compensaciones en metálico por diferencias en las adjudicaciones, si fuese necesario. Si es un único propietario: localización de los terrenos de cesión obligatoria y de las reservas que establezca el plan; localización de las parcelas edificables, y señalando aquellas en las que vaya a situarse el porcentaje de aprovechamiento que corresponda a la Administración.

¹¹⁵ Elaboración del proyecto; audiencia de todos los afectados; aprobación inicial por la JC; aprobación definitiva por la Administración actuante; escritura pública; inscripción en el Registro de la Propiedad.

Recuadro 5: Fases y plazos de los sistemas de compensación en Madrid y Cataluña

- En la Comunidad de Madrid (de acuerdo con la Sección 3.^a Sistema de compensación de la [Ley 9/2001, del Suelo, de la Comunidad de Madrid](#)) se pueden destacar estos aspectos del sistema de compensación:
- **Elección del sistema:** por el planeamiento o en su defecto al delimitarse la unidad de ejecución correspondiente. La sustitución del sistema de compensación podrá tener lugar por desistimiento de la iniciativa beneficiaria, el transcurso del doble de los plazos sin que los propietarios hayan adoptado la iniciativa para acometer la ejecución o el incumplimiento de determinadas obligaciones.
- **Iniciativa:** la iniciativa para la aplicación efectiva y la definición del sistema de compensación podrá ejercerse por propietarios que representen al menos el 50% de la superficie total, en un plazo.
 - Deberá formalizarse mediante la presentación de:
- Acreditación de la representación por los propietarios que adopten la iniciativa, y la relación concreta e individualizada de los bienes y derechos comprendidos.
- Plan de Sectorización y/o Plan Parcial del sector a que se refiera, cuando sean necesarios.
- Proyecto de urbanización.
- Propuesta de estatutos y bases de actuación de la Junta de Compensación (o el convenio si hay conformidad o un propietario).
- Acreditación de anuncio en el Boletín Oficial de la Comunidad y en al menos uno de los diarios de mayor difusión en ella.
- **Aceptación de la iniciativa:** en el mes siguiente, el alcalde someterá al pleno la desestimación o la estimación de la iniciativa. En caso de estimarse, se procederá a la aprobación inicial del proyecto del Plan de Sectorización y/o del Plan Parcial que se hubieran presentado, además de la delimitación de las unidades de ejecución (si proceden), y del proyecto de urbanización, abriéndose un plazo mínimo de veinte días de información pública.
 - Con la aprobación definitiva del Plan de Sectorización y/o Plan Parcial (de ser necesarios), o en otro caso transcurrida la información pública, se decidirá en un plazo máximo de tres meses (con silencio positivo, pudiéndose aplazar hasta la subsanación de deficiencias) la aprobación definitiva de los restantes documentos.
- **Desarrollo del sistema:** los propietarios que no se hubieran aún incorporado a la Junta, habrán de hacerlo en el mes siguiente a la notificación de aprobación definitiva de los estatutos. Transcurrido el plazo serán expropiados a favor de la Junta los propietarios que no se hubieran incorporado o que incumplan sus deberes y obligaciones.
- **Procedimiento abreviado:** las iniciativas con el respaldo de propietarios con al menos el 70 por 100 de la superficie, podrán incluir el proyecto de reparcelación para su tramitación conjunta.

En **Cataluña** ([Decreto Legislativo 1/2010, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de urbanismo](#), Título Cuarto, de la gestión urbanística):

- **Elección del sistema:** el sistema de compensación tiene dos modalidades, la compensación básica y la compensación por concertación. Se elige en la aprobación del planeamiento o la delimitación del polígono de actuación urbanística.
- **Iniciativa:** en la compensación básica la iniciativa corresponde a los propietarios de una superficie que represente más del 50% del total. Bajo casos puntuales, como que haya un único propietario, no sería necesario formar una junta de compensación. En esta modalidad la junta de compensación debe formular un proyecto de reparcelación que reparta los beneficios y las cargas.

En la compensación por concertación, la iniciativa corresponde a los propietarios que hayan concertado con el ayuntamiento su gestión, cuya superficie represente más del 25% del total.

La iniciativa incorporará un proyecto de bases, que recoge distintos documentos, los criterios de reparcelación, las obras a ejecutar, el plazo de ejecución, garantías, etc.

La iniciativa y el proyecto de bases en la compensación por concertación deben ser sometidos a información pública por un plazo mínimo de un mes, y simultáneamente conceder audiencia a los propietarios. Expirado el plazo sin otras iniciativas en competencia (en cuyo caso se decidirá por concurso), en un mes habrá un pronunciamiento sobre la iniciativa y sus bases.

- **Aceptación de la iniciativa (en compensación básica):** la aprobación inicial se adoptará en el plazo de dos meses desde la presentación de la documentación, con un plazo de información pública de un mes. La aprobación definitiva se producirá en dos meses desde la información pública, con silencio administrativo positivo. Si se produjera acuerdo unánime de los propietarios afectados, puede prescindirse de la aprobación inicial.
- **Desarrollo del sistema:** una vez aprobados definitivamente los estatutos y bases de actuación, se aprueba la constitución de las juntas de compensación en un mes desde la recepción de la documentación. O se entiende otorgada por silencio administrativo positivo.

Fuente: elaboración propia.

3.4.4.1.2 Sistema de ejecución voluntaria o de concierto

Es una **variante del sistema de compensación** con menores trámites y plazos, en la que todos los propietarios se adhieren a la actuación de común acuerdo, o en la que tan solo hay un propietario. Alternativamente, se ha llegado a considerar la posibilidad de que la gestión urbanística la ejecute directamente una sociedad mercantil, de capital compuesto por todos los propietarios del suelo involucrado, como se contempla en la Comunidad de Madrid.

3.4.4.2. Sistemas de ejecución pública

3.4.4.2.1 Sistema de cooperación

El sistema de cooperación se considera un sistema en el que **la actuación es pública, dirigida por la Administración, a pesar de que los propietarios**

mantengan la propiedad del suelo y sean los que financien la urbanización.

La gestión por parte de la Administración implica que ésta asume la iniciativa del proyecto, de la distribución de beneficios y cargas, y de la ejecución de las obras de urbanización en el suelo aportado por los propietarios. El papel de los propietarios consiste en realizar los pagos mediante cuotas urbanísticas.

El instrumento para llevar a cabo la distribución de beneficios y cargas es el proyecto de reparcelación, que resulta necesario siempre que haya varios propietarios y el planeamiento haya generado inequidades entre propietarios. En caso de que no resulte necesaria la reparcelación (por ejemplo, en casos de propietario único), la cesión de los terrenos de cesión obligatoria se realizaría por acuerdo de la Administración, al igual que la afectación real de las fincas al cumplimiento de las cargas. De nuevo, los propietarios que no desean participar serán indemnizados por sus terrenos.

Una vez acordada la ejecución de la unidad de ejecución por el sistema de cooperación, la Administración actuante tiene que seguir el proceso de redacción y aprobación del proyecto de reparcelación o, por el contrario, declarar su innecesariedad.

Los costes de urbanizar el suelo se distribuyen entre los propietarios en proporción al valor de las fincas resultantes de la reparcelación, o en proporción de las fincas iniciales si no ha habido reparcelación. La contratación de las obras se realiza por la Administración actuante, siendo de aplicación preferente el sistema de concursos o licitaciones abiertas y competitivas. Los propietarios afectados pueden asociarse para colaborar con la Administración en las obras de urbanización. Estas asociaciones pueden surgir por iniciativa de los propietarios o de la Administración actuante.

En principio, este sistema se aplica cuando no existan propietarios de suelo que representen el porcentaje necesario de la superficie de la unidad de ejecución con voluntad de ejecutar directamente la urbanización y cuando tampoco existan razones de urgencia o necesidad para aplicar el sistema de expropiación. Además, se asegura un control público del proceso. No obstante, puede ser más **lento y requiere capacidad de gestión administrativa.**

3.4.4.2.2 Sistema de ejecución forzosa

Los sistemas de ejecución forzosa se han incorporado en algunas normativas autonómicas para **poner fin a situaciones de bloqueo o incumplimiento de los plazos de ejecución en los sistemas de actuación privada**. En este sistema, el papel de la Junta de Compensación lo asume una comisión gestora, formada por una representación paritaria de Administración y propietarios (de modo que este sistema se encuentra entre la compensación y la cooperación). Puede imponerlo la administración ante el incumplimiento de obligaciones de la Junta de Compensación o incluso en el propio plan, o a petición de un porcentaje

de propietarios, según la superficie de su suelo. El ayuntamiento ocupa los terrenos en favor de la comisión gestora, que ejecuta la urbanización y procede a la distribución de los beneficios y las cargas entre los que deseen participar en la actuación (los demás son expropiados). En otros casos, el ayuntamiento acomete, con carácter subsidiario, la actividad de ejecución conforme a cualquiera de los sistemas de actuación privada, en sustitución y por cuenta y cargo de los propietarios. La gestión del sistema se realiza por el ayuntamiento mediante encomienda, a una sociedad mercantil de capital público o a una sociedad mercantil que se constituya con dicha finalidad, y que puede ser de capital mixto.

3.4.4.2.3 Sistema de expropiación

En el sistema de expropiación, la Administración actuante utiliza la técnica expropiatoria para la totalidad de los bienes y derechos incluidos en el ámbito de actuación, realizando, a su costa, las obras de urbanización y, en su caso, de edificación. Es decir, **la Administración expropia el suelo y ejecuta directamente la urbanización, actuando como promotor urbanístico y asumiendo los riesgos**. El sistema de expropiación puede ser ejecutado directamente por la propia Administración o a través de un concesionario elegido por esta. **Los propietarios del suelo reciben una indemnización (justiprecio)** por parte de la Administración¹¹⁶. Para que tenga lugar la expropiación **debe existir un interés público** que la justifique.

Se trata de un sistema muy **costoso para la Administración** y con gran **complejidad jurídica** por las valoraciones e indemnizaciones, en claro contraste con los reducidos riesgos y costes para la Administración que se derivan de la técnica de reparcelación, de la que además recibe plusvalías y dotaciones. Dados los elevados costes y riesgos de este sistema, la expropiación se ha empleado de forma residual para la urbanización del suelo, de acuerdo con Lora-Tamayo Vallvé et al. (2024), siendo sin embargo mayoritaria para ejecutar infraestructuras ajenas a desarrollos urbanísticos.

3.4.4.3. Sistemas de ejecución mixta

3.4.4.3.1 Sistema de agente urbanizador

En este sistema, **el plan se aplica por un agente urbanizador, no necesariamente propietario del suelo, al que la Administración adjudica un**

¹¹⁶ En consecuencia, la diferencia esencial con el sistema de cooperación es que en aquél la Administración impulsa directamente el proceso urbanizador, si bien a costa de los propietarios, que siguen siendo propietarios de los bienes, reciben el aprovechamiento urbanístico correspondiente, y corren con los gastos de la urbanización.

programa de actuación, determinado por ella, adoptado de oficio o a través de proyectos en competencia (Ramón Fernández, 2023). Es decir, la administración selecciona, mediante un procedimiento de concurrencia competitiva, un empresario promotor (propietario o no) para transformar el suelo, que asume todos los riesgos a cambio de una remuneración a cuenta de los propietarios del suelo¹¹⁷.

Este es predominante en Comunidades como la Comunidad Valenciana¹¹⁸ o Castilla-La Mancha, pero también está presente en otras. Sin embargo, y de acuerdo a Lora-Tamayo Vallvé et al. (2024), habría caído en desuso por su **difícil compatibilidad con la facultad de participar por los propietarios** del suelo.

No obstante, como se plantea en González-Varas Ibáñez (2024) *“la innovación de la legislación de la Comunidad Valenciana no consistió tanto en introducir un nuevo «sistema» de gestión (el agente urbanizador) como en romper con la idea misma de sistemas de ejecución”*, lo que no habría ocurrido en otras CCAA, en los que el agente urbanizador coexiste con los sistemas de gestión tradicionales.

En principio, en las CCAA donde existe este sistema, el planeamiento no programa el desarrollo del suelo urbanizable. El suelo urbanizable, por el solo hecho de ser clasificado y calificado, no es todavía programado; es decir, no se incorpora al proceso urbanizador por la mera aprobación de un plan general y un

¹¹⁷ Según González-Varas Ibáñez (2024), su fortaleza sería que *“el agente urbanizador viene a presentarse como una fórmula empresarial apta para lograr realizar los intereses públicos, ante la inoperancia del sistema de expropiación o las dificultades de sustitución del propietario, la lentitud y ausencia de reflejos de la Administración en el sistema de cooperación y las posibles actitudes especuladoras de los propietarios cuando impera un sistema privado de gestión”*.

¹¹⁸ En la actualidad, el Decreto Legislativo 1/2021, del texto refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, establece en su art. 119 sobre modalidades de la gestión urbanística que:

“1. Corresponde a la administración actuante elegir razonadamente la modalidad de gestión pública, directa o indirecta, al programar cada actuación.

2. La condición de agente urbanizador prioritariamente deberá asumirla, en ejercicio directo de sus competencias, la propia administración o sus organismos, entidades o empresas de capital íntegramente público, en régimen de gestión directa del programa de actuación integrada.

3. Cuando la administración, por razones de insuficiencia de medios personales o materiales u otras circunstancias que habrán de quedar justificadas en el expediente, decida no hacerse cargo de la gestión directa de la función urbanizadora, podrá adoptar un acuerdo motivado de asignación de la gestión urbanística del programa de actuación integrada a las personas propietarias del suelo del ámbito de la actuación.

4. En ausencia de gestión directa por la administración y de gestión por las personas propietarias, la condición de agente urbanizador podrá atribuirse, siempre que se aprecie la viabilidad de la actuación, en régimen de gestión indirecta, a una persona o empresa mixta mediante procedimiento de pública concurrencia. (...)”.

plan parcial. La incorporación al proceso urbanizador se suele determinar a través de un “Programa de Actuación” específico¹¹⁹.

El sistema es de gestión directa si la Administración es el urbanizador, y de gestión indirecta si es un agente urbanizador privado, que resulta seleccionado por la Administración al aprobar el programa¹²⁰. En ninguno de los dos casos es necesario que el urbanizador sea propietario del suelo que va a urbanizar, aunque, según González-Varas Ibáñez (2024), las CCAA suelen coincidir en la excepcionalidad de la iniciativa empresarial no propietaria.

El urbanizador es el agente responsable de ejecutar la actuación, redactando los proyectos de urbanización y reparcelación, llevando a cabo la ejecución material de las obras y girando las cargas de urbanización a los propietarios del suelo.

La relación entre el urbanizador y el propietario se articula, preferentemente, sobre los **acuerdos que libremente puedan celebrar**. Si no se alcanzan este tipo de acuerdos, la técnica prevista para asegurar el desarrollo del planeamiento es la reparcelación forzosa, que aprueba la Administración a propuesta del urbanizador. Mediante esta técnica se asignan nuevas parcelas a los propietarios, parcelas al urbanizador (en caso de que sea ésta la forma de retribución de su actividad), y se ceden los terrenos a la Administración. En los programas de ejecución directa, se contempla la expropiación como forma posible, aunque no imprescindible.

Los propietarios, como consecuencia del desarrollo del programa, obtienen solares urbanizados. El urbanizador financia o anticipa los costes de urbanización, si bien puede exigir su retribución por los propietarios mediante el pago de cuotas de urbanización o la cesión de terrenos edificables¹²¹ de los que han de ser urbanizados en desarrollo de la actuación. **La regla general es que el urbanizador sea retribuido en parcelas edificables y, excepcionalmente, en metálico**¹²². Los propietarios que se nieguen a cooperar, por considerar inconveniente el desarrollo urbanístico de sus terrenos, pueden renunciar a ello solicitando la expropiación, que se efectuará al valor de suelo urbanizable (es decir, en principio, sin tener en cuenta la revalorización que dicho suelo experimentará cuando haya sido efectivamente urbanizado). Para mejorar la

¹¹⁹ Programa de Actuación Integrada (Comunidad Valenciana), Programa de Actuación Urbanizadora (Castilla-La Mancha).

¹²⁰ Los sistemas de selección del agente urbanizador varían entre CCAA.

¹²¹ La compensación en terrenos del urbanizador se fija mediante un coeficiente de retribución, resultante de dividir los costes de urbanización entre el valor de los terrenos.

¹²² Cuando los propietarios retribuyan en metálico la labor urbanizadora, las cuotas de urbanización y su imposición deben ser aprobadas por la Administración actuante, y el importe por parcela se calcula repartiendo a prorrata los costes, atendiendo a su aprovechamiento objetivo. A su vez, el impago de las cuotas da lugar a la ejecución forzosa a través de la Administración actuante y en beneficio del urbanizador.

situación del propietario, la legislación suele permitir que los propietarios se organicen (el porcentaje de propietarios suele ser del 30%) y presenten una propuesta alternativa a la del urbanizador.

3.4.4.3.2 Sistema de concesión en favor de sociedades de economía mixta

En el sistema de concesión en favor de sociedades de economía mixta, las actuaciones se ejecutan con convenios entre la Administración y los propietarios, con los que crean una sociedad mixta. En la actualidad, este es un sistema residual, ante la mayor transparencia y difusión de la figura del agente urbanizador.

3.5. La edificación

La edificación es la fase de construcción material de un edificio o una obra que da lugar a un inmueble, una vez que el suelo está clasificado y, en su caso, urbanizado según el planeamiento vigente. La regla general de todas las CCAA es que la edificación solo puede comenzar una vez estén ejecutadas y terminadas todas las obras de urbanización (incluidos calles, aceras, accesos y servicios), salvo algunas excepciones en las que se permite empezar a edificar antes, bajo determinadas condiciones de grado de avance, garantías sobre las obras pendientes (aval o seguro) y servicios básicos.

La edificación incluye desde nuevas construcciones hasta ampliaciones y, en muchos casos, intervenciones técnicas que afectan a la estructura o uso del inmueble. La edificación deberá cumplir con los límites y requisitos establecidos en el Plan General, las normas urbanísticas municipales, los planes parciales, planes especiales, y estudios de detalle. Estos regulan aspectos como la altura máxima, ocupación máxima de parcela, edificabilidad, retranqueos y alineaciones, uso permitido (residencial, terciario, etc.) y tipología edificatoria. También habrá de cumplir la normativa sectorial.

Además, según el artículo 11.3 del TRLSRU¹²³, *“todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación”*. Por tanto, para poder ejecutar obras de edificación se exige siempre un título habilitante urbanístico o administrativo que autorice el inicio y desarrollo de las obras de forma legal.

La licencia de obras es el título habilitante tradicional para obras de construcción y edificación, necesario cuando la actuación tiene impacto significativo en la ordenación urbanística. **Se exige siempre que la edificación implique una intervención relevante en la estructura, uso, volumen o**

¹²³ Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

función de un edificio. Se trata de un acto administrativo reglado mediante el cual una administración local (normalmente el ayuntamiento) autoriza la realización de obras conforme al planeamiento vigente (PGOU, normas urbanísticas municipales y autonómicas). Puede dividirse en obra mayor y obra menor en muchos municipios:

- *Licencia de obra mayor:* se exige para nueva construcción, ampliación significativa o cambios de uso importantes. Llevan aparejado un proyecto técnico.
- *Licencia de obra menor:* para trabajos de menor entidad, reformas simples sin impacto urbanístico notable (aunque este criterio puede variar por municipio). Normalmente no requieren proyecto técnico. La tramitación es más rápida y sencilla, y en algunos municipios se tramitan mediante comunicación previa.

El procedimiento y los plazos para otorgar la licencia están regulados en la legislación autonómica. En la práctica, las ordenanzas municipales detallan la documentación necesaria y requisitos específicos según el tipo de obra, así como el plazo para resolver. Habitualmente, el proceso suele incluir la evaluación de proyectos técnicos, la justificación del cumplimiento de normas urbanísticas y de pago de tasas y, en muchos casos, otras autorizaciones sectoriales (éstas pueden incluir ambientales, patrimoniales, etc.). Si la solicitud de licencia no reúne los requisitos necesarios, o el proyecto técnico de obra presenta deficiencias, la Administración habrá de requerir al interesado para que, en el plazo de 10 días, subsane la falta y, si no lo hiciera, se le tendrá por desistido (Art. 68.1 LPAC).

La licencia de obra mayor requiere una revisión técnica y jurídica que puede tardar varios meses en otorgarse (lo más habitual es de 2 a 3 meses¹²⁴, pero hay casos en los que pueden tardar desde 6 meses hasta un año¹²⁵). No obstante, la ley establece que la demora injustificada de la Administración en el otorgamiento de la licencia da derecho a indemnización (art. 48 d) del TRLSRU). De denegarse una licencia, el interesado podrá solicitarla de nuevo, sin que afecten denegaciones anteriores.

Por otro lado, **el régimen de silencio administrativo en las licencias urbanísticas es complejo.** Existe una regulación básica estatal (Ley 39/2015 LPAC) del silencio administrativo que aboga por su sentido positivo. Por otro lado, la norma estatal sectorial del suelo (TRLSRU) complementa la LPAC introduciendo un límite material absoluto: el silencio nunca puede amparar actuaciones contrarias a la ordenación urbanística (artículo 11.3). Además, el artículo 11.4 contempla una regla especial de silencio desestimatorio para determinadas actuaciones urbanísticas, entre las que se encuentran: los

¹²⁴ Según [informe](#) del Defensor del Pueblo.

¹²⁵ Según [informe](#) de ASPRIMA.

movimientos de tierras y división de fincas, las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta, la ubicación de casas prefabricadas, y la tala de árboles. Además, las Comunidades Autónomas pueden desarrollar esta legislación básica, ampliando los supuestos de actuaciones urbanísticas sujetas a silencio negativo, pero nunca pueden contravenir las bases estatales.

Es decir, **toda obra nueva de edificación estará sujeta a licencia con silencio administrativo negativo. Para el resto de las obras y actuaciones urbanísticas se estará a lo que disponga la legislación autonómica.**

Finalmente, la licencia de obras tiene **plazos de eficacia y caducidad**, es decir, suele otorgarse con plazos determinados de comienzo y finalización de las obras (y en caso de que no se diga nada es común el plazo de un año para el inicio y de tres años para ejecutar las obras). Si no se cumplen, puede dar lugar a la caducidad de la licencia. La jurisprudencia ha estimado que la caducidad no opera de forma automática, sino que requiere una valoración de los hechos y ha de tramitarse previa audiencia del interesado. No obstante, el interesado puede solicitar una prórroga de la licencia antes de que caduque, en el caso de que las obras no se hubieran iniciado o finalizado, y deberá motivar la solicitud en el expediente. Una denegación de la prórroga deberá fundamentarse en causas objetivas.

Con la finalidad de agilizar trámites y eliminar trabas administrativas, a raíz de la trasposición de la Directiva de Servicios al ordenamiento jurídico, **se han desarrollado las figuras de la Declaración Responsable y la Comunicación Previa**, que muchas CCAA emplean **para determinados actos urbanísticos**, que dejan de estar sujetos a licencia. Los actos concretos varían en cada CCAA.

- **Declaración Responsable**: es un título habilitante más reciente y simplificado, donde el interesado afirma, bajo su responsabilidad, que cumple con los requisitos urbanísticos y técnicos para realizar la obra, dispone de la documentación técnica necesaria y asume la responsabilidad legal del cumplimiento. Esta declaración permite iniciar las obras desde que se presenta, sin necesidad de esperar una resolución expresa de la administración, aunque está sujeta a comprobaciones posteriores. Por su naturaleza, suele aplicarse a **obras de menor impacto** (obras menores sin afección estructural, reformas interiores de viviendas, cambio de acabados, instalaciones, carpinterías, acondicionamiento de locales sin cambio de uso) o a fases parciales del proceso edificatorio sujeto a licencia principal, según el municipio o CCAA. Se suele exigir la presentación del formulario de Declaración Responsable, una memoria descriptiva de la obra, el presupuesto, los planos básicos (si procede), el justificante de pago de tasas y, en algunos casos, certificado técnico. El ayuntamiento puede comprobar e inspeccionar después que lo declarado se ajusta a la normativa y, en caso contrario, podría incoar un procedimiento sancionador o imponer la paralización o adecuación de obras.

- **Comunicación Previa:** es un mecanismo que sustituye a la licencia de obras tradicionales en actuaciones de escasa entidad, muy similar a la Declaración Responsable, pero con menor carga de responsabilidad formal. Se trata de un aviso formal al ayuntamiento de que se va a realizar una obra o actuación. No se declara expresamente el cumplimiento normativo, sino que se comunica la actuación para que la Administración tenga conocimiento previo. Así, permite comenzar la obra desde el momento de su presentación, siempre que se reúnan los requisitos y se aporte la documentación requerida, y estará sujeta a comprobación posterior de la Administración. Su uso está pensado para actuaciones muy simples o de escasa entidad técnica, como **pequeñas reformas o trabajos técnicos** que no requieran proyecto formal. En general, son actuaciones aún más simples que las admitidas con Declaración Responsable.

Al igual que la licencia, estos títulos habilitantes establecen plazos específicos para iniciar y terminar las obras y pueden caducar si no se utilizan dentro de los plazos previstos.

Además de los títulos habilitantes urbanísticos, **la edificación puede requerir otros permisos sectoriales**, según el tipo de obra o ubicación del proyecto, por lo que habrá que atender a la normativa sectorial:

- Autorizaciones ambientales, si existe impacto específico en el medio ambiente.
- Autorizaciones de infraestructuras.
- Permisos asociados a protección patrimonial, si la obra se sitúa en conjuntos históricos o afecta a bienes protegidos.
- Licencias especiales para actividades complementarias (p. ej. locales comerciales dentro de un edificio nuevo).

Por otro lado, para la actividad de construcción en sí, habrá que tener en cuenta la **normativa sobre edificación**, como la Ley 38/1999, de Ordenación de la Edificación (LOE), que regula los procesos, agentes, responsabilidades y garantías en la edificación, así como el Código Técnico de la Edificación (CTE)¹²⁶, que regula aspectos de seguridad, salubridad, accesibilidad o eficiencia energética. Destacan, en particular, las exigencias de aislamiento y de incorporación de energías renovables en términos de coste. Además, contiene exigencias en materia de seguridad estructural, en caso de incendio o protección frente al ruido. Esta normativa básica estatal es el marco técnico mínimo común en toda España, pero las CCAA y los ayuntamientos pueden complementarlo o

¹²⁶ A fecha de elaboración de este estudio, el CTE está en proceso de revisión, habiéndose lanzado el trámite de audiencia e información pública en noviembre de 2025.

añadir requisitos en sus competencias, mediante leyes de urbanismo, decretos, reglamentos, normativa y ordenanzas específicas.

Además, hay que tener en cuenta que serán necesarios **otro tipo de trámites, permisos o autorizaciones**, en su caso, como:

- Comunicación de inicio de obra. Suele ser obligatoria en obras sujetas a licencia previa, y en algunos municipios forma parte de la propia licencia.
- Estudio o plan de seguridad y salud, obligatorio siempre que haya un proyecto técnico.
- Permiso para la ocupación de vía pública, en caso de requerir andamios, grúas torre, cortes de acera o contenedores de escombros.
- Certificado final de obra, documento técnico firmado por el director de obra, que acredita que se ha ejecutado conforme al proyecto. Es obligatorio en obras con proyecto técnico.
- Declaración de obra nueva, necesaria si es obra nueva o ampliación. Se trata de un acto jurídico formalizado en escritura pública ante notario que posteriormente se debe inscribir en el Registro de la Propiedad.
- Licencia de primera ocupación o utilización (o declaración responsable de primera ocupación en su caso), obligatoria en obra nueva o rehabilitaciones integrales, para poder habitar legalmente la vivienda. También, la cédula de habitabilidad.
- Autorización de cambio de uso de los edificios, cuando proceda.
- Certificado de eficiencia energética, obligatorio para vivienda nueva o si se va a vender o alquilar.
- Boletines de instalaciones de agua, luz, gas o telecomunicaciones, que son certificados técnicos obligatorios que acreditan que la instalación cumple la normativa y permiten contratar los suministros.

En concreto, serán las **ordenanzas municipales** las que concreten la documentación técnica exigible y las condiciones técnicas adicionales tales como: ordenanzas de edificación, estética, eficiencia energética, etc.

Para este tipo de permisos y autorizaciones urbanísticos, verdaderas licencias urbanísticas, el régimen del silencio administrativo dependerá de cada CCAA. En general se observa que la mayor parte de las CCAA establecen la regla general del silencio positivo, mientras que una minoría regulan el silencio negativo y en otras depende de la actuación urbanística concreta.

Con el objetivo de aumentar la eficiencia administrativa en este ámbito y de suplir la escasez de personal en algunos ayuntamientos, algunas comunidades autónomas hacen uso, desde hace pocos años, de entidades privadas externas o **Entidades Colaboradoras Urbanísticas** (denominadas ECU en Madrid, EC en Cataluña, ECCOM en Galicia, ECUV en Valencia, EUCA en Andalucía...) que

actúan como terceros técnicos verificadores, revisando proyectos y, en algunos casos, inspeccionando obras. Todo ello con el objetivo de reducir retrasos en la concesión de licencias, descongestionar servicios técnicos municipales y facilitar el control previo en sistemas basados en declaración responsable.

3.6. Los informes sectoriales

Hay un número considerable de normas sectoriales estatales, autonómicas o incluso municipales con disposiciones directas sobre el urbanismo que condicionan y limitan su discrecionalidad. Entre la legislación sectorial podemos citar la de costas, carreteras, patrimonio histórico o medio ambiente. Dicha legislación conlleva que el Estado, o en su caso la Comunidad autónoma, no solo ostenta la competencia legislativa, sino también el control del cumplimiento de la misma en el planeamiento. Lo que explica que en el proceso urbanístico y edificatorio cobren especial relevancia los informes sectoriales.

Los informes sectoriales son pronunciamientos técnicos o jurídicos emitidos por administraciones públicas competentes en materias específicas, cuyo objetivo es garantizar que el planeamiento respete la normativa sectorial aplicable. Así, por ejemplo, la clasificación de un suelo como urbano, urbanizable o no urbanizable dependerá, no solo del criterio municipal o de la legislación urbanística, sino también del criterio específico de la legislación sectorial y la administración competente respecto a si dicho suelo debe regularse urbanísticamente de una u otra forma.

De ahí que una parte esencial en el planeamiento sean los informes sectoriales de la administración competente. Algunas de sus características son:

- Existen informes preceptivos, aquellos que necesariamente deben solicitarse de acuerdo con su normativa reguladora, y otros no preceptivos (y no vinculantes), que se pueden pedir a lo largo del procedimiento para aclarar cuestiones. Dentro de los preceptivos, hay vinculantes y no vinculantes, siendo los primeros los que pueden llegar a frenar o incluso impedir el procedimiento¹²⁷.
- A su vez, pueden distinguirse los informes según sus afecciones, que pueden ser absolutas, independientes de la ordenación del Plan, o relativas, que

¹²⁷ Por ejemplo, anteriormente en Andalucía se exigía que tras la aprobación provisional se ratificaran los informes vinculantes emitidos en la aprobación inicial. Lo que hacía que en la práctica las autoridades sectoriales informaran varias veces, alargando la tramitación de los planes.

dependen de las determinaciones del Plan. Distinción que dependerá de la naturaleza de la materia sectorial en cuestión ¹²⁸.

- Los primeros informes sectoriales deben solicitarse en la fase de planeamiento, si bien también existen en la fase de ejecución del planeamiento y en la edificación.
- **Es frecuente que se soliciten varios informes a un mismo organismo para una zona determinada**, tanto en el mismo instrumento de planeamiento, como respecto a otros instrumentos posteriores de desarrollo, de gestión, o incluso en la fase de edificación.
- En la fase de planeamiento, pueden solicitarse **informes sectoriales con carácter previo a la aprobación inicial del Plan o con posterioridad**, en función de la normativa sectorial. En los primeros, las disposiciones sectoriales se incorporarían directamente al planeamiento, mientras que en los segundos pueden obligar a modificar lo ya aprobado, tanto inicial como provisionalmente ¹²⁹.
- En la emisión de informes, pueden intervenir **autoridades nacionales, autonómicas o incluso provinciales** (fundamentalmente en carreteras), debido a la existencia de normas sectoriales tanto estatales como autonómicas y municipales. El reparto competencial determina la norma sectorial que prevalece, si bien puede haber duplicidades en el contenido de los informes.

¹²⁸ A modo ilustrativo, en los informes sectoriales estatales encontramos informes con afecciones absolutas sobre el planeamiento, con afecciones visibles claramente sobre su soporte cartográfico, como son los informes de Costas, el Aeronáutico o el de Ferrocarriles.

También hay otros informes de naturaleza mixta. Como el de Carreteras, pues contiene afecciones absolutas en las carreteras ya existentes y sus servidumbres, pero relativas en lo que respecta a nuevas conexiones o la generación y desvío de tráfico. O el de Aguas, con afecciones absolutas en lo que respecta a las zonas inundables y la protección del dominio público hidráulico, pero relativa sobre la existencia de recursos hídricos.

Y entre los informes relativos encontramos el de Telecomunicaciones, debiéndose alinear las determinaciones del planeamiento con el régimen jurídico de las telecomunicaciones.

¹²⁹ Según Mardones-Fernández et al (2019a), en extremo de que supongan una modificación substancial de la documentación aprobada, podrían provocar la necesidad de un nuevo período de exposición e información pública.

- Muchos de estos estudios pormenorizados de carácter sectorial se han ido incluyendo, cada vez más, dentro de los propios Planes Generales, lo que alarga su tramitación¹³⁰.

Esto implica la participación de muchas otras administraciones en el proceso urbanístico a través de sus informes, con los que pueden modificar el planeamiento adoptado tras la aprobación inicial. Así, sin ánimo de exhaustividad, se pueden encontrar los siguientes informes sectoriales¹³¹:

- De los **ministerios** competentes en materia de Carreteras, Telecomunicaciones, Ferrocarriles, Costas, Aeropuertos, Aguas y Defensa Nacional.
- De las **consejerías autonómicas** con competencias de Carreteras, Ferrocarriles, Puertos, Ordenación del Territorio, Comercio, Agricultura, Turismo, Vías Pecuarias, Montes, Patrimonio histórico artístico y cultural, Agua, Salud, Cementerio, Vivienda, Género, Memoria Histórica...
- Además, de forma paralela las Consejerías de Medio Ambiente tramitan su procedimiento de evaluación ambiental estratégica, realizando para ello consultas a las distintas autoridades sectoriales.
- De la **diputación provincial** en carreteras de su titularidad.
- O emitidos por empresas privadas o públicas en el ámbito de la distribución de Agua, Gas Natural, Electricidad, o de Transportes.
- También los emitidos por **ayuntamientos colindantes**.

3.6.1. Informes sectoriales estatales no medioambientales en el planeamiento

En la fase de planeamiento urbanístico encontramos los siguientes informes sectoriales estatales fundamentales, dejando de lado los medioambientales, algunos de ellos con equivalentes autonómicos (como en aguas o carreteras) y todos ellos con carácter vinculante¹³²:

¹³⁰ Sería el caso de los ya mencionados Catálogos de bienes y espacios protegidos en materia de Patrimonio, anexos a los planes generales. Pero, también, en relativos a otros aspectos, como se pone de manifiesto en el hecho de que en muchos casos se exige, entre otras cosas, que los planes urbanísticos incorporen estudios de aguas, de zonificación acústica del territorio, de sostenibilidad económica (complementario al estudio económico financiero) o del impacto en la salud del planeamiento. Adicionalmente, los Estudios Ambientales Estratégicos correspondientes a los planes pasan a formar parte de la propia documentación del plan.

¹³¹ A modo ilustrativo, la Junta de Andalucía dispone en su página web de un [listado de todos los informes sectoriales en el planeamiento](#).

¹³² Sección basada en Mardones-Fernández et al (2019a).

- **Informe de aguas**¹³³: se emite por la Confederación Hidrográfica correspondiente ante actos o planes que afecten al régimen y aprovechamiento de las aguas continentales y sus usos, debiéndose pronunciar expresamente si comportan nuevas demandas de recursos hídricos. Es un informe de naturaleza vinculante y con silencio administrativo negativo en lo relativo al Dominio Público Hidráulico, la disponibilidad de recursos hídricos y las obras hidráulicas. Este se emitirá en el plazo máximo de tres meses desde los intentos que procedan de encontrar una solución negociada, con anterioridad a la aprobación del Plan. Puede tener solapamientos con informes sectoriales autonómicos de aguas, al existir competencias que pueden ser compartidas (como las zonas inundables), tanto en cuencas intracomunitarias como intercomunitarias.
- **Informes de costas**¹³⁴: es emitido por el Servicio Periférico de Costas, en la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral. Estos son de naturaleza vinculante y con silencio administrativo positivo. Este informe es dual, pues primero se emitirá uno en el plazo máximo de un mes desde la aprobación inicial, e inmediatamente antes de la aprobación definitiva otro, en el que se trasladará al Estado el contenido del Plan para que en dos meses se pronuncie sobre el mismo, donde de no ser favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas para llegar a un acuerdo¹³⁵.
- **Informe aeronáutico**¹³⁶: es emitido por la Dirección General de Aviación Civil (o conjuntamente con el Ministerio de Defensa para aeródromos civiles y militares, o en los autonómicos con el órgano competente en materia aeroportuaria) para ver la compatibilidad de los planes o instrumentos de ordenación con las servidumbres de aeródromos o instalaciones radioeléctricas civiles y de uso conjunto. Es de tipo preceptivo y vinculante, y con silencio administrativo negativo. De nuevo es de tipo dual, pues se solicitará con anterioridad a la aprobación inicial del instrumento de ordenación, y se emitirá en el plazo máximo de seis meses desde la recepción de la documentación requerida, incluidos el informe del Ministerio de Defensa o el de la comunidad autónoma si fueran necesarios. Y un segundo con silencio administrativo positivo, tras la aprobación definitiva del planeamiento y su remisión a la Dirección General de Aviación Civil, donde habrán de

¹³³ Véase art 25.4 del [Texto Refundido de la Ley de Aguas](#) y [D.A. 2ª.4 de la Ley 13/2003 reguladora del contrato de concesión de obras públicas](#).

¹³⁴ Véase art. 112 de la [Ley 22/1988, de Costas](#).

¹³⁵ Art. 117 de la [Ley 22/1988, de Costas](#).

¹³⁶ Regulados en el art. 27 del [Real Decreto 369/2023, de 16 de mayo, por el que se regulan las servidumbres aeronáuticas de protección de la navegación aérea](#) y en la D.A 2ª del [Real Decreto 2591/1998, de 4 de diciembre, sobre la Ordenación de los Aeropuertos de Interés General y su Zona de Servicio](#).

transcurrir dos meses sin que se formulen reparos, para entenderse su resolución en sentido favorable.

La Dirección General de Aviación Civil podrá delimitar áreas geográficas en las que no será necesario solicitar informe sobre los proyectos de planes o instrumentos de ordenación urbanística o territorial, siempre que se acrediten determinados elementos y no incluyan construcciones o instalaciones de altura igual o superior a 100 metros de altura o aerogeneradores. Fuera de servidumbres aeronáuticas, incluyendo aguas territoriales, las nuevas construcciones o instalaciones que tengan una altura igual o superior a 100 metros sobre el nivel del terreno o agua circundantes, deberá obtener el acuerdo previo favorable de la autoridad nacional de supervisión civil, en coordinación con el órgano competente del Ministerio de Defensa.

- **Informe de ferrocarriles**¹³⁷: se emite por el Ministerio de Transportes ante la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a la Red Ferroviaria de Interés General o a las zonas de servicio ferroviario¹³⁸. Informe de naturaleza vinculante y con silencio administrativo positivo. De emitirse, se hará en el plazo máximo de dos meses desde la remisión del contenido del proyecto, siempre con anterioridad a su aprobación inicial.
- **Informe de carreteras**¹³⁹: lo emite el Ministerio de Transportes ante la redacción, revisión, modificación o adaptación de cualquier instrumento que pudiera afectar, directa o indirectamente, a las carreteras del Estado, o a sus elementos funcionales, por estar dentro de su zona de influencia, y con independencia de su distancia a las mismas. El informe es de naturaleza vinculante y con silencio administrativo positivo, a emitir con anterioridad a la aprobación inicial en un plazo de tres meses.
- **Informe de telecomunicaciones**¹⁴⁰: a emitir previa aprobación del plan por el ministerio competente ante los instrumentos de planificación territorial o urbanística que afecten al despliegue de las redes públicas de comunicaciones electrónicas. Es un informe preceptivo y vinculante, y con silencio positivo. Este se emitirá en un plazo máximo de tres meses y, en caso de no ser favorable, se dispondrá de un plazo de un mes para presentar sus alegaciones, tras lo que el ministerio emitirá un nuevo informe en el plazo de un mes (con silencio positivo).

¹³⁷ Art. 7.2 de la [Ley 38/2015, del Sector Ferroviario](#).

¹³⁸ Recogidas en el art. 9 de la [Ley 38/2015, del Sector Ferroviario](#).

¹³⁹ Art. 16.6 de la [Ley 37/2015, de Carreteras](#).

¹⁴⁰ Art. 50.2 de la [Ley 11/2022, General de Telecomunicaciones](#).

- **Informe de Defensa Nacional**¹⁴¹: los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, que incidan sobre terrenos, edificaciones e instalaciones, incluidas sus zonas de protección, afectos a la Defensa Nacional deberán ser sometidos a informe vinculante de la Administración General del Estado con carácter previo a su aprobación. Como ocurría en Aguas, el plazo viene delimitado por la D.A. 2ª de la Ley 13/2003 reguladora del contrato de concesión de obras públicas, es decir de tres meses desde los intentos que procedan de encontrar una solución negociada. El silencio administrativo de este informe es positivo.

3.6.2. Evaluación ambiental de los planes

Una parte importante de los informes sectoriales es de naturaleza medioambiental. Según la Constitución, la competencia sobre la protección del medio ambiente es de titularidad estatal, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección¹⁴². Dentro de los diferentes informes sectoriales de este ámbito destacan las evaluaciones medioambientales, que son, además, una de las principales razones detrás de la nulidad de muchos planes urbanísticos. Y que se configuran como un proceso paralelo al urbanístico, que lo acompaña a lo largo de todo el proceso de transformación del suelo.

La evaluación ambiental es el proceso a través del cual se analizan los efectos significativos que tienen o pueden tener los planes, programas y proyectos sobre el medio ambiente¹⁴³ (art. 5.1 [Ley 21/2013, de evaluación ambiental](#)).

Es una evaluación que se realiza **con anterioridad a la ejecución de los planes y obras**, y **aplica a todos los instrumentos urbanísticos** y de ordenación del territorio¹⁴⁴, tanto a su aprobación como a su modificación. Esto implicaría que a una misma zona de desarrollo podría exigírsele múltiples evaluaciones ambientales en los sucesivos planes y proyectos que se estructuran sobre ella.

La evaluación ambiental tiene dos caras, la **evaluación ambiental estratégica** (EAE), para **planes o programas públicos** susceptibles de tener impacto ambiental (como los urbanísticos), y la **evaluación de impacto ambiental**, para

¹⁴¹ D.A. 2ª del [TRLRSRU](#) de 2015. Las zonas cuya afección exige este informe se recogen en la [Ley 8/1975, de las zonas e instalaciones de interés para la Defensa Nacional](#).

¹⁴² Art. 149.1.23ª CE.

¹⁴³ Lo que se realizará “*incluyendo en dicho análisis los efectos de aquellos sobre los siguientes factores: la población, la salud humana, la flora, la fauna, la biodiversidad, la geodiversidad, la tierra, el suelo, el subsuelo, el aire, el agua, el clima, el cambio climático, el paisaje, los bienes materiales, incluido el patrimonio cultural, y la interacción entre todos los factores mencionados*” (art. 5.1 [Ley 21/2013, de evaluación ambiental](#)).

¹⁴⁴ Véase art. 6 de la [Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental](#).

proyectos de obras y actividades¹⁴⁵. Por ello, la evaluación ambiental estratégica de un plan o programa no excluye la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que de ellos se deriven.

Las evaluaciones ambientales podrán ser ordinarias o simplificadas, en sus dos vertientes, tanto la estratégica como la de impacto medioambiental.

Así, según el grado de afección de los planes o programas públicos sobre el medio ambiente, encontramos una **evaluación ambiental estratégica**:

- **Ordinaria**, que constará de los siguientes trámites:
 - a) Solicitud de inicio, a acompañar del borrador del plan¹⁴⁶ con la documentación sectorial exigida y de un documento inicial estratégico, por parte del promotor del plan (el ayuntamiento)¹⁴⁷.
 - b) Consultas previas y determinación del alcance del estudio ambiental estratégico por parte del órgano ambiental.
 - c) Elaboración del estudio ambiental estratégico por parte del promotor del plan, en el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan, así como alternativas razonables técnica y ambientalmente viables¹⁴⁸.
 - d) Información pública y consultas a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas, con las que el promotor del plan modificará, de ser preciso, el estudio ambiental estratégico.
 - e) Análisis técnico del expediente y formulación de la declaración ambiental estratégica por el órgano ambiental, que contendrá: (i) el resumen de los principales hitos del procedimiento, incluyendo los resultados de la información pública y de las consultas; (ii) las determinaciones, medidas o condiciones finales a incorporar en el plan¹⁴⁹.

En cuanto a plazos, el máximo para tramitar una evaluación ambiental estratégica ordinaria sería de 15 meses desde su solicitud. En concreto,

¹⁴⁵ Un proyecto se define en la norma como cualquier actuación prevista que consista en (i) la ejecución, explotación, desmantelamiento o demolición de una obra, una construcción, o instalación, o bien (ii) cualquier intervención en el medio natural o en el paisaje.

¹⁴⁶ En la mayoría de las CCAA coincide con el avance del Plan, en otras no, ver Mardones-Fernández et al (2019b).

¹⁴⁷ Es posible que evaluación ambiental pueda tramitarse junto con otros instrumentos, por ejemplo, la Comunidad de Madrid permite su tramitación conjunta con los Informes de impacto territorial (que buscan analizar la incidencia de propuestas del documento de Avance de Plan General municipal sobre la estrategia territorial de la Comunidad de Madrid).

¹⁴⁸ Véase la información a aportar en el anexo IV de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental

¹⁴⁹ Evaluación ambiental estratégica (Comunidad de Madrid).

<https://www.comunidad.madrid/servicios/urbanismo-medio-ambiente/evaluacion-ambiental-estrategica>

desde la solicitud de inicio de la evaluación hay hasta 2 meses para realizar las consultas y elaborar un estudio de alcance. Después, para la elaboración del estudio ambiental estratégico, la realización de la información pública será de 9 meses desde la notificación al promotor del documento de alcance. Y, para el análisis técnico del expediente y la formulación de la declaración ambiental estratégica, 4 meses desde la recepción del expediente completo. A su vez, está previsto un procedimiento de modificación de la declaración ambiental estratégica en caso de que concurran determinadas circunstancias.

- **Simplificada**, con una fase inicial muy similar hasta la elaboración del estudio ambiental estratégico esta vez por parte del órgano ambiental, que dispone de un plazo máximo de 3 meses desde la recepción de la documentación para formular el informe ambiental estratégico (donde están incluidos 20 días hábiles para consultar a las Administraciones públicas afectadas y personas interesadas), momento en el que termina la evaluación.

La tramitación de la evaluación ambiental se realiza en paralelo a la del instrumento urbanístico. En el caso de la ordinaria para un Plan General, los documentos iniciales estratégicos¹⁵⁰ de la evaluación se presentarán por el órgano impulsor (el ayuntamiento) con anterioridad al avance del plan, también el documento de alcance y las respuestas a las consultas a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas (que remitirá el órgano ambiental al impulsor del Plan). Posteriormente, junto al documento de aprobación inicial, se elabora el estudio ambiental estratégico preliminar¹⁵¹ y un resumen no técnico, que se someterán a información pública. Tras la aprobación inicial y junto a la elaboración del documento de aprobación provisional se realiza el estudio ambiental estratégico definitivo, a remitir al órgano ambiental. Después, antes de la aprobación definitiva del Plan, se emite la declaración ambiental estratégica por el órgano ambiental, refundiéndose con el documento de aprobación definitiva.

El uso de la ordinaria o simplificada dependerá del grado de afección sobre el medio ambiente, estableciéndose los supuestos bajo los que rige cada una en el art. 6 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, si bien será la normativa autonómica la que distinga qué instrumentos urbanísticos se someten a cada una de ellas. Según Cerezo Ibarrondo (2023), agrupado por instrumentos

¹⁵⁰ Con los objetivos, alcance y contenido de la planificación, sus alternativas viables, su desarrollo previsible, sus posibles impactos ambientales y sobre los planes sectoriales y territoriales concurrentes (art. 18 Ley 21/2013, de evaluación ambiental).

¹⁵¹ Según el art. 20.1 Ley 21/2013, de evaluación ambiental *“En el que se identificarán, describirán y evaluarán los posibles efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables técnica y ambientalmente viables, que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa.”*

urbanísticos, esto se traduciría en la siguiente clasificación, que no obstante puede variar según la CCAA:

Tabla 2: Instrumentos de ordenación urbanística sometidos a Evaluación Ambiental Estratégica

TIPO DE ORDENACIÓN	TIPO DE INSTRUMENTO DE ORD.	EAE ORDINARIA	EAE SIMPLIFICADA
ESTRUCTURAL o GENERAL	PGOU / NN.SS.	SI	NO
	Revisión de PGOU y NN.SS.	SI	NO
	Mod. Puntual de PGOU y NN.SS.	Depende Alcance	SI
	Plan de Compatibilización	SI	NO
	Plan de Sectorización	SI	NO
PORMENORIZADA o DETALLE	Plan Parcial / Especial	SI	NO
	Mod. Puntual Plan Parcial / Especial	Depende Alcance	SI
	Ordenanzas urbanización y edificación	Depende Alcance	SI
	Catálogo de Bienes de protección	SI	NO
	Estudios de Detalle	NO	SI

Fuente: [La Evaluación Ambiental Estratégica \(EAE\) de Planes y programas](#), UNED (Cerezo Ibarrondo, 2023).

Las evaluaciones se irán realizando para cada uno de los instrumentos que conforman el planeamiento urbanístico, repitiéndose en el tiempo. Además, la declaración ambiental estratégica perderá su vigencia de no aprobarse el plan en un plazo de dos años desde su publicación, pudiéndose prorrogar por el órgano ambiental a solicitud del promotor otros dos años (en caso de que no se hayan producido cambios sustanciales)¹⁵².

Posteriormente, se hará un **seguimiento de declaración ambiental estratégica** o del informe ambiental estratégico, en el que el órgano promotor remitirá un informe de seguimiento sobre su cumplimiento.

Por otro lado, se realiza una **evaluación de impacto ambiental**, según los efectos de proyectos de obras y actividades sobre el medio ambiente, que puede ser a su vez¹⁵³:

- **Ordinaria**, que por su parte constará de los siguientes trámites:
 - a) Elaboración del estudio de impacto ambiental¹⁵⁴ por el promotor (cualquier persona física o jurídica, pública o privada, que pretenda realizar el proyecto). Este podrá solicitar al órgano ambiental que elabore un documento de alcance del estudio de impacto ambiental, en el plazo máximo dos meses.
 - b) Sometimiento del proyecto y del estudio de impacto ambiental a información pública y consultas a las Administraciones Públicas afectadas y personas interesadas en un plazo no inferior a 30 días hábiles (tendrán una vigencia de un año desde su finalización). En esta fase el órgano sustantivo

¹⁵² Art. 27 Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

¹⁵³ El art. 7 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental, determinan exactamente qué tipología de proyectos están sometidos en su caso a cada tipo de evaluación de impacto ambiental.

¹⁵⁴ Véase el contenido mínimo en el art. 35 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

(el que autoriza el proyecto) debe solicitar con carácter preceptivo diversos informes¹⁵⁵. Si como consecuencia del trámite de información pública y de consultas el promotor incorporase modificaciones que supongan efectos ambientales significativos distintos de los previstos originalmente, se realizará un nuevo trámite de información pública y consultas.

c) Análisis técnico del expediente por el órgano ambiental y formulación de la declaración de impacto ambiental por el órgano ambiental, que puede resolver su inadmisión por distintas razones¹⁵⁶. Todo ello en el plazo de cuatro meses.

d) Integración del contenido de la declaración de impacto ambiental en la autorización del proyecto por el órgano sustantivo.

- **Simplificada**, de fases similares, si bien esta comienza directamente con la solicitud de inicio del procedimiento acompañado de un documento ambiental¹⁵⁷, donde en el plazo de veinte días hábiles el órgano ambiental podrá resolver su inadmisión. Posteriormente, el órgano ambiental consultará a las Administraciones públicas afectadas y a las personas interesadas, que deberán pronunciarse en un plazo máximo de veinte días. Por último, el órgano ambiental formulará el informe de impacto ambiental en el plazo de tres meses desde la recepción de la solicitud de inicio; fase en la que se puede determinar que el proyecto debe someterse a una evaluación ordinaria, que no tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, o que no es posible dictar una resolución fundada.

¹⁵⁵ Del órgano con competencias en materia de medio ambiente de la comunidad, y los que procedan de naturaleza sectorial (ver art. 37.2 Ley 21/2013).

¹⁵⁶ Si estimara de modo inequívoco que el proyecto es manifiestamente inviable por razones ambientales, que el estudio de impacto ambiental no reúne condiciones de calidad suficientes, o si ya hubiese inadmitido un proyecto análogo al presentado (art. 39.4 Ley 21/2013).

¹⁵⁷ Con el siguiente contenido a rasgos generales (art. 45.1 Ley 21/2013):

- a) La motivación de la aplicación del procedimiento de evaluación de impacto ambiental simplificado.
- b) La definición, características y ubicación del proyecto.
- c) Una exposición de las principales alternativas estudiadas.
- d) Una descripción de los aspectos medioambientales que puedan verse afectados por el proyecto.
- e) Una descripción y evaluación de todos los posibles efectos significativos del proyecto en el medio ambiente, que sean consecuencia de determinados aspectos.
- f) La identificación, descripción, análisis y si procede, cuantificación de los efectos esperados sobre los factores enumerados en la letra e).
- g) Las medidas que permitan prevenir, reducir y compensar y, en la medida de lo posible, corregir, cualquier efecto negativo relevante en el medio ambiente.
- h) La forma de realizar el seguimiento de las medidas del documento ambiental.

La declaración de impacto ambiental de los proyectos o actividades perderá su vigencia si no se hubiera comenzado la ejecución del proyecto o actividad en el plazo de cuatro años, pudiéndose solicitar una prórroga de dos años.

Conforme al artículo 10 de la Ley 21/2013 de evaluación ambiental¹⁵⁸, está sometida a un **silencio administrativo negativo**. En caso de existir discrepancias entre las partes en estos informes, resolverá, según la administración que haya tramitado el expediente, el Consejo de Ministros o el Consejo de Gobierno o el órgano que la comunidad autónoma determine.

La legislación básica de la evaluación ambiental es estatal, pero también ha sido desarrollada por regulaciones autonómicas, lo que añade una capa de complejidad al sistema, dispersando la normativa e introduciendo distintos matices, si bien con la Ley 21/2013, de evaluación ambiental habría habido una mayor homogeneización de la legislación autonómica tras la adaptación de muchas de sus normas. Además, como establece el art. 22.3 del TRLSRU, los informes de aguas, costas o infraestructuras serán determinantes para el contenido de la evaluación ambiental, que solo podrá disentir de ellos de forma expresamente motivada.

El órgano ambiental competente en los **planes y programas** cuya adopción, aprobación o autorización corresponda a las entidades locales o las comunidades autónomas, será el que determine la legislación autonómica¹⁵⁹.

Esto implica que **la CCAA interviene en los planes locales de forma directa** a través del procedimiento ambiental (aparte de en la aprobación definitiva de los planes), a través de distintas vías contempladas en la Ley 21/2013, de evaluación ambiental:

- La consejería de medio ambiente puede **inadmitir un plan**, finalizando su procedimiento de aprobación, cuando entre otras cosas estimara de modo inequívoco que *“es manifiestamente inviable por razones ambientales”* (art. 18.4 Ley 21/2013, de evaluación ambiental). Lo que supone una finalización abrupta del procedimiento mismo de aprobación del plan.
- Al elaborar el documento de alcance.
- Al establecer condiciones y correcciones del plan mediante la declaración ambiental estratégica.

Finalmente, la D.A. cuarta y la D.A. quinta de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental, establecen la obligación de las Administraciones de evitar duplicidades en los trámites de evaluación ambiental.

¹⁵⁸ “**La falta de emisión de la declaración ambiental estratégica, del informe ambiental estratégico, de la declaración de impacto ambiental o del informe de impacto ambiental, en los plazos legalmente establecidos, en ningún caso podrá entenderse que equivale a una evaluación ambiental favorable.**” (art. 10 Ley 21/2013, de evaluación ambiental).

¹⁵⁹ Art 11 Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

Y, respecto al marco comunitario, el Recuadro 6 describe las principales Directivas que afectan al marco de evaluación ambiental.

Recuadro 6: Directivas europeas en el ámbito de la evaluación ambiental

Desde los años 80, distintas directivas europeas han contenido aspectos relativos a la evaluación de proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente, entre las que destacar por sus implicaciones sobre la regulación actual la Directiva 2001/42/CE, relativa a la evaluación ambiental de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y la Directiva 2011/92/UE, relativa a la evaluación de las repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente.

Unas directivas en las que se establecen unos principios amplios del sistema de evaluación medioambiental y procedimentales (la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas y su consideración) y deja los detalles a los Estados miembros. Esto explicaría diferencias en cuanto a su transposición en cada Estado miembro. Por ejemplo, de acuerdo a la COM/2017/0234 de la Comisión Europea sobre la evaluación ambiental estratégica, entre otras diferencias, la decisión de las autoridades medioambientales puede ser vinculante en cuanto al contenido de los programas y planes, o no.

Fuente: elaboración propia.

3.6.3. Los informes sectoriales autonómicos

Los informes sectoriales autonómicos tienen una notable incidencia sobre el planeamiento urbanístico. Existen diferencias entre CCAA y solo algunas¹⁶⁰ parecen recoger en su legislación urbanística una lista exhaustiva de los informes sectoriales previstos o de las materias sobre la que se debe solicitar informe¹⁶¹, por lo que los informes se encuentran en la mayoría de los casos incluidos en las diferentes normativas sectoriales.

Pueden distinguirse tres tipologías de informes sectoriales en sentido amplio, con origen la legislación urbanística autonómica:

- **Los informes estrictamente sectoriales**, emitidos por los distintos departamentos de gobierno de la CCAA, en los que se centra esta sección.
- **Las reservas para equipamientos**, con el fin de que indiquen cuánto suelo debe incluir el plan para estos, por ejemplo en materia de educación o sanidad.
- **Consultas e informes sobre servicios urbanos**, como son a los suministradores de agua, energía eléctrica, gas, telefonía y telecomunicaciones.

Hay diferencias en torno a cuándo deben solicitarse los informes sectoriales, pues en la mayoría de las CCAA se produce tras la aprobación

¹⁶⁰ Véanse, por ejemplo, la Instrucción Técnica Urbanística 1/2016, de Castilla y León o el Reglamento de la ley del suelo de Galicia, en los que se detallan todos los informes sectoriales necesarios.

¹⁶¹ Mardones-Fernández et al (2019c).

inicial y con un plazo coincidente con el de la exposición pública del plan, aunque en algunas se daría un plazo más amplio (este iría de uno a tres meses)¹⁶². Pero otras CCAA permitirían ir solicitando ciertos informes de plazo más corto incluso en la fase de avance¹⁶³. También hay materias que requieren de un segundo informe previo a la aprobación definitiva del plan¹⁶⁴. Por lo que, distinguiendo según el momento en el que se solicitan, en Mardones-Fernández et al. (2019b), se llegan a los siguientes resultados:

Tabla 3: Informes sectoriales por CCAA según en el momento de tramitación del Plan en el que se soliciten en 2019

	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Baleares	Islas Canarias	Cantabria	C. La Mancha	C. y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	C. de Madrid	R. de Murcia	Navarra	País Vasco	C. Valenciana
Al iniciar la elaboración del Plan General													1			3	
En la fase de Avance (o similar)		9													1	2	
Antes de la aprobación inicial	1					4		3	1		2	2	2	1			
Tras aprobación inicial	10	2	3	5	6	3	8	5	5	6	15	1	1	3	7	10	9
Antes de aprobación provisional												1	1	1			
Antes de aprobación definitiva		3	1		1	1						2		2			1
Número total de informes solicitados	11	14	4	5	7	8	8	8	6	6	17	6	5	7	8	15	10
Número de informes sectoriales distintos	11	12	4	5	6	7	8	8	6	6	17	6	5	7	8	12	10

Fuente: Ciudad y Territorio, Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental, pág. 808 (Mardones-Fernández de Valderrama, Luque-Valdivia, & Aseguinolaza-Braga, 2019c).

Igualmente, habría diferencias en cuanto al control de las afecciones sectoriales, que puede realizarlo el órgano encargado de aprobar el instrumento o la administración territorial de la que se trate. Y, en menor medida, en cuanto al procedimiento de solicitud de los informes sectoriales¹⁶⁵.

¹⁶² Mardones-Fernández et al (2019c).

¹⁶³ Uno peculiar es el Informe de impacto territorial de la Comunidad de Madrid (ve la incidencia del Avance sobre el municipio afectado y los municipios colindantes, sobre las dotaciones y equipamientos, las infraestructuras y servicios, las redes generales y supramunicipales de transporte y cualesquiera otro aspectos que afecten directa o indirectamente a la estrategia territorial), de carácter vinculante, con silencio negativo y emitido por el Consejo de Gobierno en un plazo máximo de 4 meses, que hasta no ser favorable no puede aprobarse la fase de avance (art. 56 Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo, de la Comunidad de Madrid).

¹⁶⁴ Según Mardones-Fernández et al (2019c), los segundos informes tienen carácter vinculante o determinante, mientras que el primero es solo preceptivo, y tratan las materias consideradas más delicadas (en concreto, a fecha del artículo, serían: en Aragón sobre protección de aguas y el ciclo del agua, en Canarias y Cantabria sobre puertos, y en Galicia sobre Costas).

¹⁶⁵ Por ejemplo en Navarra el departamento de ordenación del territorio y urbanismo es el que solicita los informes que considere necesarios a los demás departamentos de la Administración Foral

Art. 71.4 Decreto Foral Legislativo 1/2017, de 26 de Julio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo.

Sobre la temática de los informes sectoriales, en Mardones-Fernández et al. (2019c) se identifican, a fecha de 2019, un total de **39 materias sobre las que habría legislación autonómica con posible afección en el planeamiento**, un total de 139 informes sectoriales autonómicos:

Tabla 4: Informes sectoriales y afecciones legales indicadas en la legislación urbanística de cada Comunidad Autónoma en 2019

	Andalucía	Aragón	Asturias	Islas Baleares	Islas Canarias	Cantabria	C. La Mancha	C. y León	Cataluña	Extremadura	Galicia	La Rioja	C. de Madrid	R. de Murcia	Navarra	País Vasco	C. Valenciana	X	A	Total
Accesibilidad		A	A	A	A	A	X	A	A	A	X	A	A		A	A		2	12	14
Agricultura				A												X		1	1	2
Aguas	X	X			X				X		X					X		6	0	6
Aguas (obras hidráulicas)																X		1	0	1
Aeropuertos									A									0	1	1
Carreteras (por el titular)	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X		X	X	16	0	16
Carreteras (por Consejería)																	X	1	0	1
Cementerio		A				A				X		A			A			1	4	5
Ciclo del agua		X				X	X							X			X	5	1	6
Comarcas		A										A		X			X	0	1	1
Comercio	X	X	X	A				X		A	A			X	A		X	6	4	10
Contaminación del suelo																X		1	0	1
Contaminación lumínica						A		A							A			0	3	3
Educación		X					X								X			3	0	3
Ferrocarriles	X																	1	0	1
Forestal / Montes	X	X	X				X	X	X	X	X	X	X		X	X	X	13	0	13
Ganadería		A					A	A		A					A	A		0	6	6
Gas (conducciones)											X							1	0	1
Igualdad mujeres/hombres	A	A		A	A				A	A				A	A	X		1	8	9
Industria											X							1	0	1
Infraestructuras eléctricas													A					0	1	1
Itinerarios verdes												A						0	1	1
Litoral (ordenación)											X							1	0	1
Litoral (corredores ecológicos)											X							1	0	1
Medio ambiente							X									X		2	0	2
Memoria histórica	X				A					X					X			3	1	4
Minería											X							1	0	1
Paisaje											X							1	0	1
Patrimonio cultural	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X	17	0	17
Patrimonio. cultural								X										1	0	1
Protección Civil		X		X	X	X		X			X	X			X	X		8	0	8
Puertos	X			X	X	X			X		X			A		X	X	8	1	9
Red Natura 2000											X							1	0	1
Residuos											X							1	0	1
Ruido (infraestructuras)							X	X			X					X		4	0	4
Ruido (reservas de sonido)											X							1	0	1
Salud /Sanidad	X	X													X		X	4	0	4
Seguridad contra incendios									A									0	1	1
Servicios/bienestar social		X																1	0	1
Telecomunicaciones					A						A							0	2	2
Transportes			A															0	1	1
Turismo	A	A	A		X				X				X	X			X	5	3	8
Vías pecuarias	X	X					X			X		X					X	7	0	7
Vivienda	X	A			A	X				X		A	X		X			3	3	6
X	11	11	4	4	5	6	8	8	6	6	17	5	5	5	7	12	10			
A	2	7	3	4	5	3	1	3	4	4	2	5	2	2	6	2	0			
Total	13	18	7	8	10	9	9	11	10	10	19	10	7	7	13	14	10			

X en las leyes que establecen la obligatoriedad del informe.

A en las que suponen afecciones al planeamiento, pero no prevén informe.

En las Comunidades Autónomas que no tienen costa se oscurecen las celdas correspondientes a las competencias relacionadas con las costas.

Fuente: Ciudad y Territorio, Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental, pág. 805 (Mardones-Fernández de Valderrama, Luque-Valdivia, & Aseguinolaza-Braga, 2019c).

En cuanto a las **materias tratadas**, los informes autonómicos más frecuentes son los de patrimonio cultural (en 17 CCAA), carreteras (en 16), montes (en 13) y vías pecuarias (en 7). Varios de ellos comparten temática con otros informes sectoriales estatales. Otras materias sectoriales se modulan por el contrario a

partir de afecciones sobre el planeamiento (destacan accesibilidad o igualdad), existiendo casos donde según la CCAA una misma materia toma una forma u otra, como en turismo, transportes o memoria histórica. Cabe destacar que 21 de los informes sectoriales o afecciones tan solo son exigibles en una única CCAA.

Por CCAA el número de informes sectoriales exigidos es muy dispar. Las que más informes sectoriales sobre el planeamiento tendrían serían Galicia (con 17) y País Vasco (con 12). Y las que menos Asturias y las Islas Baleares (ambas con 4). Sin embargo, es importante señalar que el número de informes no deja de ser una métrica incompleta de la intensidad de la regulación sectorial (donde también hay que tener en cuenta las diferencias regionales, como su acceso a costa), siendo igual de importante el contenido o las características de los mismos. Además, en Mardones-Fernández et al. (2019c) se plantea que en la práctica se exija un número mayor de informes.

Otro aspecto relevante de estos informes es su carácter, siendo según Mardones-Fernández et al. (2019c) los existentes a fecha de su análisis, más del 60% de los hallados vinculantes¹⁶⁶. Y donde además se plantea como *“Entre los informes previstos en la legislación sectorial, los referentes a las vías pecuarias, montes (forestal) y patrimonio cultural son resueltos en algunas Comunidades Autónomas en el proceso de evaluación ambiental, en consecuencia sus informes tienen carácter determinante”*.

La proporción de informes sectoriales vinculantes sobre el total en general¹⁶⁷ sería superior en aquellas CCAA en las que se exige un menor número de informes, según estos autores.

También habría discrepancias en torno a la naturaleza vinculante o no de determinados informes similares en varias CCAA, como es el caso de los de carreteras (vinculante en 14 de las 17), patrimonio cultural (vinculante en 12 y determinante en 3 de las 17) o puertos (vinculante en 6 de las 8). En otros no, como el de montes, siempre vinculante.

3.7. La disciplina urbanística

La disciplina urbanística es el conjunto de potestades y mecanismos jurídicos de los que disponen las Administraciones Públicas para garantizar el cumplimiento de la legalidad urbanística. Su finalidad principal es asegurar que el uso del suelo y las actuaciones edificatorias se realicen

¹⁶⁶ Aunque un informe sectorial no sea considerado como vinculante, esto no significaría que los planes no deban respetar las determinaciones de la normativa sectorial (Mardones-Fernández de Valderrama, Luque-Valdivia, & Aseguiolaza-Braga, 2019c).

¹⁶⁷ Según Mardones-Fernández et al (2019c), habría excepciones como Cataluña, donde *“previendo 8 informes (un número cercano a la media del conjunto), no se prevé ningún informe vinculante”*.

conforme a la normativa vigente y a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Sus fines pretendidos son evitar el crecimiento urbano desordenado, proteger el medio ambiente y el paisaje, garantizar la función social del suelo y asegurar la calidad de vida en las ciudades.

En el sistema urbanístico español, la disciplina urbanística constituye uno de los tres grandes pilares junto con la planificación y la gestión urbanística. Así, una vez el planeamiento ha definido cómo debe ser la ciudad y dicho planeamiento ha sido ejecutado, las AAPP, en especial la municipal, deben controlar que las diversas formas de uso del suelo concuerdan con las determinaciones del planeamiento.

La disciplina urbanística se regula principalmente a través de la legislación autonómica, que desarrolla y concreta la legislación estatal básica (TRLSRU). Las ordenanzas municipales aplican esta normativa a nivel local, por lo que la competencia para ejercer la disciplina urbanística corresponde, con carácter general, a los ayuntamientos, aunque las comunidades autónomas pueden intervenir en determinados supuestos.

La disciplina urbanística se rige por varios **principios fundamentales**:

- Legalidad: todas las actuaciones deben ajustarse a la normativa vigente.
- Proporcionalidad: las medidas adoptadas deben ser adecuadas a la infracción cometida.
- Seguridad jurídica: protección de los derechos de los ciudadanos.
- Interés general: primacía del orden urbanístico sobre intereses particulares.

3.7.1. Ámbitos de actuación

3.7.1.1. Protección de la legalidad urbanística

Este ámbito tiene como objetivo prevenir y corregir las actuaciones urbanísticas ilegales. Incluye medidas como:

- La suspensión de obras realizadas sin licencia o contraviniendo sus condiciones.
- La restauración de la legalidad urbanística, que puede implicar la demolición de obras ilegales o la reposición del terreno a su estado original.
- La legalización de obras solo cuando sean compatibles con el planeamiento vigente.

Esta función tiene un carácter preventivo y reparador, más que sancionador.

3.7.1.2. *Potestad sancionadora*

La potestad sancionadora se ejerce cuando se cometen infracciones urbanísticas, tales como construir sin licencia, incumplir las condiciones de una licencia o usar el suelo para fines no permitidos por el planeamiento.

Las infracciones se clasifican normalmente en leves, graves y muy graves, y pueden dar lugar a multas económicas, inhabilitación para obtener licencias u otras sanciones accesorias previstas en la normativa autonómica.

Es importante señalar que la sanción es independiente de la obligación de restaurar la legalidad.

3.7.1.3. *Control de la edificación y del uso del suelo*

Este ámbito comprende las actuaciones administrativas destinadas a vigilar y controlar que las obras y usos del suelo se ajusten a la normativa urbanística. Incluye:

- La concesión de licencias urbanísticas (control preventivo o *ex ante*) para aquellas actuaciones que requieren autorización municipal previa, como la ejecución de obras o la utilización del suelo de acuerdo con el planeamiento y la legalidad.
- La inspección urbanística.
- Los mecanismos de control posterior o *ex post*, para verificar que se cumplen los deberes urbanísticos establecidos legalmente¹⁶⁸, así como para verificar lo recogido en las declaraciones responsables o comunicaciones previas.

El control urbanístico busca garantizar un desarrollo urbano ordenado, sostenible y respetuoso con el interés general.

3.7.2. **La acción pública en materia urbanística**

Con la finalidad de asegurar una protección adecuada de la legalidad urbanística, la LS 1956 introdujo el sistema de acción pública en materia urbanística, permitiendo que cualquier persona, física o jurídica, tenga o no un interés legítimo, pueda exigir ante los órganos administrativos y los tribunales contencioso-administrativos, la observancia de la legislación urbanística y de los planes, proyectos, normas y ordenanzas¹⁶⁹. Así, cualquier ciudadano, sin necesidad de acreditar ningún interés legítimo, podrá interponer recurso

¹⁶⁸ Entre otros: concordancia entre el destino del suelo y el planeamiento urbanístico; mantenimiento adecuado en condiciones de seguridad y salubridad; o cumplimiento de las normas sobre protección del medio ambiente, patrimonio y rehabilitación urbana.

¹⁶⁹ Se suprimía así el requisito de legitimación que tanto la LPAC como la LOPJ o la LJCA exigen: para instar la anulación de un acto administrativo hay que ostentar un interés legítimo.

administrativo o judicial para solicitar el cumplimiento de la legalidad urbanística, en especial cuando estemos ante el incumplimiento de licencias u obras que estén violando lo establecido en el planeamiento urbanístico.

La acción pública está actualmente recogida en el artículo 5, f) del TRLSRU que establece que

“Todos los ciudadanos tienen derecho a: Ejercer la acción pública para hacer respetar las determinaciones de la ordenación territorial y urbanística, así como las decisiones resultantes de los procedimientos de evaluación ambiental de los instrumentos que las contienen y de los proyectos para su ejecución, en los términos dispuestos por su legislación reguladora”.

Además, cada comunidad autónoma regula y desarrolla la acción pública en su propia ley urbanística, concretando aspectos como plazos, procedimientos y límites.

Existen una serie de límites al ejercicio de la acción pública en materia urbanística. En primer lugar, límites materiales, ya que el sistema de acción pública cubre sólo el intento de obtener la declaración de nulidad del acto ilegal. En cambio, para ejercitar pretensiones de restablecimiento de las situaciones jurídicas individualizadas que el acto impugnado haya podido alterar, siguen siendo exigibles los requisitos generales de legitimación exigidos por la ley¹⁷⁰.

En segundo lugar, existen límites formales referidos a los plazos.

- El artículo 62.2 del TRLSRU establece el plazo de impugnación para el caso de obras:

“Si dicha acción está motivada por la ejecución de obras que se consideren ilegales, podrá ejercitarse durante la ejecución de las mismas y hasta el transcurso de los plazos establecidos para la adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística.”

En el caso de obras finalizadas, se estará, por tanto, a los plazos establecidos por el legislador autonómico para la incoación de las medidas tendentes a la reposición de la legalidad urbanística.

- Para los supuestos en que la acción pública en materia urbanística se ejercita contra actos administrativos, el plazo de interposición será el propio del recurso administrativo que corresponda.
- No obstante, hay que tener en cuenta que es posible rebasar los plazos de impugnación de los instrumentos de planeamiento, a través de su impugnación indirecta. Esto es, mediante la impugnación directa (y en plazo) de un instrumento urbanístico o de un acto administrativo de gestión o ejecución del planeamiento, se puede a la vez impugnar (indirectamente) un instrumento de planeamiento jerárquicamente superior, como un Plan

¹⁷⁰ Ley 29/1998 reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (LJCA).

General, aunque lleve años en vigor. Esta forma de impugnación está prevista en la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa (LJCA).

3.8. Instrumentos de intervención en el ámbito del suelo

Los poderes públicos intervienen directamente en el ámbito del suelo a través de una serie de instrumentos que se regulan en la normativa estatal y autonómica. Los tres instrumentos principales son los siguientes: Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), derechos de superficie, y derechos de tanteo y retracto. A través de ellos, la Administración busca intervenir en el ámbito del suelo, facilitar el acceso a la vivienda y garantizar una utilización racional del territorio. Se configuran, por tanto, como instrumentos estructurales de la política urbanística.

- Los PPS son los bienes, recursos y derechos que adquiere la Administración en virtud del deber de cesión en las actuaciones de transformación urbanística (artículo 18.1) del TRLSRU), además de otros que pueda determinar la legislación sobre ordenación territorial y urbanística (art. 51.1 del TRLSRU). Esto quiere decir que, para el proceso urbanizador, los propietarios están obligados a ceder gratuitamente suelo para dotaciones públicas, infraestructuras (viales) o zonas verdes y espacios libres (según el TRLSRU y lo desarrollado por la legislación urbanística autonómica)¹⁷¹, y dichas cesiones pasan a formar parte de los PPS. Así, los PPS se rigen por principios de gestión finalista, esto es, orientada al cumplimiento de objetivos públicos concretos (vivienda protegida, dotaciones, intervención en el sector del suelo), destacando su carácter de instrumento de intervención pública en el sector inmobiliario, con una función tanto económica como social. Existe el patrimonio público estatal, cuya regulación corresponde al Estado, el patrimonio público supramunicipal (Comunidad Autónoma o ente supramunicipal), y patrimonio público municipal (regulado tanto en la normativa estatal como en la autonómica).

El principal es el patrimonio municipal de suelo, que se configura como un patrimonio separado dentro del patrimonio de las entidades locales, constituido fundamentalmente por suelo, cualquiera que sea su clasificación, y cuya **finalidad**, de acuerdo con el **art.51.1 TRLSRU**, es: (i) regular el mercado de terrenos, (ii) obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y (iii) facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística. El patrimonio supramunicipal tiene una motivación similar, aunque

¹⁷¹ Las cesiones obligatorias de suelo (art. 18 TRLSRU) forman parte de los deberes legales del propietario en actuaciones de transformación urbanística. Son obligatorias y gratuitas, suponen una carga inherente al estatuto de la propiedad del suelo y se producen en el marco del proceso de urbanización.

En contraposición, la expropiación forzosa es una privación coactiva de la propiedad en virtud de la potestad administrativa, que requiere causa de utilidad pública o interés social y la entrega de una indemnización (justiprecio), sin depender de un proceso urbanizador concreto.

normalmente trasciende el urbanismo y también persigue objetivos autonómicos pertenecientes a los ámbitos de la ordenación territorial y el medio ambiente.

Los objetivos y el destino final de los PPS están tasados en la normativa (por ejemplo, se deberán destinar a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, o a algún uso de interés social), lo que significa que su utilización tiene un carácter reglado, están afectados a fines específicos, lo que limita su libre disposición. Por ello, solo excepcionalmente y bajo unos requisitos concretos podrán usarse los PPS municipales para reducir la deuda comercial y financiera del ayuntamiento (art. 52.5 TRLSRU).

- Por su parte, el **derecho de superficie** es una técnica jurídica que permite disociar temporalmente la propiedad del suelo y de la edificación, y es utilizada por los propietarios del suelo, en el caso que nos concierne la administración, para dirigir el uso del suelo sin perder su titularidad. De esta forma, la Administración mantiene en todo momento la propiedad del terreno y no pierde patrimonio público, pero concede a un tercero, durante un tiempo (que no podrá exceder 99 años), un derecho a realizar construcciones o edificaciones en una finca ajena o la propiedad de las ya realizadas. Pudiendo imponerse condiciones al superficiario para su destino a vivienda protegida, limitaciones de precio o uso dotacional (residencias, centros educativos, etc.). Así, se busca dirigir el suelo a usos concretos y facilitar la inversión privada sin privatizar el suelo.
- Por último, los **derechos de tanteo y retracto** son derechos reales de adquisición preferente a favor de la Administración pública sobre determinados bienes inmuebles, limitativos del derecho de propiedad. Conceden a la Administración la facultad de: a) adquirir un bien con preferencia a cualquier otro comprador, en el momento en que el propietario decide venderlo (derecho de tanteo), igualando las condiciones de venta, o b) de subrogarse en el lugar del comprador después de realizada la venta, adquiriendo el bien en las mismas condiciones pactadas, cuando no se haya respetado el tanteo o la notificación haya sido defectuosa (siempre dentro de un plazo legal determinado).

Su regulación está dispersa entre el TRLSRU, la legislación autonómica urbanística y de vivienda y normativa específica sobre vivienda protegida, áreas de rehabilitación, etc. Las CCAA o municipios pueden delimitar áreas sujetas a tanteo y retracto (por ejemplo, zonas tensionadas o con alta presión inmobiliaria), en las que los propietarios tienen la obligación de comunicar a la Administración cualquier operación de venta relativa a cualquier bien de su propiedad situado en dicha área. Aparte, las transmisiones de determinados bienes inmuebles ya sean terrenos o edificaciones (como de viviendas protegidas) pueden quedar sujetas a este tipo de derechos de forma automática. En conjunto, se persiguen fines como: facilitar la ejecución del planeamiento, incrementar el patrimonio público de suelo, controlar la

especulación inmobiliaria, garantizar el acceso a la vivienda o favorecer políticas de vivienda protegida o rehabilitación.

4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA

Las características económicas del suelo se encuentran en cierta medida determinadas por sus características físicas, siendo el suelo un bien:

- Escaso y no renovable.
- Inmóvil, lo que implica que no se puede trasladar de una localización a otra y debe ser utilizado en el lugar donde se encuentra.
- Heterogéneo, ya que ninguna parcela está localizada de forma idéntica con respecto al resto, y también se diferencian entre sí según su superficie, tamaño, características y atributos de las parcelas cercanas. En consecuencia, pocas parcelas son sustitutivas entre sí desde el punto de vista de la demanda o de la oferta.
- Duradero, que proporciona utilidad a lo largo del tiempo.
- Depósito de valor, fundamental como activo financiero tanto para hogares como para empresas.
- Que, como factor productivo, proporciona una utilidad derivada, conforme al uso final al que vaya a destinarse, y no siempre es fácilmente sustituible.
- Que puede ser empleado como consumo final, principalmente para uso recreativo-medioambiental.

Estas características proporcionan cierta unicidad al suelo como bien económico y tienen implicaciones importantes en el funcionamiento del sector. En concreto, la inmovilidad y heterogeneidad del suelo contribuyen a segmentar espacialmente el sector, favorecen la persistencia de desequilibrios, y pueden generar posiciones monopolísticas en determinadas circunstancias. A su vez, el suelo puede estar sometido a otros fallos de mercado, ante la generación de externalidades de las actividades implantadas sobre este, sus características de bien público, o problemas de información y coordinación a los que puede estar sometido, lo que puede justificar su regulación¹⁷².

4.1. Delimitación del papel del suelo en la construcción de vivienda

4.1.1. Análisis del proceso productivo

El suelo es un factor productivo fundamental en la economía, en la medida en que muchas actividades económicas lo necesitan.

¹⁷² Para un análisis más detallado de dichos fallos de mercado consultar el Estudio de suelo de la CNC de 2013 (pág. 28).

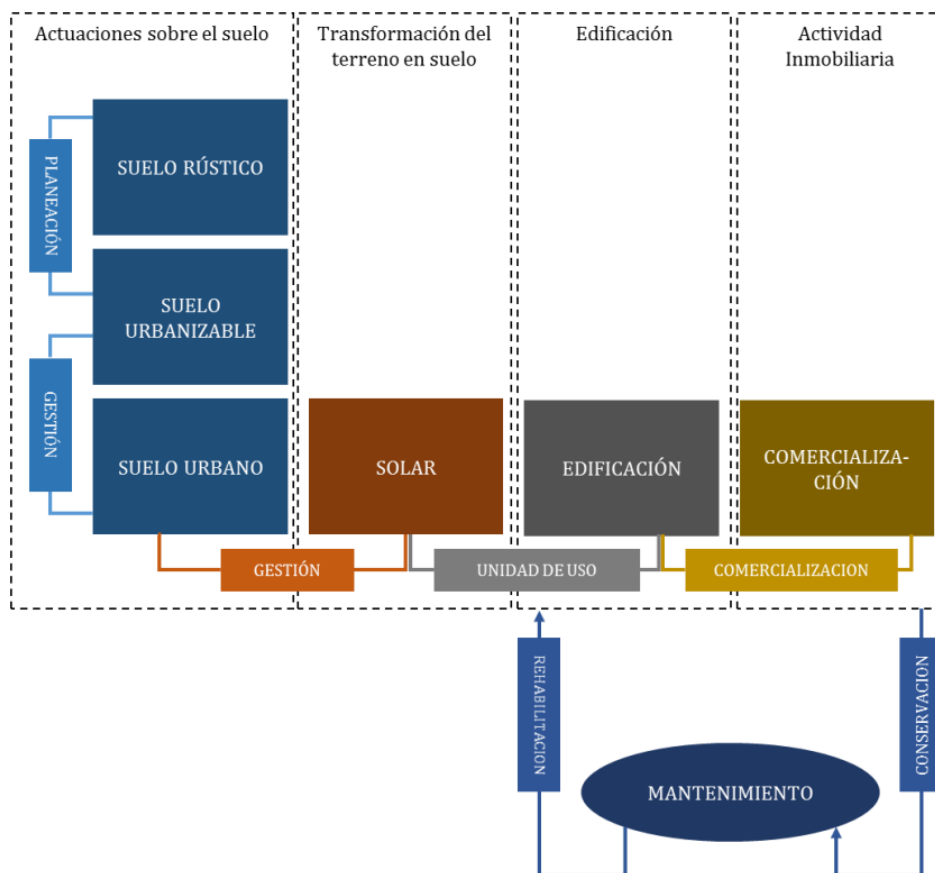
En particular, el suelo es necesario para la producción de edificaciones por parte de la industria inmobiliaria, incluyendo viviendas. La vivienda es un bien **clave en el bienestar de la ciudadanía**, por su dimensión social y por su relevancia económica como componente esencial de la riqueza de los hogares y por su impacto en sus decisiones de consumo, ahorro, trabajo o formación.

El suelo relevante para la producción de vivienda será aquel que pueda incorporarse efectivamente al proceso residencial en condiciones viables de localización, situación urbanística, urbanización, costes, plazos y demanda. Sin espacio para construir no puede haber nuevas edificaciones, con lo que la disponibilidad y gestión eficiente del suelo constituye un elemento clave, determinante de la oferta de vivienda.

Existen distintas etapas y actores, que implicarán la progresiva transformación de suelo a viviendas en condiciones de ser habitadas. **La transformación del suelo hasta la obtención de un solar en el que edificar estará marcada por aspectos regulatorios, que en cierto modo suponen una transformación jurídica, no tanto física, del suelo,** como un producto intermedio al que se le van realizando modificaciones hasta llegar al producto final, el solar. Es decir, que en esa etapa el suelo, sin experimentar un cambio fundamental pasa, tan solo por elementos regulatorios, de ser un suelo no apto para su desarrollo por los promotores a uno potencialmente empleable. Un paso de un suelo rústico a uno urbanizable que depende exclusivamente de los instrumentos de planeamiento, que a su vez definirán exactamente a qué usos puede destinarse dicho suelo. Una vez con un suelo urbanizable será posible proceder a su urbanización, conforme a la normativa urbanística, esto es, transformar el terreno y dotarlo de los servicios e infraestructuras necesarias para que adquiera la condición de suelo urbano, y obtener un solar en el que edificar. Una fase edificatoria para la que habrá que solicitar nuevos permisos a la administración.

El Recuadro 7 aporta una posible representación de dicho proceso productivo.

Recuadro 7: Ejemplo de representación del proceso productivo del sector inmobiliario



Fuente: El sector inmobiliario en España, pág. 6 (Instituto de Estudios Económicos, 2014).

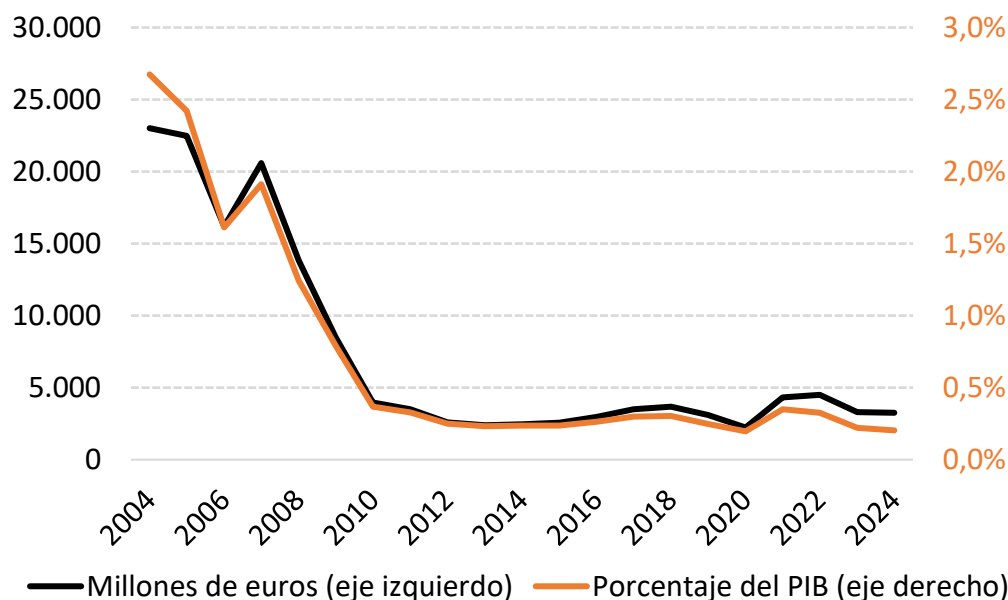
En definitiva, no todo suelo será un posible insumo para el sector inmobiliario, lo que dependerá en gran parte de su tipología jurídica. La limitación regulatoria del suelo que se puede urbanizar y en qué condiciones, es una limitación en la cantidad de este factor. Por ello, el suelo para vivienda debe analizarse como un activo heterogéneo, localizado y sometido a distintos grados de transformación jurídica, técnica y económica. La disponibilidad efectiva de suelo residencial depende no solo de su existencia física, sino también de su situación urbanística, de los costes y plazos de transformación, de las expectativas y de su adecuación a la demanda.

4.1.2. Evolución reciente en España

En los últimos años, como muestra el Gráfico 1, las transacciones de suelo han sufrido un ajuste muy importante en términos de precios y cantidades, hasta

situarse en 3.256 millones de euros en 2024 (equivalente a un 0,2% del PIB), muy por debajo de los valores previos a la crisis financiera de 2008¹⁷³.

Gráfico 1: Valor de las transacciones de suelo urbano o urbanizable en España



Fuente: Estadística de precios de suelo urbano (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana)¹⁷⁴ y contabilidad nacional anual de España (INE).

En el ámbito de la vivienda, el Gráfico 2 muestra que el precio de la vivienda libre¹⁷⁵ se contrajo tras la crisis financiera de 2008, como también cayó el precio medio del suelo urbanizable (en municipios de más de 50.000 habitantes) y la superficie de las transacciones de suelo urbanizable. El sector del suelo sufrió un severo impacto ante la quiebra de sus promotores y la subsiguiente venta de suelo por parte de las entidades de crédito.

Estas variables del ámbito del suelo (precio medio del suelo urbanizable y superficie de las transacciones) se encuentran en principio positivamente correlacionadas con el precio de las viviendas, que es una señal del estado del sector inmobiliario en España. Esa correlación parece debilitarse en los últimos años, ya que el precio de la vivienda está volviendo a crecer y los indicadores en el ámbito del suelo no parecen estar respondiendo en la misma medida. Es decir, que la evolución de las principales variables sobre transacciones y precios del

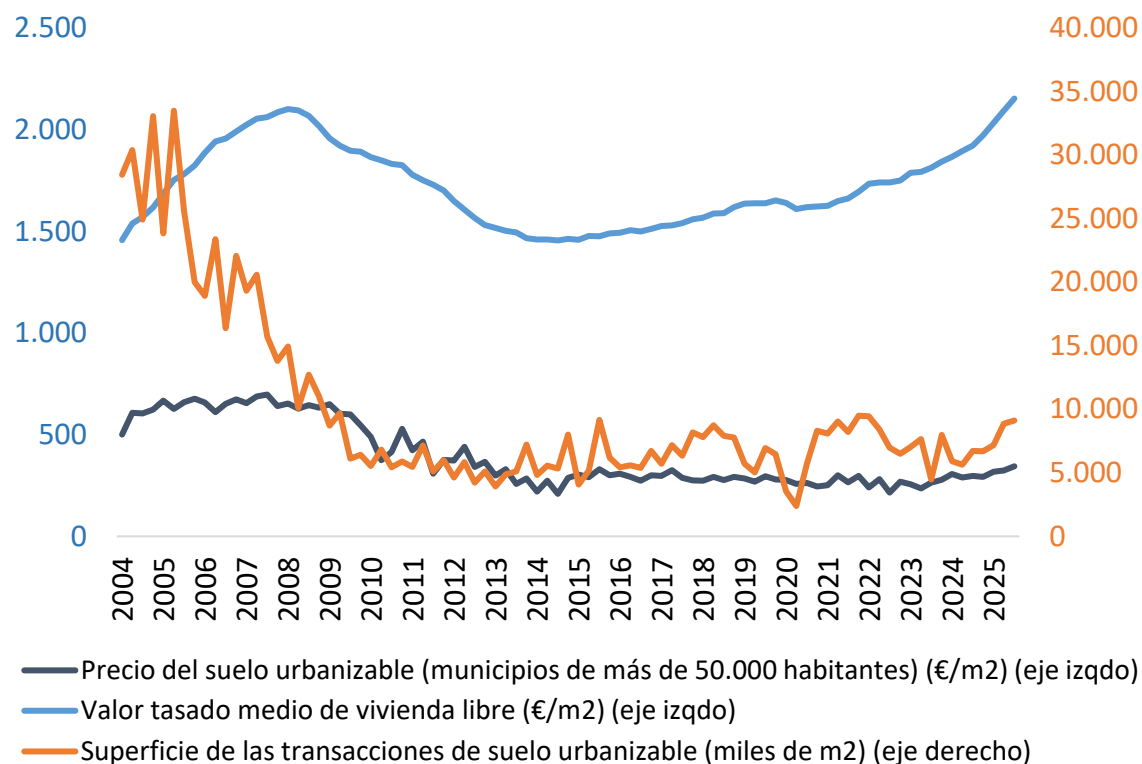
¹⁷³ La relación de las transacciones de suelo con el PIB se realiza únicamente a efectos referenciales del peso que tienen en la economía, sin ser una comparación válida a otros efectos al medir el PIB el valor añadido (y no el valor de las transacciones).

¹⁷⁴ Consultada el 20/02/2026.

¹⁷⁵ Aproximado a través del [valor medio de tasación en España](#) por facilitar el tratamiento de los datos.

suelo estarían en parte explicados por la vivienda, aunque también esté posiblemente afectado por otros factores, como por ejemplo los regulatorios.

Gráfico 2: Precio de los suelos urbanos no edificables y urbanizables en municipios de más de 50.000 habitantes y del valor tasado medio de la vivienda libre; superficie total de las transacciones de suelo urbanizable



Fuente: Estadística de precios de suelo urbano (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana)¹⁷⁶ y del valor tasado de la vivienda.

4.2. Caracterización de la oferta de suelo

La oferta real de suelo es la oferta de suelo urbanizado, es decir, la oferta de solares listos para edificar. En línea con la teoría económica, en el sector de suelo la oferta a corto plazo es relativamente más inelástica, es decir, menos sensible a cambios en sus precios, mientras que a largo plazo su elasticidad, aunque reducida, sería mayor. El motivo principal radica en que la producción de suelo es una actividad que implica abundantes recursos de tiempo, aun en el caso de que no existiese ninguna restricción regulatoria en el sector que obstaculizase su urbanización.

¹⁷⁶ Consultada el 20/02/2026.

Se ha representado el precio de los suelos urbanizables en municipios de más de 50.000 habitantes por focalizarnos en la problemática de grandes núcleos urbanos, más afectados por la falta de vivienda, si bien la evolución de la serie de todos los suelos urbanizables es muy similar. La superficie es de suelos de toda España, al no contarse con la estadística desagregada por tamaño de los municipios.

4.2.1. Tipos de suelo y su estructura de propiedad

Para caracterizar la oferta de suelo en España, cabe examinar qué suelo hay disponible, no solo en términos físicos sino también regulatorios. Y, también, qué agentes tienen capacidad de decidir sobre la gestión de dicho suelo.

4.2.1.1. Suelo físico y regulatorio disponible en España

Teniendo en cuenta la baja densidad poblacional de España (en comparación, por ejemplo, con la mayoría de países europeos) y la posibilidad de construir en altura, la oferta de suelo podría parecer a priori relativamente abundante, tan solo limitada por las posibilidades que ofrece cada parcela y las técnicas constructivas actuales. En algunas áreas se encontraría más restringida dadas sus características geográficas, e influyen además las posibilidades de transporte y movilidad, especialmente en el caso de las zonas urbanas.

Aparte de los condicionantes geográficos, **la regulación urbanística será determinante a la hora de definir qué suelos son susceptibles de ser urbanizados y cuáles no**, así como en qué momento se urbanizarán. Al trazar su frontera fundamental, la que divide el suelo urbanizable y el no urbanizable, el planificador urbanístico deja una importante cantidad de suelo sin posibilidad de utilización en el proceso urbanizador, en muchos casos por razones de programación temporal. En esencia, en esas situaciones el planificador excluye una parte del territorio del proceso urbanizador que, en principio, podrá ser urbanizado en un futuro, cuando se considere necesario o conveniente.

La regulación segmenta el sector de suelo según su clasificación, restringiéndose la cantidad de suelo disponible en la práctica, lo que puede tener importantes implicaciones sobre su valor, y los incentivos de los agentes beneficiados de dichas reclasificaciones. En el caso de los ayuntamientos, parte de sus ingresos fiscales también dependen del suelo.

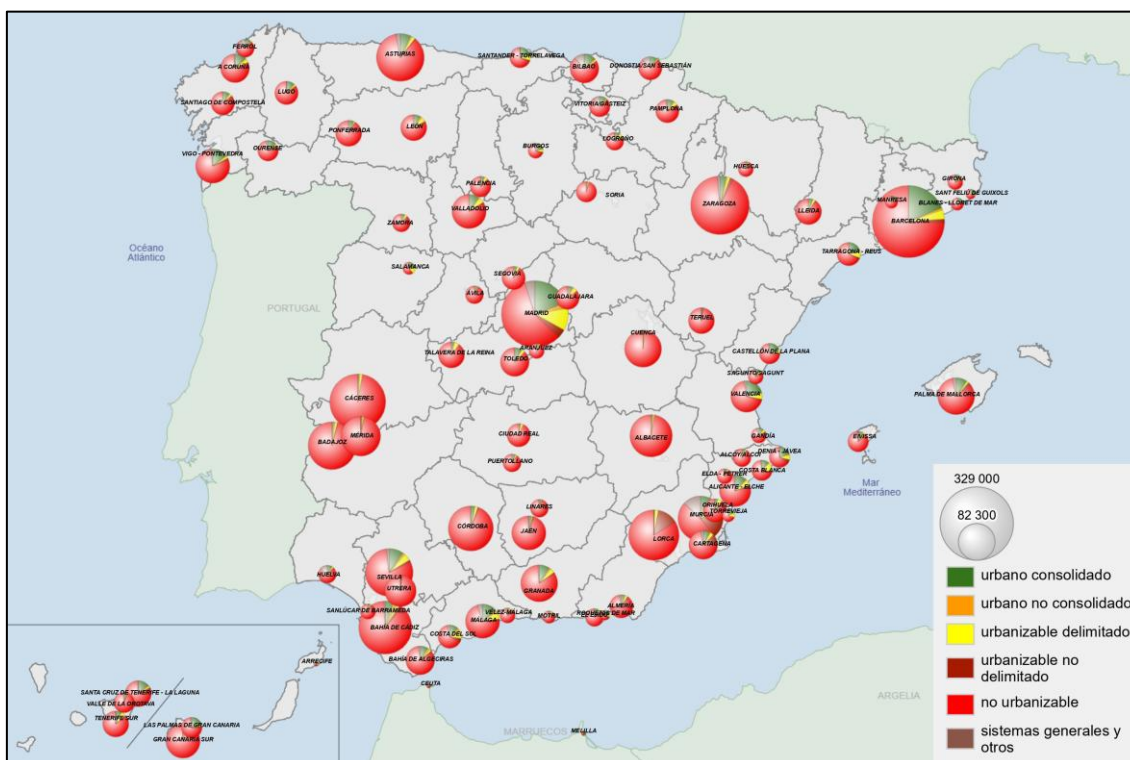
Recuadro 8: Ejemplo de diferenciales de precio en suelos con distinta clasificación

En un estudio realizado para Sant Cugat del Vallès a mediados de los años noventa (Riera, 1997) la cuantificación realizada indica que partiendo de un valor del m² de suelo rústico de 1, el valor del suelo una vez clasificado como urbanizable residencial sería 8 veces superior (es decir, un 665% más alto), y ya urbanizado sería 31 veces superior con respecto a su valor de rústico (es decir, un 3.028% más alto) y 4 veces superior con respecto a su valor de urbanizable (es decir, un 309% más alto).

Fuente: (Riera, 1997).

En el Mapa 1, se proporcionan algunos datos sobre la clasificación del suelo municipal en las áreas urbanas españolas. En la mayoría de ellas, el suelo no urbanizable alcanza porcentajes superiores al 75%, con alguna excepción especialmente en ciudades grandes: por ejemplo, Madrid destacaría por tener un porcentaje menor de suelo no urbanizable. Mientras, el porcentaje de suelo urbanizable delimitado es inferior al 10%.

Mapa 1: Clases de suelo según las clasificaciones del SIU por área urbana en 2023



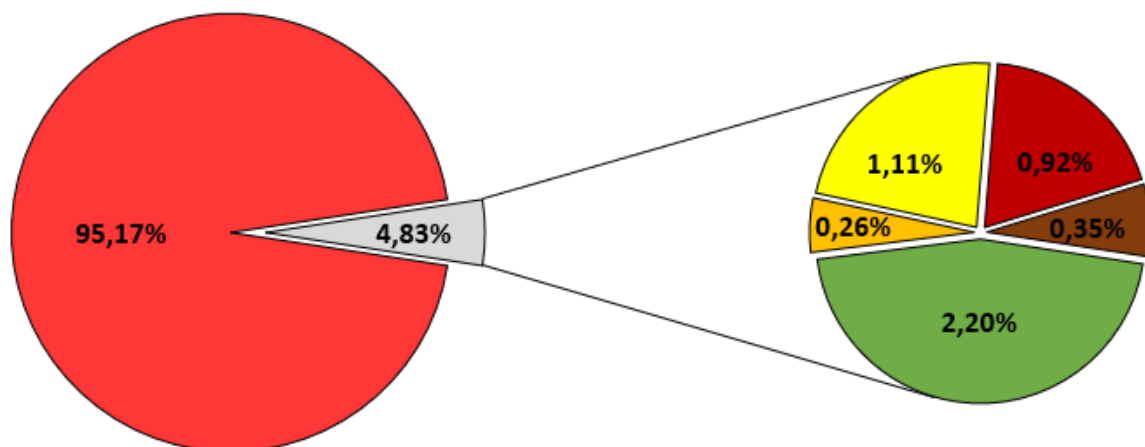
Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas (el tamaño del círculo refleja la superficie total de suelo)¹⁷⁷. Nota: el SIU es el sistema de información urbana del Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana.

Como puede apreciarse en el Gráfico 3, a nivel nacional más del 95% del suelo estaría considerado como no urbanizable. En las grandes áreas urbanas, el porcentaje del suelo considerado como no urbanizable supondría más del 82%. De lo restante el porcentaje de suelo urbanizable y urbano no consolidado sobre la superficie total municipal rondarían el 6,3% y el 1% respectivamente.

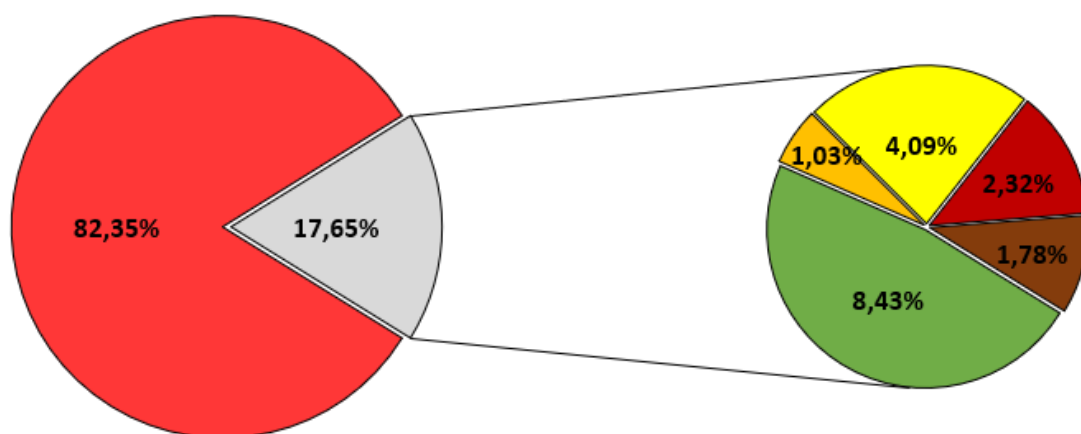
¹⁷⁷ Consultada en marzo de 2025.

Gráfico 3: Clases de suelo (en los municipios recogidos por el SIU)

A nivel nacional



En las áreas urbanas



- Suelo urbano consolidado
- Suelo urbano no consolidado
- Suelo urbanizable delimitado
- Suelo urbanizable no delimitado
- Suelo no urbanizable
- Sistemas generales y otros

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas¹⁷⁸.

Algunos autores¹⁷⁹ señalan que existe más suelo urbanizable en algunas áreas urbanas, tras la reclasificación de grandes bolsas de suelo antes de la

¹⁷⁸ Consultada en marzo de 2025.

¹⁷⁹ Así Ezquiaga (2025) señala: “el suelo urbanizable en el planeamiento vigente y que se encuentra en desarrollo —suelo urbanizable sectorizado y suelo urbano no consolidado—, ni finalista, ni ejecutado, no es un fenómeno marginal o puntual sino masivo

crisis financiera. Otros autores¹⁸⁰ apuntan a que en cualquier caso el suelo es un activo heterogéneo, por lo que movilizar suelo poco atractivo puede no tener efecto. Y, aunque el suelo fuera urbanizable, existen otros factores que pueden restringir su disponibilidad, como límites al suelo disponible para cada tipo de uso o el grado de velocidad o certidumbre para su desarrollo.

Evaluar la cantidad de suelo disponible deviene esencial, ya que según el Banco de España (2024), *“los precios inmobiliarios, tanto de compra como de alquiler, han tendido a crecer más en aquellos municipios con menor disponibilidad relativa de suelo finalista”*, en donde entrarían factores físicos, regulatorios o incluso la capacidad de asunción de riesgos por parte del sector promotor.

4.2.1.2. Titularidad del suelo en España

La titularidad del suelo potencialmente urbanizable descansa fundamentalmente en el sector privado, si bien las AAPP juegan un papel relevante, aunque las estadísticas pueden dificultar la caracterización completa del sector, según autores como Ezquiaga (2025). La estructura de propiedad de los suelos urbanizables privados habría experimentado notables cambios desde la crisis financiera, de lo que es reflejo su estructura actual, una evolución recogida a rasgos generales por autores como Ezquiaga (2025), en la que se pueden delimitar tres etapas:

- (i) Previa a la crisis, los suelos urbanizables eran titularidad sobre todo de promotores y propietarios privados que buscaban impulsar nuevos desarrollos residenciales.
- (ii) Con la quiebra de gran cantidad de promotores inmobiliarios resultado de la crisis iniciada en 2008, se traspasan gran parte de dichos suelos a los bancos que los habían financiado. De los bancos receptores de ayudas públicas se produce una cesión masiva de suelos a la Sareb¹⁸¹.
- (iii) Después y de manera simultánea a lo anterior, se produjo una nueva oleada de traspasos de suelos, esta vez a carteras a fondos internacionales, y en especial desde los bancos no intervenidos en la

¹⁸⁰ García Montalvo (1999) señala *“la eliminación de la frontera urbanística no es una condición suficiente para la contención de los precios”*.

¹⁸¹ Según Ezquiaga (2025), la Sareb mantiene aún importantes stocks de suelo, en concreto: unos 36 km² de suelos finalistas y sectorizados, otros 36 km² en suelos urbanizables sin sectorizar, y unos 93 km² de suelos rústicos. De edificarse los urbanizados, estos mismos autores estiman que podrían construirse 400.000 nuevas viviendas.

crisis. Las adquisiciones de activos inmobiliarios por fondos habrían sido más del doble que las de la Sareb¹⁸².

En particular, Ezquiaga (2025, págs. 85-86) se refiere así a esta evolución de la estructura de propiedad de los suelos urbanizables privados desde la crisis financiera:

Este proceso de traspasos masivos desde los promotores hacia los bancos; y desde éstos hacia la Sareb o los fondos internacionales ha seguido la lógica del proceso de saneamiento del sector bancario, pero cabe preguntarse por qué no ha permitido el retorno de los suelos vacantes al mercado. La concentración de los suelos en estos nuevos propietarios, diferentes a los originales de los proyectos urbanos que, en su momento, hace más de 20 años, fueron incorporados al plan general correspondiente, se desarrollaron y obtuvieron financiación bancaria, tiene consecuencias importantes:

–Pérdida de la continuidad en la gestión de los proyectos podría estar siendo muy relevante como explicación de la paralización del planeamiento de desarrollo de muchos suelos, cuyo impulso precisaba de cualificaciones e intensidades diferentes.

–Sustitución de equipos enfocados a la edificación final de los suelos por equipos con una orientados a la enajenación de los activos sin desarrollar.

–Alargamiento de los procesos por la litigiosidad inherente a los cambios de propiedad de los suelos afectados, las ejecuciones hipotecarias, los embargos, etc.

–Impacto en el paisaje de la ciudad: abandono de actividades rurales en suelos reclasificados en desarrollo, sin que la urbanización y la edificación se completen.

El conjunto de factores indicados es muy posible que haya contribuido a reducir la elasticidad de la oferta a los precios de la vivienda al actuar en la práctica como un drenaje de los activos que, al menos en cierta proporción, podría haber sido la base de promociones residenciales

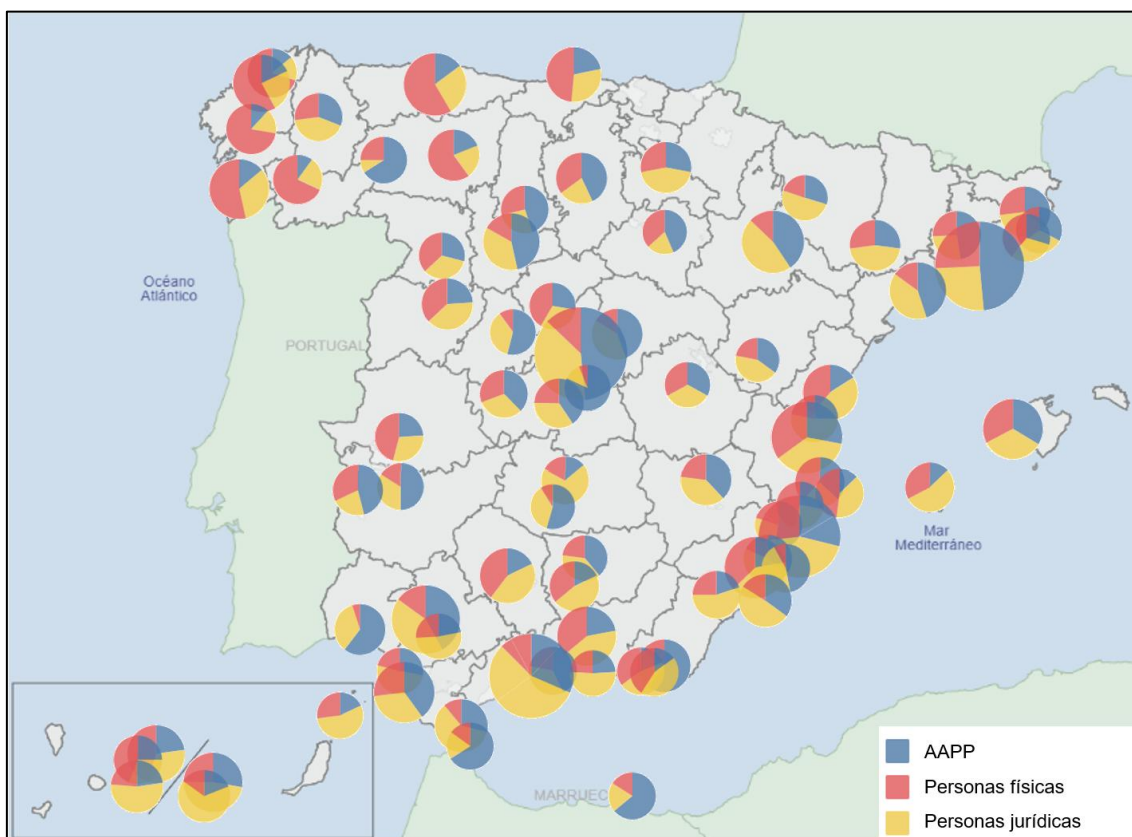
A rasgos generales, el Sistema de Información Urbana (SIU) da información de gran interés sobre la titularidad de los suelos rústicos (en el Mapa 2) y urbanos no edificados (en el Mapa 3)¹⁸³.

Como se aprecia en el Mapa 2, las AAPP tienen un papel muy relevante en la gestión del suelo urbano no edificado, especialmente en las grandes áreas (ostentan prácticamente la mitad de este suelo en urbes como Madrid, Barcelona, Sevilla o Zaragoza).

¹⁸² Según Ezquiaga (2025), estos fondos de capital riesgo (como Blackstone, Cerberus o Lone Star), “prácticamente no han desarrollado suelos y ni siquiera han sido activos en la finalización de sus promociones, como evidentemente muestran las cifras de las transacciones de suelo o de producción de vivienda nueva. Las ventas de suelo también son muy limitadas por lo que cabe imaginar que sus carteras adolecen de costes de adquisición relativamente caros.”

¹⁸³ Los últimos datos disponibles a 19 de febrero de 2026 son de 2016.

Mapa 2: Reparto de la titularidad del suelo urbano no edificado por área urbana en 2016

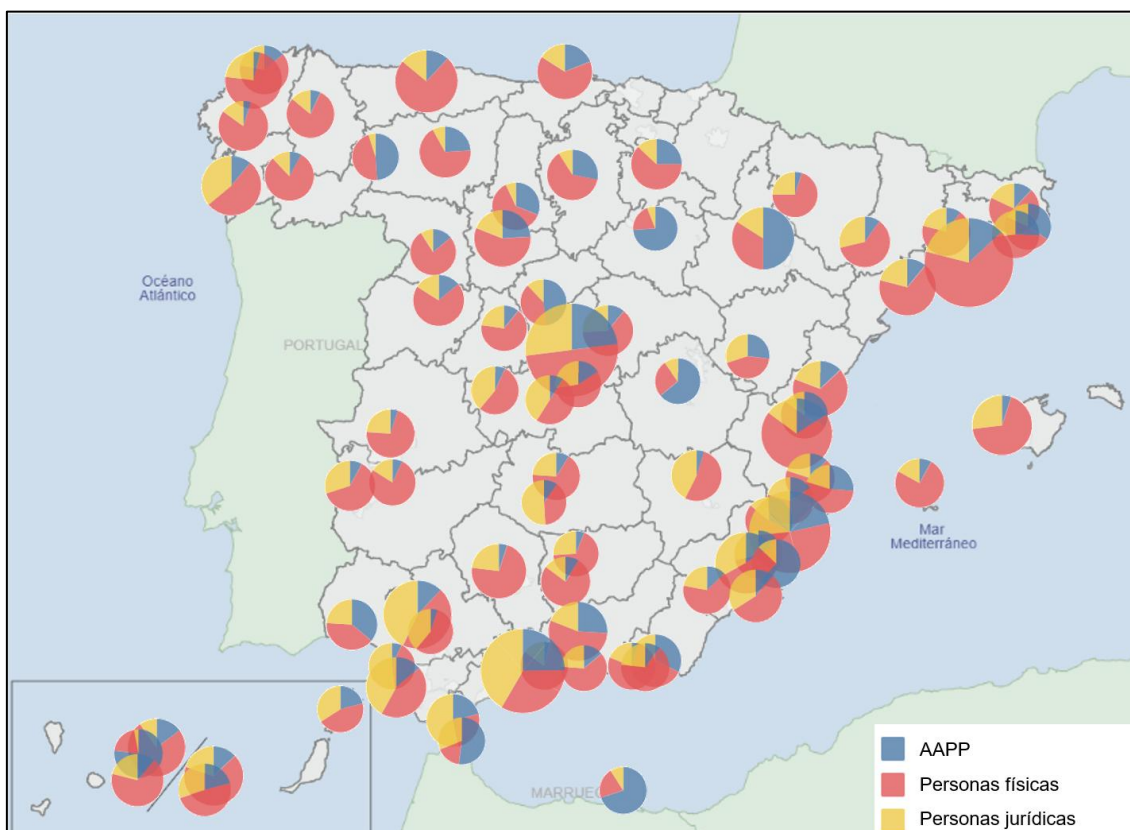


Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas ¹⁸⁴.

El Mapa 3 muestra que el peso de las AAPP también es relevante en la titularidad de suelos rústicos, aunque algo inferior al de las áreas urbanas, donde las AAPP controlan una parte relevante del suelo rústico, al tener mayor relevancia relativa las personas físicas y jurídicas (estas últimas en menor medida).

¹⁸⁴ Consultada en marzo de 2025. No se dispone de datos del País Vasco o Navarra. El tamaño de los círculos refleja el tamaño de la población.

Mapa 3: Reparto de la titularidad del suelo rústico por área urbana en 2016



Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas¹⁸⁵.

Los suelos que se encuentran en proceso de desarrollo pueden estar afectados por cuestiones ligadas a su titularidad, como los conflictos entre distintos promotores con visiones distintas sobre cómo se debería desarrollar un suelo¹⁸⁶.

Los promotores, a la hora de desarrollar un suelo, buscarán maximizar la rentabilidad esperada de su inversión y minimizar sus riesgos. En este sentido, pueden existir diversos factores que afecten a dicho binomio rentabilidad-riesgo de los proyectos inmobiliarios, como una elevada y/o incierta duración del proceso de transformación del suelo, o posibles limitaciones en su rentabilidad potencial (por ejemplo, al delimitarse sus usos posibles o las edificabilidades). Estos factores desincentivarán la entrada de los promotores al mercado y sus posibilidades para obtener financiación, dificultando que las empresas constructoras ganen escala, reduciendo su productividad, y pudiendo llegar a fragmentar el sector. Todo ello redundará en una menor oferta de vivienda.

¹⁸⁵ Consultada en marzo de 2025. No se dispone de datos del País Vasco o Navarra. El tamaño de los círculos refleja el tamaño de la población.

¹⁸⁶ Algunos informes internacionales lo ejemplifican señalando que, en un extremo, los promotores de un suelo podrían llegar a restringir el desarrollo de su parcela para evitar que pueda tener lugar el desarrollo de una adyacente (CMA, 2024).

Una vez terminadas las viviendas delimitadas por los instrumentos urbanísticos, algunos promotores (para maximizar sus beneficios) pueden tener incentivos a racionar en cierta forma el ritmo al que incorporan en el mercado sus viviendas disponibles (para evitar que una inclusión abrupta en el mercado reduzca excesivamente su precio, dada la cantidad limitada de viviendas disponibles). No obstante, esos incentivos estarán disciplinados por otras fuerzas competitivas, como es la presión competitiva que puedan ejercer otros operadores, incluyendo el grado en el que se ofrecen viviendas de segunda mano (CMA, 2024).

4.2.2. La elasticidad de la oferta de suelo: determinantes e impacto

La elasticidad precio de la oferta de suelo representa la sensibilidad o variación de la oferta de suelo disponible -es decir, urbanizable- ante cambios en su precio. Esta elasticidad dependerá de multitud de factores, como los costes de negociación y de búsqueda para obtener parcelas, el nivel de incertidumbre, el acceso a la financiación, o la disponibilidad real de suelo. La elasticidad también dependerá de la intensidad de la regulación urbanística, que afecta tanto a la cantidad de suelo susceptible de ser urbanizado como al coste temporal y monetario de urbanizarlo.

Por su impacto en términos de elasticidad, la regulación puede afectar a la evolución de los precios y a su volatilidad en el largo plazo. Ante un aumento de demanda, el ámbito con la regulación más intensa exhibirá un mayor incremento en los precios y una mayor volatilidad. Por lo tanto, los ámbitos sometidos a regulaciones que introducen más rigideces de oferta pueden fomentar las fluctuaciones del ciclo inmobiliario, generando mayores *shocks* en precios y mayor volatilidad. A su vez, esto puede elevar la probabilidad de que surjan burbujas especulativas, con efectos que exceden el ámbito microeconómico, contribuyendo a una mayor inestabilidad macroeconómica.

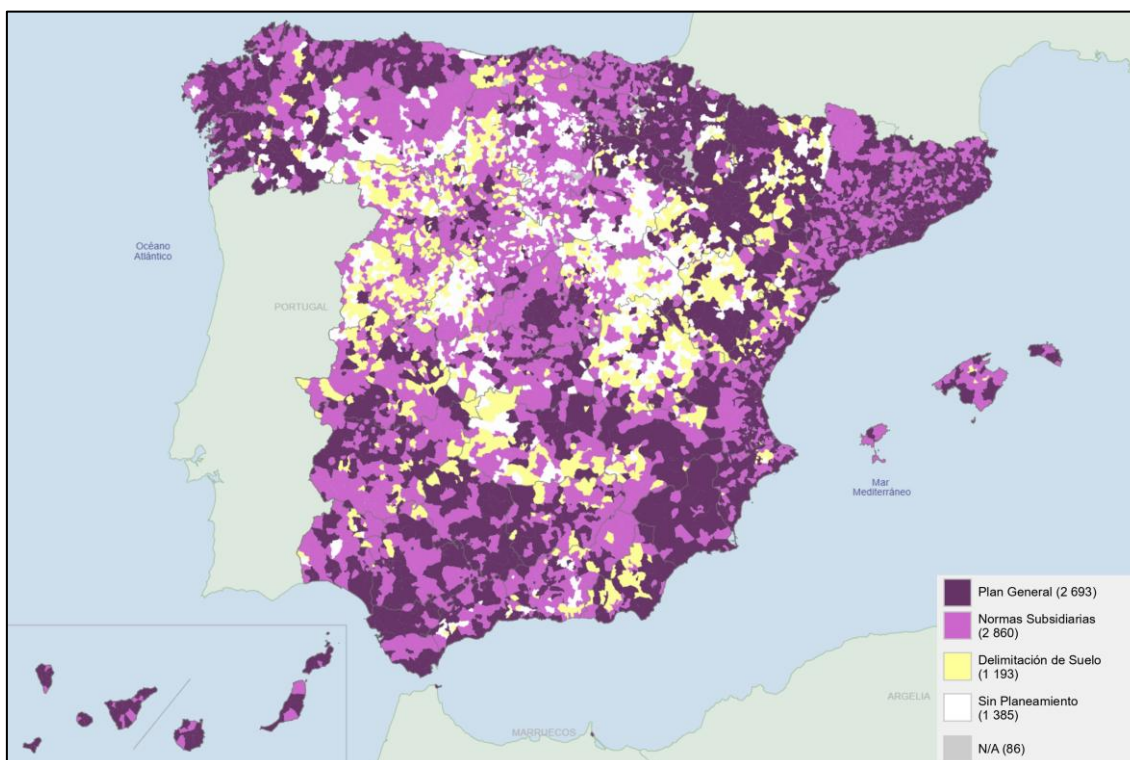
La oferta de suelo es en general más elástica en el largo plazo, ante la posibilidad de que tengan lugar más ajustes en cantidades. En el corto-medio plazo, ante un aumento de demanda el ajuste vía cantidades tendrá que realizarse a través de solares urbanizados que se encuentren vacíos o a través de mejoras en suelos que solamente requieran actuaciones de urbanización para convertirse en solares. La respuesta de la oferta será, por tanto, más limitada que a largo plazo, originándose el ajuste principalmente vía precios. En el largo plazo, en tanto que se puedan ajustar en mayor medida las cantidades ofertadas al cambio en la demanda, podría aumentar el suelo y la vivienda disponibles, lo que podría ayudar a aumentar la oferta y a moderar los precios.

4.2.3. Características de los instrumentos de planeamiento

Los distintos instrumentos de planeamiento y su configuración son un elemento clave a la hora de determinar la oferta de suelo disponible a efectos jurídicos. El instrumento de planeamiento más habitual en España es el Plan General. No

obstante, muchos municipios no lo tienen por la elevada complejidad del mismo, empleando en su lugar sistemas paralelos de planeamiento en el territorio, fundamentalmente las normas subsidiarias y la delimitación de suelos, aunque cada CCAA cuenta con su propia estructura jurídica de instrumentos de planeamiento. El Mapa 4 muestra la incidencia de las distintas figuras de planeamiento.

Mapa 4: Figura de planeamiento urbanístico vigente por municipio en 2023



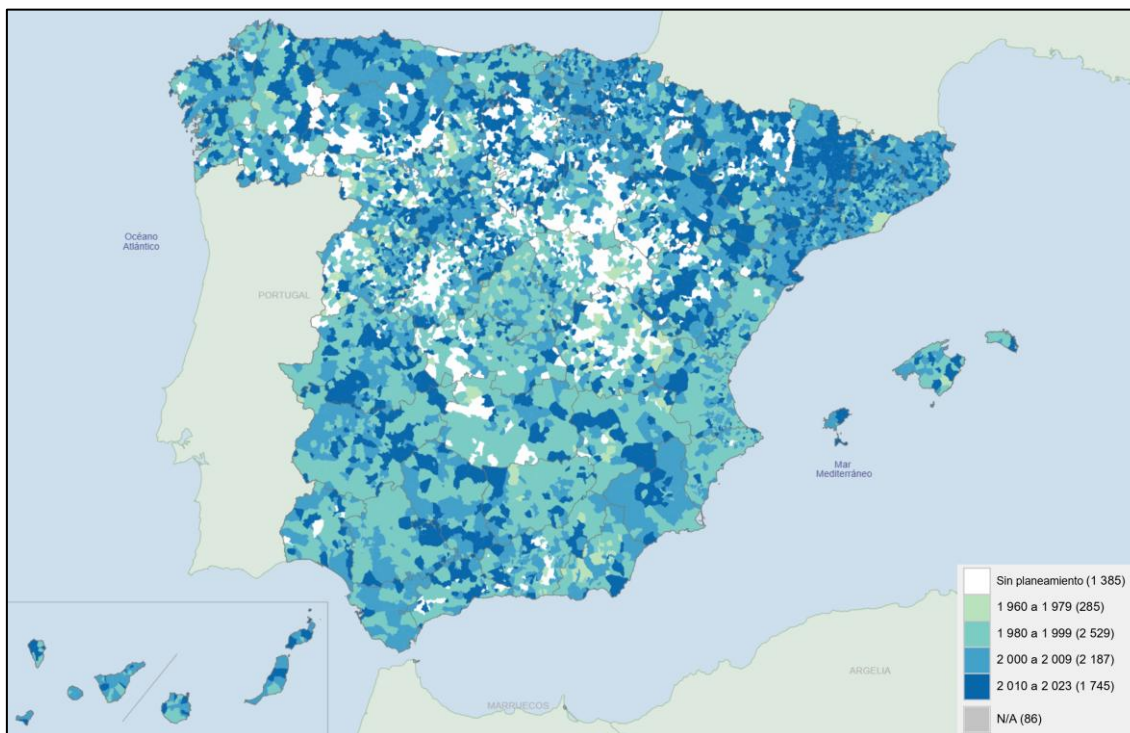
Fuente: Atlas Digital de las Áreas Urbanas ¹⁸⁷.

De igual manera, la oferta de suelo estará determinada por la cantidad de suelo que se haya delimitado como potencialmente edificable y sus momentos temporales. La cantidad de suelo y su flexibilidad de adaptación estarán, a su vez, muy influidas por los tiempos necesarios para actualizar los instrumentos de planeamiento, lo que tendrá importantes implicaciones sobre la adaptación del planeamiento a las necesidades de la ciudadanía y a las diferentes normativas, por ejemplo en aspectos medioambientales. También resulta importante conocer los plazos relevantes de la actividad de transformación urbanística de los suelos, o en qué momento se pueden incorporar nuevos suelos como urbanizables más allá de los ya recogidos en el planeamiento vigente. Como se aprecia en el Mapa 5, estos plazos podrían ser muy largos, incluso de décadas, a tenor de las fechas de aprobación de las normas de planeamiento vigentes, incluyendo en las

¹⁸⁷ Consultada en marzo de 2025.

grandes urbes. Sirva de ejemplo que el Plan General de Madrid es de 1997, el de Barcelona de 1976 o el de Valencia de 1989.

Mapa 5: Fecha de aprobación de las normas de planeamiento urbanístico en 2023



Fuente: Atlas Digital de las Áreas Urbanas¹⁸⁸.

Así, el instrumento de planeamiento medio, por media simple, es de 2001 (en el caso de los planes generales la media es 2007)¹⁸⁹. En cuanto a su distribución, la Tabla 5 muestra cómo, de los municipios que tienen planeamiento, solo el 25% habrían aprobado su plan después de 2010, con lo que tres cuartas partes de los planes en España tienen una antigüedad superior a los 15 años, y casi la mitad de planes tendrían una antigüedad de más de 25 años.

¹⁸⁸ Consultada en marzo de 2025.

¹⁸⁹ Según los datos del Atlas Digital de las Áreas Urbanas.

Tabla 5: Distribución de los municipios por fecha de aprobación de las normas de planeamiento urbanístico

	Nº de planes	Porcentaje de municipios	Porcentaje de municipios que tienen planeamiento
[1960-1970)	5	0,06%	0,07%
[1970-1980)	280	3,44%	4,15%
[1980-1990)	931	11,45%	13,80%
[1990-2000)	1.598	19,65%	23,69%
[2000-2010)	2.187	26,90%	32,42%
[2010-2020)	1.527	18,78%	22,64%
[2020-hoy]	218	2,68%	3,23%
Sin planeamiento	1.385	17,03%	

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas¹⁹⁰.

4.2.4. Análisis de la relevancia del suelo para la oferta de vivienda

En este apartado se analizan dos cuestiones sobre la oferta de vivienda: (i) los aspectos más relevantes de la evolución reciente en España y (ii) el posible efecto de aspectos regulatorios relativos al urbanismo.

4.2.4.1. Evolución de la oferta de vivienda en España y sus determinantes con especial referencia al papel del suelo

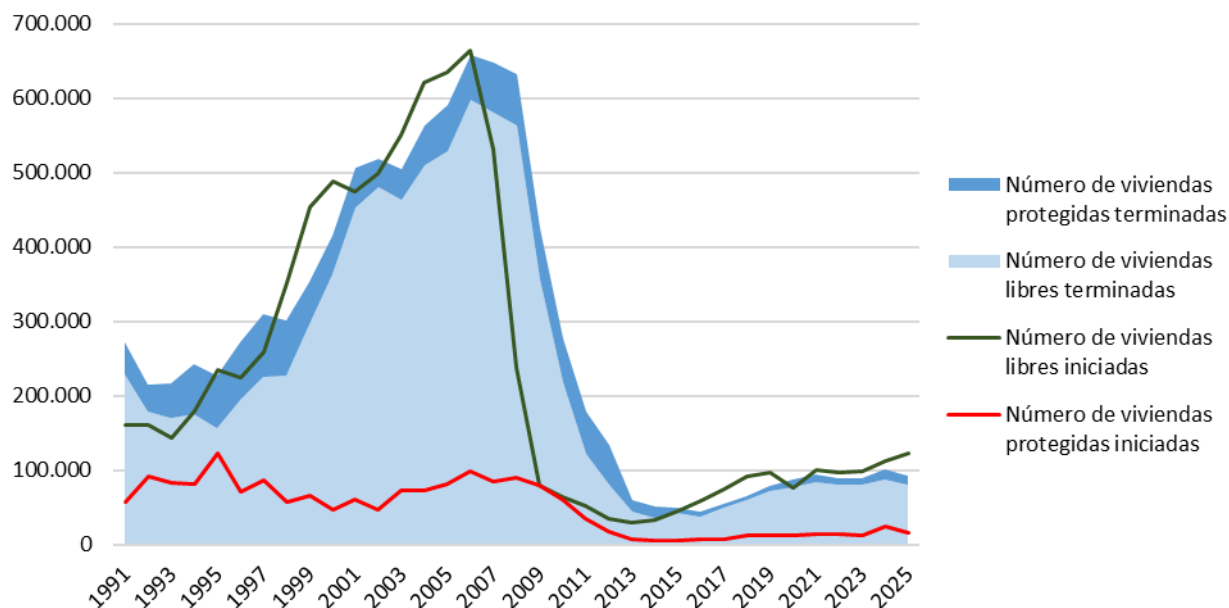
El problema del acceso de la vivienda en España ha llevado a un análisis reforzado de esta cuestión a través de diversos informes e indicadores¹⁹¹. El acceso a la vivienda es una cuestión sobre la que influyen múltiples factores, tanto de oferta como de demanda. Dado el objeto del presente estudio, esta sección se centra en los aspectos de oferta y, en particular, en los relacionados con el uso de suelo, que (sin perjuicio de la relevancia de otros factores) pueden afectar a la accesibilidad de la vivienda a través de una mayor oferta (OCDE, 2021).

Como muestra el Gráfico 4, la producción de vivienda nueva se desplomó tras la crisis de 2008, permaneciendo en la actualidad en niveles muy inferiores a la serie histórica, tanto en viviendas libres como protegidas.

¹⁹⁰ Consultada en marzo de 2025.

¹⁹¹ Véanse algunos ejemplos en el Anexo III.

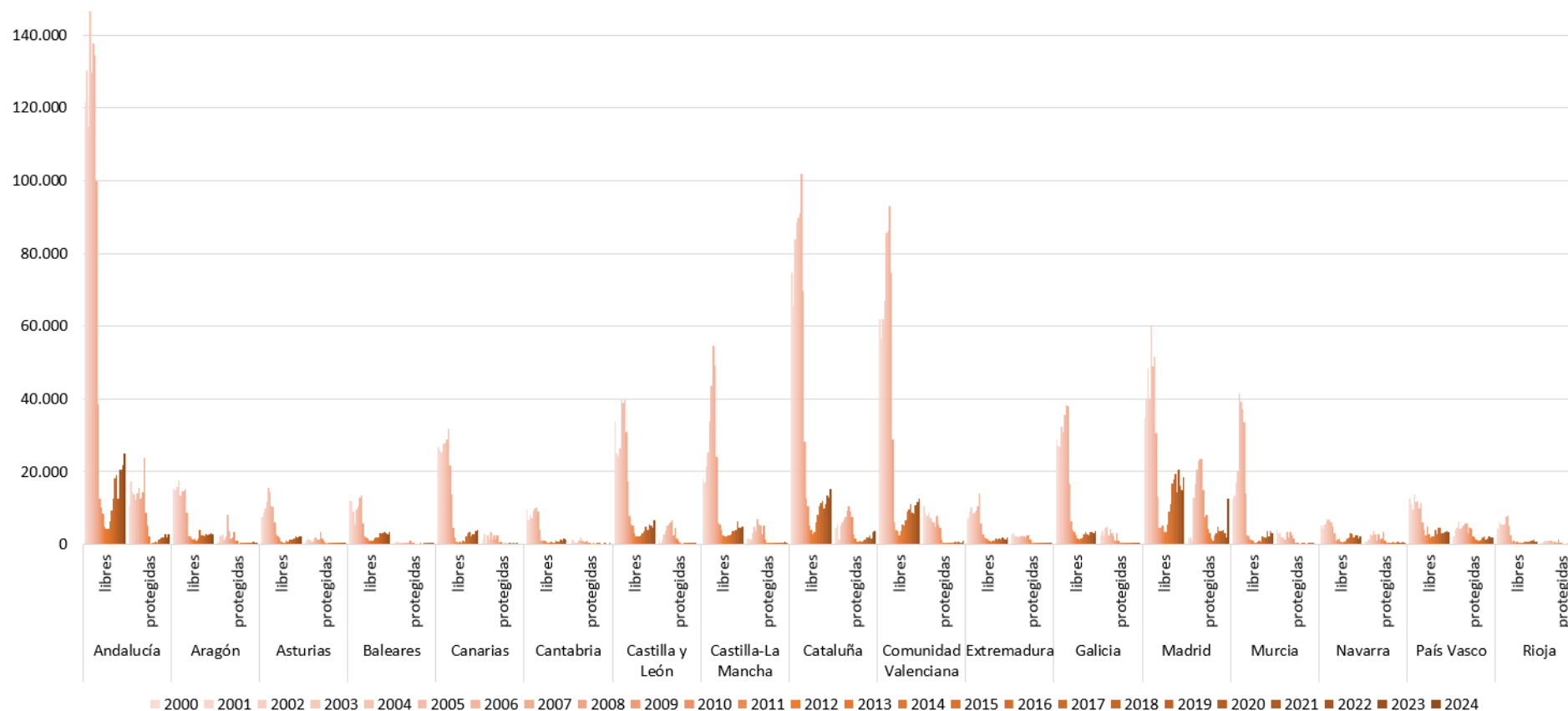
Gráfico 4: Número de viviendas iniciadas y terminadas por año



Fuente: Estadísticas de vivienda libre, y de vivienda y rehabilitación protegidas (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, consultado en abril de 2026).

Como se observa en el Gráfico 5, este patrón se repite en todas las Comunidades Autónomas.

Gráfico 5: Número de viviendas iniciadas por CCAA



Fuente: Estadísticas de vivienda libre, y de vivienda y rehabilitación protegidas (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, consultado en diciembre de 2025).

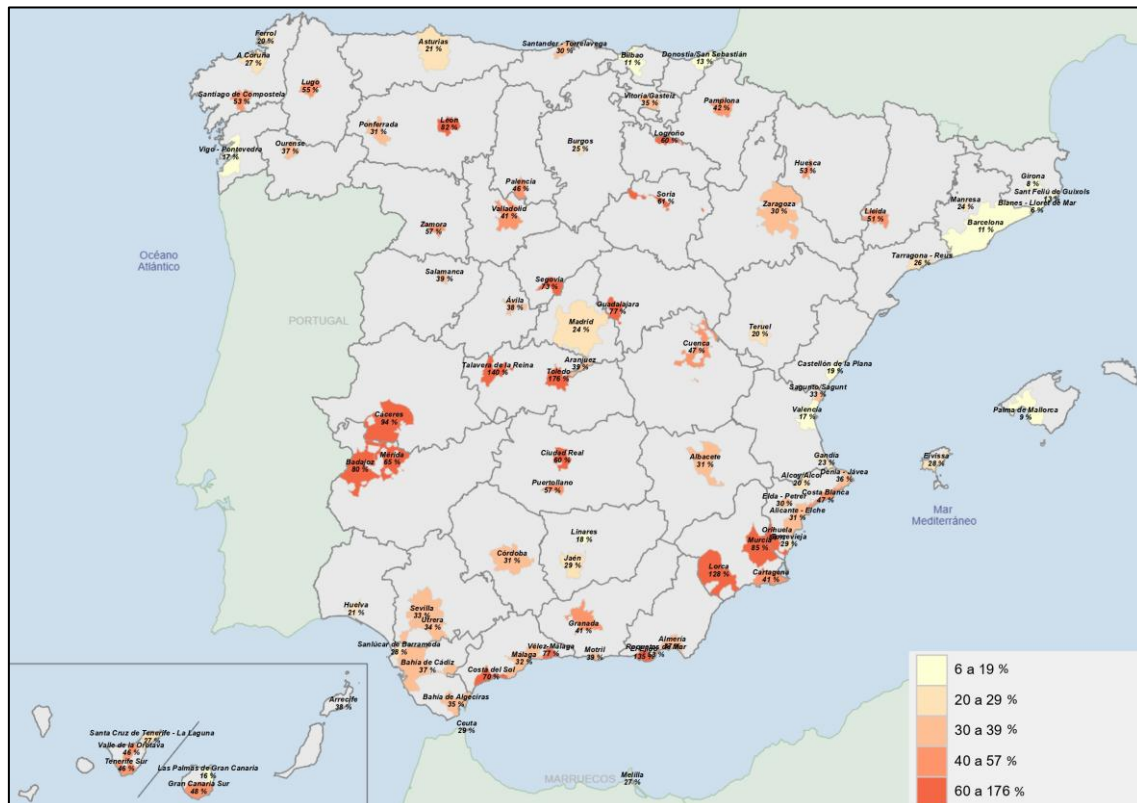
También son relevantes las previsiones de nuevas viviendas, analizadas en la Tabla 6 y en el Mapa 6.

Tabla 6: Viviendas previstas en los municipios recogidos por el SIU

	Áreas Urbanas	España
Total de viviendas 2021	16.367.673	26.626.320
N.º de viviendas previstas a partir de 2023	4.979.859	9.346.964
N.º de viviendas previstas pendientes en 2023	3.305.608	6.778.356
Previstas/Total	30%	35%
Pendientes/Previstas	66%	73%

Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, consultado en mayo de 2025).

Mapa 6: Ratio de viviendas previstas a partir de 2023 sobre el stock de viviendas en 2021 por área urbana



Fuente: elaboración propia a partir del Atlas Digital de las Áreas Urbanas (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, consultado en mayo de 2025).

Independientemente de si el número de viviendas actual y previsto es suficiente para satisfacer la demanda¹⁹², la transformación urbanística del suelo y la construcción de dichas viviendas no es inmediata y puede prolongarse por largos periodos. La evolución de la oferta de nuevas viviendas actual puede explicarse por diversas razones, pero las más relevantes pueden estar relacionadas con los procesos de urbanización y edificación del suelo¹⁹³, dado que el suelo puede llegar a representar el 45% del precio de la vivienda¹⁹⁴. Dado el enfoque del estudio se analizan a continuación estos factores regulatorios.

4.2.4.2. Relación entre las regulaciones urbanísticas y la oferta de vivienda

Los aspectos regulatorios que inciden sobre la oferta de suelo juegan un papel relevante en la determinación de los precios y el volumen de transacciones de suelo, lo que incide de manera directa en la oferta de vivienda de obra nueva, tanto libre como protegida. Algunos informes han analizado la cuestión a través de la elasticidad-precio de la oferta de vivienda, que recoge en qué medida se construyen nuevas viviendas ante un incremento en los precios. También es preciso tener en cuenta que la elasticidad puede ser en cierta medida asimétrica: ante caídas en la demanda (como, por ejemplo, tras el fin de una burbuja inmobiliaria) difícilmente podrá reducirse el parque de viviendas existente más

¹⁹² A nivel nacional, frente a los 19,3 millones de hogares actuales en el INE, se prevén para 2030 unos 21,2 millones y en 2039 unos 23 millones (consultado en junio de 2025).

No obstante, la comparación entre número de viviendas y hogares no es directa, pues el número de hogares depende a su vez de la accesibilidad de la vivienda (si es abundante puede favorecer la creación de nuevos hogares). Asimismo, es preciso tener en cuenta que la demanda se puede cubrir no solo con vivienda nueva sino en ocasiones también con segundas viviendas, vacacionales y vacías.

¹⁹³ Otros factores podrían ser el encarecimiento de los materiales de construcción, y la escasez de mano de obra, ya que, según algunos estudios (BBVA research, 2024), en España existe un déficit de trabajadores en todos los segmentos de la construcción, siendo esta menos productiva que en otros países europeos. Se podría haber producido histéresis desde el parón de la construcción tras la crisis financiera, con la quiebra de promotores y constructores.

¹⁹⁴ Según un estudio publicado por el Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña (Bernat Quinquer & Bernat Falomir, 2022). La estimación se realiza calculando el valor del suelo de forma residual a través de dos metodologías alternativas para distintos municipios de Cataluña para una serie anual de 21 años.

Previamente, en el [estudio de suelo](#) de la CNMC de 2013 también se señalaba que en 2009 el valor del stock de suelo sobre el valor total del stock de vivienda representaba un 45%.

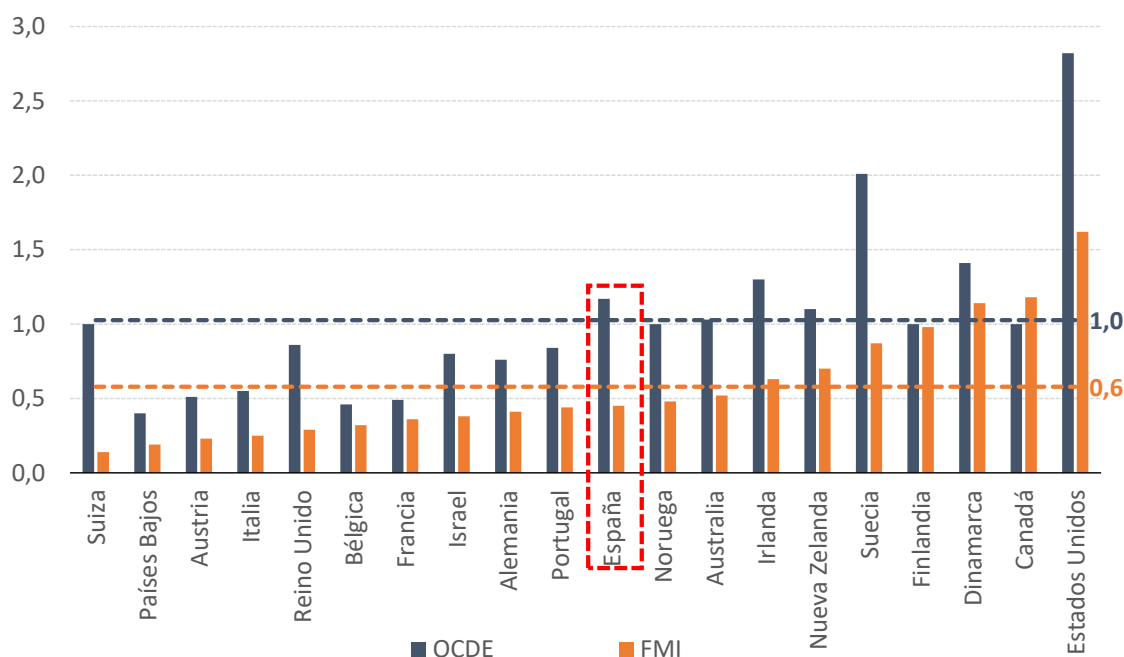
Véase también <https://www.aei.org/housing/land-price-indicators/> para Estados Unidos.

Por otro lado, otros autores (Knoll, Schularick, & Steger, 2017) obtienen que, para una muestra de 14 países desarrollados (entre los que no se encuentra España) más del 70-80% del incremento de precios entre 1950 and 2012 podría llegar a atribuirse al precio del suelo.

allá de su deterioro, haciendo que en este escenario la oferta pueda considerarse casi perfectamente inelástica¹⁹⁵.

Según se observa en el Gráfico 6, la elasticidad de la oferta de vivienda en España se situaría en un valor intermedio en comparación con los estándares internacionales¹⁹⁶. La elasticidad sería más elevada en los países anglosajones (salvo Reino Unido) y nórdicos y más reducida en Europa continental y Reino Unido. Todo ello teniendo en cuenta que podría haber diferencias notables en los distintos territorios dentro de un mismo país en lo que respecta a la elasticidad de oferta (OCDE, 2019).

Gráfico 6: Elasticidad de la oferta de vivienda en distintos países



Fuente: How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates (OCDE, 2019) y Fundamental Drivers of House Prices in Advanced Economies (FMI, 2018).

La elasticidad de la oferta de la vivienda se ve afectada por diversos factores; como la escasez física de suelo y los condicionantes geográficos, demográficos o de transporte. También por la regulación: si las normativas ralentizan la urbanización del suelo o son fuente de incertidumbre, la elasticidad precio de la oferta de vivienda tenderá a ser menor. La literatura empírica sobre este tema es bastante amplia, y generalmente apunta a que a medida que aumenta el carácter restrictivo de la intervención urbanística, la elasticidad de la oferta tiende a reducirse¹⁹⁷. Por ejemplo, Chapelle et al. (2023) obtienen que, en los municipios

¹⁹⁵ Para un análisis más detallado se recomienda [La oferta de vivienda a largo plazo: su importancia, determinantes y medición](#) (Saiz, 2025).

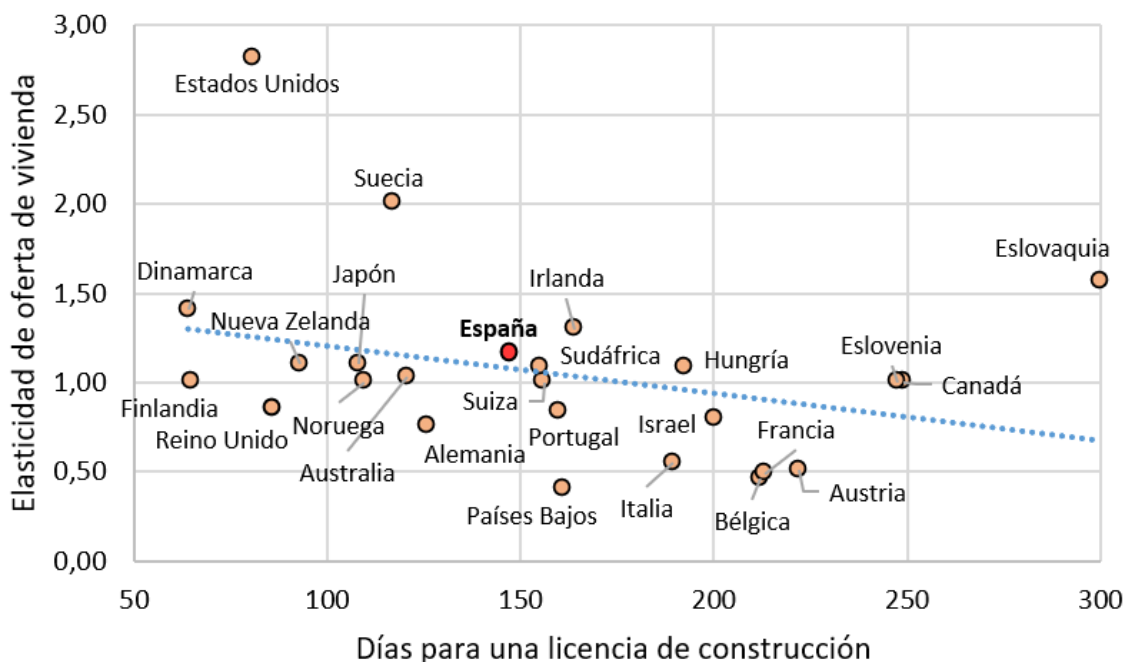
¹⁹⁶ El que la elasticidad tenga un valor de 1 (como apunta la OCDE) indicaría que con un aumento del 10% de los precios, la oferta de vivienda aumentaría un 10%.

¹⁹⁷ Como entre otros plantean Baum-Snow y Duranton (2025).

franceses, las regulaciones sobre el uso del suelo parecen ser las principales responsables de la baja elasticidad de la oferta de vivienda.

Un ejemplo de esa interrelación se muestra en el Gráfico 7 donde se aprecia que un mayor número de días para obtener una licencia de construcción (que es un indicador de mayor restricción) suele asociarse con una menor elasticidad de la oferta de vivienda ¹⁹⁸.

Gráfico 7: Elasticidad de la oferta de vivienda y lentitud en la concesión de licencias



Fuente: *How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates* (OCDE, 2019) y los datos de [Dealing with Construction Permits](#) del *Doing Business* del Banco Mundial (de 2019).

Una regulación restrictiva, al generar menor elasticidad de la oferta de vivienda, puede tener importantes efectos al implicar, *ceteris paribus*, mayor tendencia a alzas de precios de la vivienda ¹⁹⁹ (OCDE, 2021) y mayor volatilidad. Aparte de

¹⁹⁸ No obstante, no se ha obtenido una relación semejante entre otros indicadores como el indicador de restricción urbanístico de la OCDE.

¹⁹⁹ La OCDE (2021) estima que, si España adoptase la tercera normativa de regulación del suelo más flexible de entre los países de la OCDE, para 2050 se reduciría en casi en medio año el número de años acumulado de renta media necesarios para adquirir una vivienda media de 100 m². Una cifra considerable, dado que según el [Banco de España](#) se necesitan 7,3 años de rentas anuales para adquirir una vivienda media, [de 99,7 m2](#), por lo que se trataría de una reducción cercana al 7% del precio.

las notables repercusiones sociales que genera un incremento de precios, se producen también otros efectos económicos²⁰⁰, entre las que se puede destacar:

- **Efectos sobre el trabajo y la formación de capital humano:** las decisiones de trabajar y de formarse van a verse distorsionadas si la falta de vivienda restringe la movilidad de las personas. Esto, a su vez, obstaculizará las posibilidades de las empresas de acceder a capital humano y competir, al hacer más escasos dichos factores productivos.
- **Efectos directos sobre la productividad:** puede producirse un desaprovechamiento de economías de aglomeración si, como señala el Banco de España (2024), *“las áreas más productivas con restricciones de oferta de vivienda residencial no alcanzarían su escala óptima”*. Lo que, de nuevo, puede tener efectos sobre la competitividad y la eficiencia de las empresas.
- **Efectos sobre la acumulación de capital físico:** la inversión en vivienda representaría en torno a un quinto de la acumulación bruta de capital de la economía (OCDE, 2021). Así, un encarecimiento de la misma puede drenar recursos de otras decisiones de consumo e inversión de hogares y empresas.
- **Efectos sobre otros sectores económicos:** el encarecimiento de vivienda supone una mayor presión sobre el coste de producción de muchas actividades económicas, elevando precios en general y perjudicando a la competitividad de la economía. En particular, los distintos agentes en una economía compiten por un espacio limitado, con lo que este tenderá a asignarse a aquellas actividades susceptibles de obtener un mayor valor. Así, el encarecimiento del suelo y la vivienda puede desplazar a usos alternativos, por la presión en los precios sobre las decisiones espaciales de los agentes.

4.3. Caracterización de la demanda de suelo

La demanda de suelo se encuentra constituida por dos segmentos principales: las AAPP y las empresas de promoción inmobiliaria.

²⁰⁰ Por ejemplo, Hsieh y Moretti (2019) calculan que en Estados Unidos, de relajarse las restricciones al uso del suelo en tres ciudades (Nueva York, San José y San Francisco) hasta el nivel mediano de restricción en las áreas metropolitanas del país, podría haber aumentado la tasa de crecimiento de la producción de estas ciudades en un 36,3% entre 1964 y 2009. Esto podría haber incrementado el PIB de Estados Unidos en 2009 en un 3,7 %, lo que supondría de media unos 3.685 \$ más de ingresos anuales. Un impulso a la producción que tendría lugar de media. Impulso consecuencia de una mejor asignación del factor trabajo, más productivo, ante la reducción de restricciones a la oferta de vivienda.

Por otro lado, también podrían producirse efectos redistributivos, por ejemplo, a través del fenómeno de *“not in my backyard”*, por el que los que ya son propietarios presionan a los reguladores de la normativa urbanística para evitar cambios en el planeamiento que les perjudiquen (pudiendo ser estos propietarios especialmente efectivos en sus reivindicaciones) cuando se trata de municipios más pequeños.

Las **AAPP** demandan suelo por distintos motivos. Entre ellos, la construcción de viviendas sociales, infraestructuras, de edificios públicos, de zonas verdes o de equipamientos culturales, sanitarios, deportivos, educativos, etc. En muchas ocasiones las AAPP se aprovisionan de suelo mediante mecanismos ajenos al mismo, a través de las cesiones realizadas por los propietarios a raíz de las actuaciones de transformación urbanística o mediante el sistema de expropiación. Un caso claro en el que se utiliza este último mecanismo es en la construcción de infraestructuras.

Por su parte, las **empresas de promoción inmobiliaria** demandan a fin de producir propiedad inmobiliaria. Esta cuenta con distintas tipologías, incluyendo viviendas, espacios industriales, oficinas o establecimientos comerciales.

La demanda por motivos residenciales es la que tiene mayor relevancia cuantitativa. La demografía y el ritmo de formación de hogares, junto con la evolución de la renta, son los factores más determinantes sobre el nivel de demanda residencial.

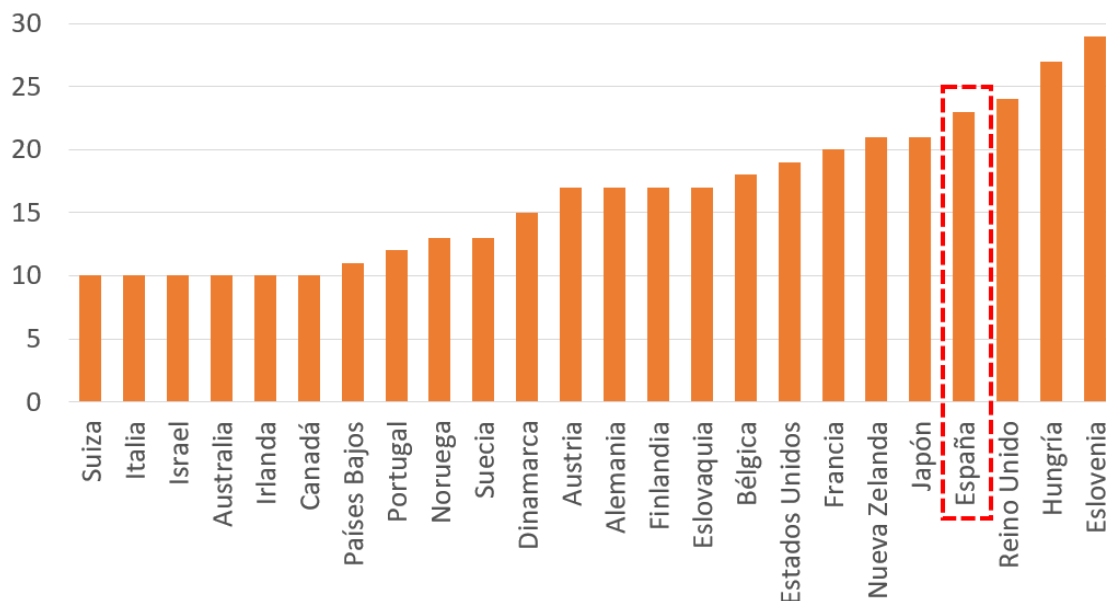
La demanda de suelo es una demanda derivada de la demanda de vivienda y de otros tipos de propiedad inmobiliaria. Por lo tanto, el precio del suelo guarda una relación con el precio de la propiedad inmobiliaria, en la medida en que la demanda pujaría por el suelo, como máximo, la diferencia entre lo que cuesta urbanizarlo y el valor esperado que tendrá la propiedad inmobiliaria construida sobre él.

5. RESTRICCIONES A LA COMPETENCIA Y A LA REGULACIÓN EFICIENTE

El amplio marco normativo que regula actualmente las actividades relacionadas con la ordenación del territorio supone una intervención muy detallada sobre el sector del suelo y el urbanismo. Aunque la justificación de que exista intervención pública responde en gran medida a objetivos legítimos de interés general, dicha intervención genera ineficiencias y distorsiones sobre la competencia pueden, dar lugar a rigidez para responder a cambios de las circunstancias e incluso pueden crear incentivos a la retención y especulación con el suelo, fomentando así su escasez. Por ello, debe diseñarse de forma adecuada, siguiendo los principios de buena regulación, para alcanzar dichos objetivos minimizando las distorsiones.

En el ámbito del urbanismo español, el marco jurídico vigente parece poner de manifiesto algunos elementos que podrían estar contribuyendo a situaciones de complejidad, discrecionalidad, inconsistencia, inseguridad jurídica, rigidez o lentitud administrativa. En esta línea, la OCDE apunta a que España contaría con una de las regulaciones del uso de suelo más restrictivas del entorno, como se refleja en el Gráfico 8 (OCDE, 2023).

Gráfico 8: Indicador de gobernanza del uso del suelo de la OCDE



Fuente: OECD Economic Surveys: Spain (OCDE, 2023) ²⁰¹.

A continuación, a lo largo de este apartado se identifican diversos aspectos regulatorios que podrían estar afectando al proceso de transformación del suelo y, en consecuencia, a la capacidad de provisión de suelo para nuevas viviendas, tanto libres como sociales o protegidas.

5.1. Restricciones a la oferta y los usos del suelo

El urbanismo español se caracteriza, en términos generales, por una **planificación detallada** sobre qué suelo puede ser urbanizado, de qué manera puede desarrollarse y en qué momento puede llevarse a cabo dicho desarrollo. Si bien la planificación puede estar justificada y atender a razones imperiosas de interés general, puede también dificultar la adaptación a las necesidades cambiantes tanto del entorno como de la ciudadanía y dificultar el acceso al suelo, en ocasiones incluso de forma innecesaria o desproporcionada en relación a los objetivos perseguidos. En particular, el alto detalle de la regulación da lugar a que, al asignarse usos muy específicos a los terrenos, la oferta de suelo resulta condicionada, reduciéndose el margen para que se determine de

²⁰¹ El indicador de gobernanza del uso del suelo es definido por la OCDE entre 0 (menos restrictivo) y 30 (más restrictivo), donde los valores más altos reflejan mayores solapamientos y descentralización en las decisiones, lo que estaría asociado a políticas más restrictivas (OCDE, 2023). El indicador se calcula sumando la importancia del nivel de gobierno correspondiente en las decisiones sobre el uso del suelo (de 0 a 5), ponderado según el nivel de descentralización (a nivel metropolitano=1, municipal=2, distrito=3). Se construyó según las respuestas al Cuestionario de la OCDE de 2019 sobre Vivienda Asequible y Social (OCDE, 2020).

forma más eficiente y flexible su asignación entre usos alternativos, tanto en términos de cantidad como de localización.

En este sentido, **la existencia de distintas “fronteras urbanísticas” entre diferentes tipologías de suelo supone, desde un punto de vista económico, una forma de restricción en las cantidades disponibles.** La segmentación artificial de los distintos suelos según sus posibilidades de desarrollo se produce a distintos niveles, suponiendo la necesidad de atravesar distintos trámites administrativos para avanzar a etapas posteriores. En un primer momento esta frontera tendría lugar entre suelos rústicos y urbanizables, pero incluso dentro de estos últimos existen distintas categorías. Este tipo de configuración, en tanto que limita los usos del suelo según distintas categorías, puede dar lugar a escasez de determinados tipos de suelos finalistas y, en consecuencia, distorsiones sobre los precios.

5.1.1. Delimitación administrativa del suelo que puede urbanizarse

La clasificación del suelo recogida en los planes generales, así como en los distintos instrumentos de desarrollo, constituye el principal mecanismo a través del cual la administración urbanística establece qué terrenos podrán ser urbanizados en el futuro y orienta el proceso de transformación urbanística en el tiempo. Al definir la llamada frontera urbanística, que distingue entre suelo urbanizable y suelo no urbanizable, el planeamiento introduce una limitación al desarrollo urbano, dejando fuera del proceso de urbanización una parte significativa del territorio, en muchos casos por criterios de programación o planificación temporal. Este suelo, en principio, podría llegar a incorporarse al proceso urbanizador en fases posteriores, cuando así se considere oportuno desde la planificación.

Al restringirse la oferta potencial de suelo, esta delimitación tiende también a **reducir la elasticidad de dicha oferta**, lo que puede reforzar la posición de los propietarios de suelo ya clasificado como urbanizable. La delimitación puede estar justificada a fin de organizar el espacio urbano o las infraestructuras, pero su excesiva rigidez también puede causar dilaciones innecesarias y escasez que dificulten actuaciones adecuadas o necesarias. En algunos casos, esto podría llegar incluso a favorecer dinámicas de retención de suelo, a pesar de que el marco normativo (incluido el artículo 47 de la Constitución Española) contempla objetivos orientados a evitar este tipo de comportamientos²⁰².

Por otra parte, la posibilidad de modificar la clasificación del suelo (por ejemplo, pasando de no urbanizable a urbanizable) puede adquirir un valor económico significativo, sin que existan costes directos de producción asociados. En este

²⁰² La CNMC no excluye la posibilidad de que los documentos citados puedan haber sufrido cambios desde su aprobación.

contexto, pueden surgir riesgos de que aparezcan dinámicas de búsqueda de rentas por parte de algunos operadores del sector.

5.1.2. Determinación pormenorizada de los usos del suelo

Otra posible fuente de restricciones puede encontrarse en el sistema de calificación urbanística. Especialmente, cuando este alcanza un elevado grado de detalle, lo que puede limitar la flexibilidad en la asignación de usos.

A través de la calificación, el planeamiento asigna a cada ámbito del territorio determinados usos. A partir de un conjunto de categorías predefinidas, se elabora una distribución espacial en la que cada zona queda vinculada a uno o varios usos específicos. De este modo, el planificador orienta la forma en que se prevé que se utilice el suelo en el futuro. Estos usos pueden ser globales o más pormenorizados, e incluso subdividirse en categorías adicionales. Asimismo, pueden establecerse distintos niveles de compatibilidad entre usos. Junto a ello, el planeamiento también define parámetros asociados a la intensidad del uso, como la edificabilidad, la ocupación o la densidad.

- **La finalidad teórica de la calificación es separar usos incompatibles para corregir externalidades** que podrían generar una pérdida de bienestar.
- Otra motivación detrás de la calificación es reservar suelo para garantizar la provisión de bienes con características de **bien público** (como las zonas verdes u otros equipamientos públicos), que, sin intervención, se podrían llegar a proveer de forma insuficiente.

No obstante, esta técnica de ordenación también presenta algunas limitaciones:

- La zonificación, en algunos casos, **no logra eliminar completamente las externalidades** asociadas a usos incompatibles, sino que más bien tiende a concentrarlas espacialmente.
- **La provisión de bienes públicos** a través de reservas de suelo y mecanismos de cesión **no siempre garantiza que dicha provisión sea la más eficiente**. Puede generar distorsiones en las decisiones de inversión y desarrollo urbano, desincentivando determinados proyectos y/o encareciendo el proceso de urbanización.
- Desde la perspectiva de la competencia, los efectos de la calificación presentan similitudes con los derivados de la clasificación del suelo. Al segmentar el territorio por usos, **se limita la flexibilidad** para reasignar el suelo entre alternativas, tanto en cantidad como en localización. Esto puede influir en los precios relativos, de forma que, por ejemplo, el suelo destinado a vivienda pueda encarecerse respecto a un escenario de mayor flexibilidad, mientras que otros usos, como oficinas, podrían experimentar el efecto contrario. De manera indirecta, también puede ocurrir que ciertos usos queden

sobrerrepresentados o infrarepresentados en función de las decisiones de planeamiento, afectando a la competencia entre actividades.

- Por último, la calificación tiende a favorecer la creación de áreas con usos muy homogéneos, lo que, junto con la segmentación detallada de categorías y las restricciones de compatibilidad, puede limitar el desarrollo de entornos urbanos más mixtos y diversos. Esto puede traducirse en mayores distancias de desplazamiento y, en algunos casos, en impactos ambientales adicionales. Asimismo, en determinados contextos, podría restringirse la presencia de usos residenciales en zonas consolidadas, incluso cuando exista demanda potencial para ello.

En última instancia, los usos permitidos y su grado de detalle dependen en gran medida de la autoridad urbanística municipal, por lo que existe una notable diversidad de enfoques, con planeamientos que presentan niveles muy distintos de precisión y complejidad. El Recuadro 9 ejemplifica un caso particular del detalle que pueda alcanzar la calificación del suelo.

Recuadro 9: Calificación del suelo en Vitoria-Gasteiz

Para ilustrar el diseño de una calificación urbanística muy pormenorizada, en el Estudio de suelo de 2013 de la CNC, se puso como ejemplo la ciudad de Vitoria, donde el planeamiento utilizaba 10 usos globales y 40 usos pormenorizados.

En la actualidad, de acuerdo a sus últimas [normas urbanísticas](#), la situación es similar, contándose 8 usos globales y 51 tipos básicos de subzona.

En concreto, se distinguen los siguientes tipos básicos de subzona:

- Subzonas residenciales. a1 Casco Medieval. a2 Vivienda en manzana o de Ensanche. a3 Vivienda colectiva abierta; a31 Vivienda colectiva abierta alineada con vial; a32 Vivienda colectiva abierta en parcela ajardinada; a5 Vivienda unifamiliar agrupada; a51 Vivienda unifamiliar agrupada en hilera; a52 Agrupación compacta de vivienda unifamiliar; a6 Vivienda unifamiliar; a61 Vivienda unifamiliar aislada; a62 Vivienda unifamiliar pareada o bifamiliar; a63 Vivienda unifamiliar de Pueblo; a64 Vivienda unifamiliar consolidada en medio rural.
- Subzonas actividades económicas productivas. b1 Uso productivo; b11 Uso productivo genérico común; b12 Uso productivo de borde viario arterial; b2 Uso industrial; b21 Uso industrial en edificación aislada; b22 Uso industrial en edificación compacta
- Subzonas de actividades económicas terciarias. c1 Genérico o común; c2 Oficinas y bancos; c3 Comercios y mercados; c4 Hoteles y residencias; c5 Núcleos zoológicos; c6 Establecimientos públicos.
- Subzonas de equipamiento; d1 Genérico; d2 Deportivo; d3 Educativo; d4 Sanitario; d5 Asistencial; d6 Cultural-Asociativo-Recreativo; d7 Espectáculos; d8 Religioso; d9 Administración pública; d10 Defensa; d11 Alojamiento dotacional.
- Subzonas de red viaria. e1 Red viaria; e11 Red viaria interurbana o carreteras; e12 Red viaria urbana o calles. e2 Sendas rurales; e3 Itinerarios verdes; e4 Aparcamiento; e41 Aparcamiento en superficie; e42 Edificio de aparcamiento.
- Subzonas de transporte; f1 Red de ferrocarril; f2 Red de tranvía; f3 Estaciones; f4 Aeropuerto.
- Subzonas de espacios libres urbanos; g1 Grandes parques urbanos; g12 Otras zonas verdes públicas; g13 Espacios libres pavimentados.
- Subzonas de infraestructuras de servicios. h1 Grandes servicios urbanos; h2 Cementerios y tanatorios; h3 Instalaciones de suministro o venta de combustibles, carburantes, etc. h4 Infraestructuras básicas; h41 De abastecimiento de agua. h42 De saneamiento de agua. h43 De producción y suministro de energía eléctrica y calefacción urbana. h44 Otras infraestructuras (Residuos, gas, petrolíferas, telecomunicaciones, ...).

Fuente: elaboración propia.

En este sentido, algunos territorios (como muestra un ejemplo del Recuadro 10) ya han comenzado a introducir iniciativas dirigidas a facilitar cambios de uso, especialmente en la transformación de oficinas hacia vivienda (en determinados casos, vinculada a vivienda protegida). No obstante, estas medidas se han aplicado de forma aún limitada y condicionada a requisitos relativamente exigentes, por lo que su alcance efectivo continúa siendo reducido.

Recuadro 10: Flexibilización de los cambios de uso en la Comunidad de Madrid

En la Comunidad de Madrid, con la Ley 3/2024, de Medidas Urbanísticas para la Promoción de Vivienda Protegida, se ha flexibilizado, de forma temporal, la posibilidad de cambiar desde usos terciarios a viviendas de protección en régimen de alquiler (por un plazo mínimo de 15 años), sin modificar el planeamiento. Ello siempre que se obtenga la correspondiente licencia municipal y se cumplan los requisitos técnicos y de habitabilidad exigibles a las viviendas.

Fuente: elaboración propia.

Los efectos derivados de un elevado grado de detalle en la regulación pueden verse intensificados en función del nivel de restricción que establezcan las normas urbanísticas que desarrollan la zonificación y los distintos usos permitidos en el suelo ordenado por el plan. En este contexto, **es posible encontrar una gran diversidad de exigencias relativas a las características de los usos del suelo**. Entre ellas se incluyen, por ejemplo, condiciones vinculadas a las parcelas (como dimensiones, distancias, localización, ocupación o aprovechamiento); a la forma y volumen de la edificación (como alturas, número de plantas, construcciones bajo rasante, vuelos o criterios estéticos); a aspectos funcionales de los edificios (como condiciones de iluminación y ventilación, accesibilidad y circulación interior, seguridad y salubridad, o requisitos de habitabilidad y calidad de los espacios); así como a la dotación de aparcamientos.

No todas estas disposiciones parecen responder a criterios de estricta necesidad o proporcionalidad, ni siempre se orientan a una lógica de mínima distorsión, especialmente cuando presentan un alto nivel de detalle y heterogeneidad entre distintas zonas. En algunos casos, su justificación desde el punto de vista del interés general puede resultar menos evidente desde una perspectiva económica o urbanística.

En relación con el uso residencial, por ejemplo, pueden observarse requisitos asociados a la edificabilidad (como limitaciones de densidad o altura), a las características arquitectónicas o de parcela, así como a exigencias técnicas y de dotación mínima, tales como superficies mínimas de vivienda o de estancias específicas, o restricciones relativas a la compatibilidad con otros usos.

Recuadro 11: Limitación a tres alturas en Madrid de 2007 a 2015

En la Comunidad de Madrid, se prohibió construir edificios de más de tres plantas (incluida la baja) más áticos (salvo el caso de “edificios singulares”), durante el periodo de 2007 a 2015 ([Ley 3/2007, de medidas urgentes de modernización del Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid](#), por la que se modifica el art. 39 de la Ley de Suelo madrileña).

Esta medida tuvo un notable impacto en las posibilidades edificatorias de vivienda, al restringir la cantidad de oferta, sin tener en cuenta las posibles distorsiones sobre el modelo de ciudad extensivo que se estaba incentivando, que (aparte otros posibles impactos medioambientales por las mayores necesidades de transporte) consume abundante suelo.

Fuente: elaboración propia.

5.1.3. Restricciones urbanísticas al acceso o ejercicio de actividades económicas

En un extremo, las restricciones urbanísticas presentes en la calificación del suelo podrían incluso llegar a cerrar mercados, y también condicionar de forma significativa cómo se configura la oferta de distintas actividades económicas. Una calificación del suelo excesivamente pormenorizada puede obstaculizar el acceso a la actividad y reducir el grado de competencia dentro de múltiples ámbitos. En particular, al restringir el espacio disponible para establecimientos en multitud de sectores económicos con una relevancia de la dimensión local para la competencia, como el de la distribución comercial, el sanitario y hospitalario, la distribución de carburantes, etc. Pero también otros, como podría ser de cara al despliegue de energías renovables.

Estas restricciones igualmente podrían tener impacto sobre la producción de vivienda. En concreto, en el caso de que estas deban tener unas características muy concretas dadas por las normas urbanísticas, y que desincentiven a la inversión o eleven sus costes. Estas limitaciones podrían estar teniendo un impacto particular sobre el desarrollo de la construcción industrializada, ante la imposibilidad de adaptar la industrialización de procesos y estructuras constructivas a la casuística de las normas urbanísticas de cada municipio.

El cierre del mercado de determinadas actividades puede producirse de forma directa o indirecta en función de las características exigidas a cada uno de los usos. Según García Bernaldo de Quirós (2016), este tipo de restricciones urbanísticas al acceso o ejercicio de actividades económicas afectaría sobre todo *“al establecimiento de estructuras comerciales, sobre todo a aquellas que requieren amplios espacios y deben cumplir determinadas exigencias técnicas, como ocurre con las estaciones de servicio o las grandes superficies”*.

Entre las restricciones de este tipo que se pueden destacar se encontrarían:

- Límites a los lugares en los que los distintos establecimientos pueden ubicarse: existen prohibiciones de ubicarse en determinados usos del planeamiento o incluso en ninguno (por ejemplo, si no se prevé su compatibilidad con ninguno de los definidos), pero también se limita según la titularidad de los suelos (público o privado) o según bajo qué régimen es posible establecerse. Igualmente puede imponerse que una actividad se ubique en un edificio de forma exclusiva, que solo pueda ejercerse en determinadas plantas o delimitándose usos incompatibles en un mismo edificio.
- Distancias mínimas entre usos: ya sea entre unos usos y otros, o de forma más restrictiva, distancias mínimas entre unos locales y otros que realizan una misma actividad económica.
- Fijación de un número de inmuebles dedicados a un uso, donde, según Gimeno Fernández (2024), puede realizarse de forma directa, fijándose un

número limitado del total de inmuebles en el que se da un determinado uso permitido, o indirecta, mediante limitaciones en los inmuebles compatibles con un determinado uso.

- Limitaciones a las características de las parcelas que pueden usar estas actividades, como podría ser su tamaño (su superficie máxima o mínima) o su forma.
- Restricciones a las características de las edificaciones con las que se realiza la actividad económica, como son el volumen y forma de los edificios, pero también de tipo funcional (condiciones sanitarias, ambientales, accesos...) o de reserva de aparcamientos.

Algunas de estas restricciones podrían justificarse por razones de interés general, en especial en casos en los que dichas actividades económicas generen suficientes externalidades o efectos sobre terceros. Otras, en cambio, podrían resultar innecesarias o desproporcionadas, existiendo alternativas menos distorsionantes para alcanzar los objetivos públicos motivados. A su vez, muchos de estos condicionantes estarían cargando innecesariamente los instrumentos urbanísticos, pudiendo tener mejor cabida en otro tipo de actos normativos.

A modo meramente ilustrativo y sin ánimo de exhaustividad, pueden mencionarse como restricciones a la competencia potencialmente injustificadas identificadas en los Planes Generales de Sevilla y de Santa Cruz de Tenerife, ya puestas de relieve en el Estudio de suelo de 2013, actualmente todavía en vigor (ver Recuadro 12)²⁰³. También distintas restricciones analizadas por la ACCO relacionadas con actividades de pública concurrencia, comercios alimentarios, servicios turísticos o en equipamientos funerarios²⁰⁴, o las encontradas en el marco de la impugnación del Plan General de Bilbao (expediente [LA-CA/01/17](#)).

²⁰³ La CNMC no excluye la posibilidad de que los documentos citados puedan haber sufrido cambios desde su aprobación.

²⁰⁴ Presentes en los expedientes [IR 80/2025](#), [IR 78/2025](#) y [IR 75/2024](#) de la ACCO.

Recuadro 12: Ejemplos reales de restricciones a la competencia en el planeamiento

En las [normas urbanísticas del Plan General de Sevilla](#), además de restringir la clase de suelo en el que podrá instalarse un establecimiento de distribución de carburantes, se establece tanto el régimen de acceso (concesión administrativa, si es en suelo público) como otros condicionantes: tamaño mínimo de la parcela, distancias mínimas entre establecimientos, características de la parcela, etc.

En las [normas urbanísticas del Plan General de Santa Cruz de Tenerife](#), en relación con las grandes superficies, se alude a un régimen de licencia y se determina que la concesión de la licencia *“podrá supeditarse a la demostración de la aceptabilidad de los impactos que estos establecimientos puedan producir sobre el tráfico y la estructura comercial existente”*, lo que incluye un criterio de tipo económico (estructura comercial existente), prohibido por la Directiva de Servicios y la transposición nacional de dicha norma.

Fuente: elaboración propia a partir de la actualización de la información del estudio [“Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”](#) (CNC, 2013).

Para el caso de la distribución comercial, el planeamiento puede llegar a prohibir directamente el establecimiento de determinados formatos comerciales en partes del territorio, como ya se recogía en el Estudio de suelo de 2013, restricciones que aún estarían vigentes (ver Recuadro 13) ²⁰⁵.

Recuadro 13: Ejemplo de prohibición de determinados formatos comerciales a través del planeamiento

En las ordenanzas de al menos [dos Planes Parciales de Jerez](#) (uno de 2025) se establece *“la prohibición de establecer grandes superficies minoristas”* (Plan Parcial Sector “Dehesa de Siles II” y Plan Parcial del Sector “Geraldino”).

Fuente: elaboración propia a partir de la actualización de la información del estudio [“Problemas de competencia en el mercado del suelo en España”](#) (CNC, 2013).

Otro caso similar serían las restricciones urbanísticas impuestas a los alojamientos turísticos, tal y como se recogen en el Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España²⁰⁶ de la CNMC y otros informes de la autoridad. Estos señalan numerosas restricciones en las regulaciones urbanísticas vigentes, como son moratorias en la concesión de licencias, restricciones por usos del suelo, por zonas o barrios, o por usos de las viviendas en un mismo inmueble, además de requisitos técnicos y equipamientos mínimos de las viviendas turísticas. Muchas normas determinan, mediante el planeamiento, dónde puede establecerse una vivienda de uso turístico o el número de viviendas turísticas que debe haber en un área determinada, cuestión que la CNMC ya ha considerado que carece de justificación económica.

²⁰⁵ La CNMC no excluye la posibilidad de que los documentos citados puedan haber sufrido cambios desde su aprobación.

²⁰⁶ [“Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España”](#) (CNMC, 2018).

Muchas de estas restricciones a la competencia no encuentran una justificación en las memorias urbanísticas de los planes. Esto dificulta la valoración sobre su adecuación y proporcionalidad a los fines perseguidos.

5.2. Rigidez del planeamiento como norma jurídica

Parte de las dificultades pueden relacionarse con el hecho de que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística tienen la consideración de normas jurídicas de carácter reglamentario. Esta naturaleza normativa puede dotarlos de una cierta rigidez que, en ocasiones, dificulta su adaptación y puede generar ineficiencias, con posibles efectos en términos de seguridad jurídica y en la gestión del desarrollo urbanístico.

El plan urbanístico constituye una figura en cierto modo singular, ya que, aunque formalmente es una norma, en términos materiales integra tanto contenidos normativos (como la clasificación y calificación del suelo) como elementos de carácter más ejecutivo y administrativo, entre los que se incluyen la programación, la gestión y la definición de las actuaciones necesarias para su desarrollo. En este sentido, puede entenderse que los planes combinan funciones que tradicionalmente se asociaban, por separado, a instrumentos normativos y a proyectos de ejecución urbanística.

Esta naturaleza híbrida ha llevado a plantear que la aplicación estricta del régimen jurídico propio de los reglamentos, sin matices, puede no siempre adaptarse fácilmente a este tipo de instrumentos, dada su complejidad y su doble dimensión normativa y operativa.

Entre los efectos asociados a esta consideración de los planes como normas reglamentarias, se han señalado algunas consecuencias que, en determinados casos, podrían actuar como barreras de carácter administrativo. Entre ellas, se encuentra la posibilidad de que la nulidad de pleno derecho afecte a la totalidad del planeamiento por la existencia de un vicio, incluso de naturaleza formal; la dificultad para llevar a cabo la subsanación de errores; o las limitaciones para introducir modificaciones con agilidad. Todo ello puede contribuir a una menor capacidad de adaptación del planeamiento a las necesidades cambiantes de la sociedad y de las ciudades, y, en algunos casos, a la aparición de situaciones de incertidumbre en su aplicación.

5.2.1. Nulidad de pleno derecho de los planes urbanísticos

El urbanismo español se caracteriza, en la actualidad, por un elevado grado de burocratización y judicialización, elementos que pueden dificultar la tramitación del planeamiento. Estos factores pueden contribuir a generar incertidumbre en torno a los planes urbanísticos, lo que incluso podría llegar a desincentivar la elaboración de nuevos instrumentos de planificación.

En este sentido, las amplias posibilidades de impugnación derivadas del reconocimiento de la **acción pública** en materia urbanística, abierta a cualquier persona, junto con la consideración de los planes como normas jurídicas susceptibles de control jurisdiccional, pueden dar lugar a situaciones en las que incluso vicios de carácter formal impliquen la **nulidad total** del plan. Asimismo, la posibilidad de **impugnación indirecta** contribuye a que los planes puedan permanecer durante largos periodos en una situación de incertidumbre respecto a su validez, lo que incrementa la **inseguridad jurídica** del sistema.

Esta incertidumbre regulatoria y el riesgo asociado al planeamiento pueden tener también implicaciones en términos de competencia, en la medida en que favorecen la entrada únicamente de operadores con mayor capacidad para asumir dicho riesgo, lo que podría reducir el número efectivo de participantes en el mercado.

Una de las consecuencias más relevantes de este contexto es la elevada cifra de planes urbanísticos anulados en los últimos años, con efectos que pueden extenderse en cascada a los instrumentos de desarrollo y a los actos de ejecución derivados. Según el [Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#), *“el número de instrumentos de planeamiento urbanístico que han sido anulados por los Tribunales en los últimos años es muy elevado, afecta a todo tipo de ciudades (de pequeño, mediano o gran tamaño) y se distribuye prácticamente por todas las CCAA”*. Entre los casos mencionados se encuentran, entre otros, los Planes Generales de Madrid, San Sebastián, Cartagena, Las Palmas, Ibiza, Toledo, Gijón, Santander o Marbella. De acuerdo con Ezquiaga (2025), en 2023 la nulidad afectaba aproximadamente a 94 municipios.

Este escenario puede dar lugar a una cierta pérdida de recursos, en la medida en que se invalida el esfuerzo invertido en la elaboración y tramitación del planeamiento. Además, puede generar ineficiencias al restablecerse, en algunos casos, **planeamientos anteriores** que no responden a las necesidades actuales de las ciudades o que incorporan regulaciones menos adaptadas al contexto vigente, incluso con posibles efectos sobre la competencia.

En determinados supuestos, tampoco resulta viable la recuperación del planeamiento previo, ya que la realidad urbanística de algunos ámbitos puede haber cambiado de forma significativa respecto a la situación considerada en su momento. Esto puede provocar que ciertos espacios queden en una situación transitoria de indefinición hasta la aprobación de un nuevo plan.

Por último, esta incertidumbre jurídica, unida al largo periodo que suele transcurrir entre la aprobación de un instrumento y su eventual anulación, puede actuar como un factor de desincentivo para las administraciones responsables de su elaboración y tramitación.

5.2.1.1. Imposibilidad de subsanar defectos formales o errores que no afectan al contenido de los planes

Los planes urbanísticos, al tener la consideración de normas de carácter reglamentario, pueden ser objeto de impugnación tanto por la vía directa como indirecta, lo que abre la posibilidad de que se declare su nulidad de pleno derecho en determinados supuestos²⁰⁷. En este contexto, **la nulidad puede llegar a apreciarse incluso cuando se trata de vicios de carácter meramente formal**, que en principio podrían resultar subsanables, o cuando el defecto no incide en el contenido sustantivo del plan ni altera la ordenación del territorio establecida.

Dicho de otro modo, en el régimen jurídico actual de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, **no siempre se contemplan mecanismos flexibles de subsanación, convalidación o conservación de trámites**. Esto implica que, **en caso de detectarse determinados vicios, en ocasiones puede ser necesario reiniciar la tramitación desde el inicio**, lo que, además de incrementar la incertidumbre, puede suponer una pérdida relevante de tiempo y recursos invertidos en su elaboración.

La **ausencia de vías más ágiles para corregir este tipo de defectos, así como las limitaciones para declarar nulidades parciales**, suele señalarse como un elemento que introduce rigideces en el sistema urbanístico. Esta situación adquiere especial relevancia si se tiene en cuenta la complejidad procedimental y la interacción con normativa sectorial y ambiental, que incrementan la probabilidad de que se produzcan errores formales, incluso de escasa entidad.

En este contexto, no es infrecuente que planes urbanísticos sean anulados por incumplimientos formales, incluso cuando ya han comenzado a desplegar efectos, ya sea a través de impugnaciones indirectas o como consecuencia de sentencias dictadas tiempo después de su aprobación. Como resultado, determinados errores de carácter formal o fácilmente subsanables pueden llegar a provocar, en algunos casos, la paralización de actuaciones urbanísticas de gran envergadura.

5.2.1.2. Nulidad en cascada de instrumentos urbanísticos

El principio de nulidad en cascada en el ámbito urbanístico implica que la eventual nulidad de un plan general puede extender sus efectos al planeamiento de desarrollo que deriva de él (como los planes parciales o determinados convenios urbanísticos), así como a los actos administrativos de aplicación que no hayan adquirido firmeza, entre los que se incluyen, por ejemplo, las licencias

²⁰⁷ Como aparece en el [proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#), siguiendo la doctrina y jurisprudencia.

La nulidad de pleno derecho queda regulada en el art. 47 de la LPAC 39/2015.

urbanísticas. En este sentido, al no existir un régimen jurídico específico plenamente adaptado a las particularidades de los planes urbanísticos, su consideración como normas de carácter general hace que **la nulidad de un instrumento de ordenación territorial y urbanística pueda afectar a la totalidad de su contenido**. Este contenido es, además, muy heterogéneo, ya que incluye tanto determinaciones normativas (como la clasificación del suelo o la regulación de usos) como elementos de carácter ejecutivo, entre los que se encuentran decisiones administrativas concretas (por ejemplo, la delimitación de unidades de actuación, la fijación de cargas y beneficios o la determinación de cesiones), así como documentación técnica de diversa naturaleza: planos, memorias, estudios, informes sectoriales, evaluaciones ambientales o programaciones temporales y económicas, procedentes en muchos casos de distintas Administraciones.

Como consecuencia de ello, **la nulidad del planeamiento superior puede dificultar la validez de planes o proyectos que se apoyen en él, así como limitar la posibilidad de otorgar nuevas licencias** en ejecución del planeamiento anulado. Incluso puede darse la circunstancia de que edificaciones ya ejecutadas pasen a encontrarse en situación de fuera de ordenación, con las dificultades que ello conlleva.

En conjunto, estos efectos en cascada pueden contribuir a incrementar la complejidad y la incertidumbre del sistema urbanístico, al amplificar el alcance de la nulidad más allá del instrumento inicialmente afectado.

5.2.1.3. Ausencia de límites a la acción pública urbanística

Otra de las posibles fuentes de judicialización del urbanismo, y en consecuencia de situaciones de nulidad del planeamiento, puede encontrarse en la **amplia configuración de la acción pública urbanística**, que en la actualidad no cuenta con una modulación significativa. Se trata de una figura heredada de la Ley del Suelo de 1956. En su origen respondía a la necesidad de reforzar el control del cumplimiento de la legalidad urbanística en un contexto en el que la supervisión administrativa era más limitada y la legitimación procesal estaba más restringida. Sin embargo, su configuración no ha experimentado una adaptación sustancial a los cambios normativos, institucionales y sociales producidos desde entonces.

En su formulación actual, la acción pública permite que cualquier persona, sin necesidad de acreditar un interés legítimo específico, pueda dirigirse a la Administración urbanística o a la jurisdicción contencioso-administrativa para instar el cumplimiento de la legalidad urbanística. **Esta amplitud, en un contexto distinto al original, puede dar lugar a una utilización muy diversa del mecanismo**, lo que ha llevado a plantear que, en determinados casos, podrían surgir incentivos no necesariamente alineados con el interés general, favoreciendo la interposición de recursos orientados a la impugnación de planes o proyectos. En este sentido, existe el riesgo de que esta configuración, al no

estar suficientemente delimitada, pueda generar efectos no deseados sobre el sistema urbanístico.

Por otro lado, **la posibilidad de impugnación indirecta** de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística, incluso una vez transcurrido el plazo ordinario para su recurso directo, **puede constituir otra fuente de incertidumbre jurídica**. Esta circunstancia permite, por ejemplo, cuestionar la validez de un plan general vigente desde hace años a través de la impugnación de instrumentos derivados (como planes parciales) o de actos de gestión y ejecución del planeamiento, como proyectos de reparcelación o licencias urbanísticas otorgadas en su aplicación.

5.2.2. Lentitud de las revisiones y modificaciones puntuales del planeamiento

Otra fuente de rigidez en el planeamiento urbanístico, vinculada a su naturaleza de norma jurídica de carácter reglamentario, se encuentra en la complejidad para tramitar **tanto las revisiones como las modificaciones** del planeamiento. En términos generales, estos procedimientos **deben llevarse a cabo siguiendo competencias y trámites similares a los exigidos para su aprobación inicial**.

Uno de los principales problemas radica en la **considerable duración de los procesos de revisión de los planes generales**, que en muchos casos puede extenderse durante años e incluso décadas. Durante ese tiempo, el planeamiento puede ir perdiendo adecuación respecto a la realidad urbana, económica o social sobre la que actúa. En algunos casos, para evitar una revisión integral, se recurre a modificaciones puntuales de carácter parcial, lo que puede dar lugar a una acumulación de cambios sucesivos que, en conjunto, terminan configurando un planeamiento fragmentado. Esta situación puede afectar a la coherencia del sistema y generar ciertas dificultades en términos de transparencia y seguridad jurídica.

A ello se suma que no siempre resulta sencillo determinar con claridad cuándo una alteración del planeamiento debe considerarse estructural (y, por tanto, requerir una revisión) o cuándo puede tramitarse como una modificación puntual. Esta falta de delimitación precisa puede dar lugar, en ocasiones, a la utilización de procedimientos inadecuados, lo que incrementa el riesgo de impugnaciones y posibles anulaciones. En cualquier caso, incluso las modificaciones puntuales de los planes generales suelen requerir plazos de tramitación prolongados.

Con carácter general, los procedimientos de revisión y modificación comparten buena parte de las exigencias procedimentales de la aprobación inicial del planeamiento. Así, se incluyen fases como los avances, la aprobación inicial, los trámites de información pública, la solicitud de informes sectoriales, los procedimientos de evaluación ambiental, así como la aprobación provisional y definitiva. En la práctica, esto puede implicar que, antes incluso del inicio formal del procedimiento, en el caso de revisiones complejas se prolonguen durante

largos periodos los trabajos preparatorios y de estudio, a lo que posteriormente se añaden los tiempos propios de la tramitación administrativa. En conjunto, estos procesos pueden extenderse durante varios años, en ocasiones en torno a 6 u 8, o incluso más, lo que contribuye a la ralentización de la incorporación de cambios.

Esta situación puede verse reforzada por la antigüedad media de muchos instrumentos de planeamiento, lo que hace cada vez más necesaria su adaptación a las condiciones actuales de los municipios.

En este contexto, la ausencia de mecanismos más ágiles de actualización puede dificultar el ajuste del planeamiento a las transformaciones demográficas, económicas y sociales, lo que podría afectar a su capacidad para responder de forma eficiente al interés general.

5.2.3. Falta de vías con las que impulsar nuevas viviendas con especial rapidez, mediante tramitaciones preferentes o urgentes

Del análisis jurídico se deriva, además, que una de las consecuencias de la rigidez del planeamiento podría ser la **carencia de mecanismos con los que actuar con especial rapidez, o incluso urgencia, incluso ante una necesidad acuciante o crisis por falta de oferta de vivienda**, como la actual, incluyendo el caso de tratarse de viviendas sociales o protegidas.

Sí se prevén herramientas como los proyectos estratégicos y las obras de interés general. Permiten a la administración (autonómica o central) impulsar proyectos (generalmente grandes parques tecnológicos, industriales, logísticos o energéticos) u obras (como carreteras o aeropuertos), sin necesidad de que estén previstos en el planeamiento, mediante una tramitación preferente y urgente. No obstante, los mismos no suelen contemplar la vivienda²⁰⁸ como una de sus actuaciones posibles, ni libre ni social o protegida, lo que podría constituir una oportunidad perdida para aportar flexibilidad al sistema en casos donde pudiera estar justificado.

5.3. Complejidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico y su tramitación

Del análisis del marco jurídico puede apreciarse la elevada complejidad asociada a los instrumentos de planeamiento urbanístico. Esta complejidad parece derivarse, por un lado, de la fragmentación y dispersión de la normativa

²⁰⁸ En general, estos instrumentos se conciben para grandes equipamientos, infraestructuras e instalaciones, o la implantación de actividades energéticas, industriales, de servicios o de ocio. Así, no consideran la vivienda, si bien podría quedar amparada en ciertas normas autonómicas como la cántabra o la balear.

urbanística y, por otro, de la gran cantidad y diversidad de instrumentos y procedimientos que intervienen en los procesos de transformación del suelo.

En conjunto, esta situación podría interpretarse como reflejo de un elevado grado de regulación administrativa en el ámbito urbanístico, caracterizado por un importante nivel de detalle técnico, documental y procedimental. En algunos casos, ello puede contribuir a reducir la capacidad de adaptación y flexibilidad del sistema, limitando la capacidad de adaptarse a dinámicas cambiantes en la asignación de usos y a las necesidades del territorio²⁰⁹.

En particular, el elevado número de instrumentos de planeamiento, la amplitud de la documentación exigida y la existencia de trámites que en ocasiones pueden resultar parcialmente redundantes son elementos que podrían estar dificultando el funcionamiento ágil del sistema urbanístico. Esta complejidad puede reflejarse, entre otros aspectos, en la elevada antigüedad de numerosos instrumentos de planeamiento actualmente vigentes.

5.3.1. Multitud y diversidad de instrumentos de planeamiento

El sistema urbanístico español se caracteriza por una **notable diversidad de instrumentos de planeamiento**, como los **planes generales, planes parciales, planes especiales o planes sectoriales**, entre otros, cada uno de ellos sujeto a procedimientos específicos de elaboración, tramitación y aprobación. A ello se añade que las Comunidades Autónomas han desarrollado sus propios marcos regulatorios e introducido particularidades normativas, configurando un sistema compuesto por 17 modelos autonómicos con distintos grados de complejidad y singularidad.

En esencia, el sistema **trata de abordar tanto la ordenación global del territorio como su ordenación más detallada**. Sin embargo, esta doble dimensión se articula a través de una amplia variedad de instrumentos cuya delimitación y función no siempre resultan fácilmente identificables, especialmente desde la perspectiva de los operadores económicos. Por ello, algunas reformas urbanísticas planteadas recientemente van más en línea de su simplificación, como puede apreciarse en el Recuadro 14 relativo a la Comunidad de Madrid.

Recuadro 14: Propuesta de planeamiento urbanístico en dos niveles de la Comunidad de Madrid

La nueva propuesta de [Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid](#) partirá de una nueva estructura de planes, basada en el principio de jerarquía. Con la filosofía de simplificar los distintos instrumentos y la base de que los términos municipales se encuentran y el urbanismo debe realizarse desde una visión más elevada. Para ello previsiblemente contará con los siguientes **instrumentos**:

²⁰⁹ TDC (1995).

- Un **Plan Regional** con el que superar problemas de borde entre municipios.
 - **Planes Estratégicos municipales**, de naturaleza mixta (de urbanismo, pero con aspectos sectoriales, como infraestructuras), no estructurantes ni pormenorizados y con impacto directo en los Planes Generales precedentes.
 - **Planes Ejecutivos municipales** donde contener en un único instrumento el planeamiento municipal (sustituye a los planes de desarrollo). Para evitar solapamientos se integrará con instrumentos de gestión e integrar dos evaluaciones ambientales (del proyecto y del planeamiento). Estos serían iniciativa de los promotores (se impone como obligación firmar un convenio), y podrían funcionar sin Plan Estratégico.
- Asimismo, el esquema actual se mantendría para evitar la paralización de la actividad urbanística con un **régimen transitorio** largo. Los Planes Generales no desaparecerían completamente, se irían adelgazando con los Planes Estratégicos. Las ordenanzas municipales pasarían a ser la clave para regular el urbanismo y no haría falta un Plan General.

Fuente: elaboración propia.

Desde el punto de vista de la competencia y del funcionamiento del sector de suelo y la vivienda, esta proliferación y diversidad de instrumentos puede generar determinados efectos. En particular, la existencia de múltiples marcos normativos y procedimentales puede incrementar los costes fijos asociados a la actividad, como los derivados del asesoramiento jurídico y técnico, o de la propia tramitación administrativa, así como exigir un elevado conocimiento especializado del contexto local y autonómico.

Esta circunstancia puede favorecer comparativamente a los operadores con mayor experiencia o implantación previa en el territorio, mientras que puede representar mayores dificultades de acceso para nuevos entrantes, especialmente en el caso de pequeñas y medianas empresas o de operadores procedentes de otras áreas o países.

5.3.2. Exhaustividad de la documentación exigida en los Planes Generales

El contenido de los Planes Generales ha experimentado una progresiva ampliación con el paso del tiempo, superando en muchos casos la función tradicional de definir la estructura general y básica del territorio. En la actualidad, estos instrumentos se encuentran condicionados por un **número creciente de exigencias regulatorias, especialmente de carácter sectorial**, que han incrementado tanto su alcance material como la cantidad de documentación complementaria necesaria para su elaboración y aprobación.

Así, por ejemplo, algunas Comunidades Autónomas incorporan en los Planes Generales determinaciones de ordenación urbanística muy detalladas, más próximas a las funciones que tradicionalmente desempeñaban los instrumentos de desarrollo. En otros casos, las memorias de los planes incluyen contenidos que van más allá de la mera justificación de la ordenación propuesta. Como consecuencia, **determinados Planes Generales han adquirido una**

dimensión y un grado de detalle considerablemente superiores a los inicialmente previstos para este tipo de instrumentos.

A ello se añade que muchas de las determinaciones incluidas en los Planes Generales tienen carácter vinculante, lo que puede limitar la capacidad de adaptación posterior a través de los instrumentos de desarrollo. De este modo, **los planes derivados quedan condicionados por el nivel de detalle previamente fijado en el planeamiento general**, en aplicación del principio de jerarquía normativa. Esta circunstancia puede incrementar también su exposición a **posibles efectos de nulidad en cascada**.

En este sentido, algunos autores han señalado que los Planes Generales presentan dificultades para responder con agilidad a las dinámicas urbanas actuales. Así, Baño León (2020) destaca que estos instrumentos tienden a ser excesivamente rígidos y detallados, proyectándose además sobre horizontes temporales muy amplios y, en ocasiones, sin el respaldo suficiente de mecanismos eficaces de coordinación supramunicipal. A modo de ejemplo, el Recuadro 15 muestra el caso de varios planes generales, para valorar la complejidad de los mismos.

Recuadro 15: Documentación en la revisión del Plan General de Valladolid

Para ilustrar la gran cantidad de documentos que componen un Plan General pueden analizarse distintos ejemplos, entre ellos:

- **Valladolid**, cuya revisión se aprobó definitivamente en 2020. El [Plan General](#) cuenta con un total de más de 1.000 archivos, estructurados en torno a seis bloques (01. Documentos de información, análisis y diagnóstico, 02. Memoria vinculante, 03. Normativa urbanística, 04. Planos de ordenación, 05. Catálogo, 06. Estudio económico).
- **Bilbao**, aprobado definitivamente en 2022. El [Plan General](#) se compone de unos 166 archivos (01. Síntesis, 02. Normas Urbanísticas Generales y Distritos, 03. Planos Generales de Ordenación, 04. Catálogo, 05. Evaluación ambiental, 06. Memorias, 07. Estudio económico, 08. Planos generales de información).
- **Castellón**, con un [Plan General estructural](#) aprobado en 2021. Este se compone de 88 documentos (incluyendo dos modificaciones).
- **Gijón**, cuyo [Plan General](#) se aprobó en 2019. En este caso el número de archivos asciende a 322 (sobre todo por las fichas del Plan General).

Fuente: elaboración propia.

La combinación de un elevado número de instrumentos de planeamiento y de la creciente extensión y complejidad de su contenido podría constituir uno de los factores que explican la lentitud de la fase de planeamiento urbanístico. Ambos elementos parecen estar estrechamente vinculados al diseño regulatorio vigente, caracterizado por un alto grado de detalle técnico, documental y procedimental.

5.3.3. Riesgo de trámites redundantes y excesivos en los instrumentos de planeamiento

A la complejidad propia de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística se añade la **cantidad y diversidad de requisitos procedimentales** que intervienen en los procesos de transformación del suelo. Esta **acumulación de trámites** puede incrementar la dificultad técnica y administrativa de la actividad urbanística y contribuir, en determinados casos, a la lentitud de los procedimientos, así como a situaciones de inseguridad jurídica o riesgo de nulidad.

El elevado número de informes, autorizaciones y trámites exigidos para la aprobación de un Plan General y de otros instrumentos urbanísticos puede dificultar su elaboración, tramitación y aprobación. En este sentido, Oliveira Fuster (2019) señala que el volumen de trámites se habría incrementado notablemente respecto al existente en las legislaciones urbanísticas de 1956 y 1976.

Con carácter general, **la elaboración y aprobación de los planes incorpora un conjunto de fases y actuaciones que, en algunos supuestos, podrían presentar ciertos solapamientos o redundancias**, prolongando de forma significativa los tiempos de tramitación. La complejidad procedimental se refleja, entre otros aspectos, en la sucesión de distintas fases (preparatoria, evaluación ambiental, aprobación inicial, emisión de informes sectoriales, información pública, aprobación provisional y aprobación definitiva) que habitualmente se desarrollan de manera secuencial y poco simultánea. Además, cuando se introducen modificaciones relevantes durante el procedimiento, determinados trámites pueden tener que repetirse, a lo que se suman las diferencias existentes entre los marcos regulatorios autonómicos.

Todo ello puede generar duplicidades, prolongación de plazos e incertidumbre sobre la culminación efectiva de los procedimientos. Desde la perspectiva económica, estas circunstancias podrían actuar como barreras administrativas indirectas, especialmente para operadores con menor capacidad técnica, financiera o experiencia previa en el sector del suelo.

Del análisis del marco jurídico aplicable destacan, en particular, algunos trámites cuya reiteración o configuración podría contribuir a esta complejidad:

- **La aprobación inicial, provisional y definitiva.** En los Planes Generales suele contemplarse una aprobación inicial tras la fase de avance, una aprobación provisional después de la información pública y una aprobación definitiva por parte de la Comunidad Autónoma al finalizar el procedimiento. Esta sucesión de aprobaciones puede resultar especialmente extensa en algunos casos y contribuir a alargar los plazos de tramitación. En particular, se ha planteado que la aprobación definitiva autonómica podría aportar un valor limitado en ciertos supuestos, dado que buena parte de los intereses

sectoriales y autonómicos ya se encuentran incorporados mediante la normativa aplicable y los informes emitidos durante la tramitación.

Además, cuando se introducen modificaciones sustanciales en la ordenación prevista, puede llegar a ser necesario reiniciar determinadas fases del procedimiento, incluso en instrumentos que ya habían superado aprobaciones previas, lo que puede generar riesgos de crear nuevas demoras e ineficiencias²¹⁰.

- **La fase de información pública.** El procedimiento urbanístico puede incorporar distintos momentos de participación pública sobre un mismo instrumento: durante la fase de avance, tras la aprobación inicial, en caso de modificaciones sustanciales posteriores o incluso dentro del procedimiento ambiental. Según García Bernaldo de Quirós (2016), *“como mínimo el planeamiento ha de someterse a información pública al menos en dos ocasiones”*, aunque en la práctica pueden producirse más períodos de exposición pública cuando el contenido del plan se modifica para incorporar alegaciones o informes sectoriales.

Asimismo, cuando varios instrumentos actúan de forma sucesiva sobre un mismo ámbito territorial, pueden acumularse nuevos trámites de información pública en cascada.

Debe tenerse en cuenta, además, que en planes de especial relevancia el número de alegaciones puede ser muy elevado, requiriendo un análisis individualizado y respuestas motivadas, lo que puede implicar modificaciones adicionales del documento. A ello se suma que la ausencia de respuesta expresa a las alegaciones puede tener consecuencias sobre la validez del plan.

En este contexto, la reiteración de trámites de participación pública podría, en determinados casos, reducir la agilidad del procedimiento sin aportar necesariamente mejoras proporcionales en términos de eficacia regulatoria. Incluso podría generar cierta percepción de formalismo excesivo entre los participantes y desincentivar la participación efectiva de la ciudadanía.

²¹⁰ Este sería el caso del País Vasco cuya [Ley 2/2006, de Suelo y Urbanismo](#) establece en su art. 90.6 que:

“El ayuntamiento, a la vista del resultado de la información pública (posterior a la aprobación inicial), procederá a la aprobación provisional del plan general con las modificaciones que procedieran. No obstante, si las citadas modificaciones significasen un cambio sustancial en la ordenación estructural inicialmente prevista, el ayuntamiento acordará su nueva aprobación inicial y la apertura de un nuevo período de información pública previo a la aprobación provisional.”

5.4. Complejidad y rigidez de la gestión urbanística

La fase de gestión urbanística se caracteriza por un elevado grado de complejidad técnica y procedimental que, unido a la rigidez de algunos de sus mecanismos, puede dificultar el desarrollo de los procesos de transformación del suelo y contribuir a prolongar sus plazos de ejecución.

En particular, la denominada ejecución jurídica, concebida como instrumento para garantizar una distribución equitativa de cargas y beneficios derivados del planeamiento entre los propietarios afectados, puede implicar procedimientos especialmente complejos. En la práctica, estos procesos pueden generar importantes necesidades de coordinación entre múltiples actores, así como discrepancias entre propietarios, lo que en determinados casos puede derivar en situaciones de bloqueo o retraso de la urbanización material.

De este modo, el diseño del sistema urbanístico trata de compatibilizar dos objetivos que no siempre resultan fáciles de conciliar: por un lado, asegurar la producción de suelo urbanizado y, por otro, garantizar criterios de equidad entre los propietarios afectados por el desarrollo urbanístico. La articulación simultánea de ambos fines da lugar a un modelo de gestión particularmente sofisticado y procedimentalizado, que puede ralentizar el desarrollo efectivo del suelo.

Asimismo, aunque los distintos sistemas de actuación urbanística persiguen garantizar un cierto equilibrio dentro de cada unidad de ejecución, su funcionamiento práctico puede verse condicionado por la existencia de costes de transacción elevados, derivados de la negociación, coordinación y gestión entre los distintos agentes implicados. Estas circunstancias pueden dificultar la agilidad de los procesos y aumentar la complejidad operativa de las actuaciones urbanísticas.

5.4.1. Complejidad administrativa y procedimental de la gestión urbanística

Los sistemas de ejecución urbanística pueden presentar, en ocasiones, una notable complejidad desde el punto de vista jurídico y procedimental. La gestión del suelo requiere la tramitación de numerosos instrumentos, como la reparcelación o la urbanización. También una sucesión de controles administrativos que, en conjunto, pueden contribuir a alargar los plazos, incrementar la incertidumbre jurídica y elevar los costes de transacción.

Esta complejidad se explica, en buena medida, porque la ejecución del planeamiento no constituye un **acto único, sino un proceso compuesto por una cadena** de procedimientos interrelacionados. Cada una de estas fases cuenta con su propia tramitación, controles específicos y, en su caso, vías de impugnación. A ello se suma un **elevado grado de formalismo**, con exigencias documentales y técnicas exigentes y múltiples momentos de aprobación

administrativa. Aunque estos mecanismos refuerzan las garantías jurídicas, también pueden incrementar la carga procedimental y los costes asociados.

Además, el hecho de que prácticamente todas las fases sean susceptibles de recurso, desde los acuerdos de las entidades de gestión hasta las valoraciones, adjudicaciones o incluso los procedimientos expropiatorios, puede dar lugar a una **elevada litigiosidad**. En consecuencia, el procedimiento puede experimentar interrupciones o retrasos significativos.

A modo ilustrativo, el proceso suele incluir etapas como la aprobación del instrumento de gestión (estatutos, bases de actuación, etc.), la constitución de entidades como las juntas de compensación, la elaboración y aprobación del proyecto de reparcelación y, posteriormente, del proyecto de urbanización, así como la eventual licitación de obras, su ejecución material y la posterior recepción por la Administración. Cada una de estas fases implica informes técnicos y jurídicos, trámites de información pública, alegaciones y posibles recursos, lo que contribuye a prolongar los plazos y a generar puntos de bloqueo que pueden afectar a la continuidad del proceso. En este sentido, **la dependencia secuencial entre fases puede dar lugar a un efecto de “cuello de botella” que ralentiza el conjunto de la actuación**. Se podría destacar en especial la reparcelación, en la medida en que implica una reordenación jurídica de la propiedad, con complejas operaciones registrales y el traslado de cargas y gravámenes. Su ejecución práctica requiere múltiples actuaciones jurídicas y económicas que, en determinados casos, pueden dar lugar a procesos extensos y formalistas.

En particular, en el sistema de compensación, uno de los más utilizados, es necesario que un porcentaje significativo de propietarios alcance acuerdos para la constitución de la Junta de Compensación y, posteriormente, para la elaboración del proyecto correspondiente. Este proceso, sometido a diversos trámites y requisitos, puede resultar especialmente complejo y prolongado en el tiempo.

Por su parte, en los sistemas de cooperación o expropiación pueden añadirse dificultades derivadas de los procedimientos de contratación pública, especialmente cuando la Administración debe licitar la ejecución de obras de urbanización o determinados suministros y servicios. En la práctica, los municipios pueden encontrarse con obstáculos en el diseño y tramitación de estos procedimientos, en parte debido a la complejidad de la Ley de Contratos del Sector Público (LCSP), lo que puede afectar también al ritmo de ejecución de las actuaciones.

La complejidad administrativa y los costes de transacción asociados pueden actuar, en determinados casos, como una barrera de entrada, especialmente para pequeños propietarios, que suelen contar con menor capacidad técnica y administrativa en comparación con grandes propietarios o promotores. Para paliar estas dificultades, la Administración dispone de mecanismos de tutela y de

la posibilidad de revisar o revocar en vía administrativa determinados acuerdos. No obstante, si estos instrumentos no se articulan adecuadamente, pueden contribuir también a incrementar la complejidad del sistema. Algo similar puede ocurrir con la exigencia de mayorías reforzadas en distintos trámites (como la aprobación de proyectos de compensación), tradicionalmente fijadas en dos tercios, lo que ha llevado en algunos casos a su flexibilización por parte de determinadas comunidades autónomas.

A todo ello se suma la progresiva **fragmentación normativa**. Más allá de los sistemas tradicionales de ejecución, las comunidades autónomas han ido incorporando variantes propias, con diferencias en plazos, requisitos y órganos competentes. Esta diversidad normativa ha generado una falta de homogeneidad que incrementa la complejidad técnica y dificulta la operativa en distintos territorios.

En conjunto, esta heterogeneidad puede suponer una dificultad añadida para la entrada de nuevos operadores en el sector del suelo, al incrementar los costes de adaptación a marcos normativos diferentes, lo que en algunos casos puede desincentivar su participación.

5.4.2. Complejidad técnica de la equidistribución

Los instrumentos de ejecución urbanística, y en particular las técnicas destinadas a la equidistribución de beneficios y cargas, configuran en ocasiones un **sistema de elevada complejidad técnica**. Esta complejidad puede dificultar su comprensión y aplicación práctica, lo que, a su vez, puede dar lugar a conflictos y recursos judiciales, especialmente en relación con las cuotas de participación, la adjudicación de parcelas y la distribución de las cargas urbanísticas.

Esta dificultad técnica se vincula, en gran medida, a los propios instrumentos utilizados en la equidistribución, como el aprovechamiento medio o tipo, las áreas de reparto, la reparcelación o los sistemas de valoración urbanística. Se trata de categorías jurídicas y técnicas que, aunque cumplen una función esencial en la ordenación del suelo, requieren un elevado grado de especialización para su correcta aplicación.

En particular, la valoración del suelo puede constituir una fuente relevante de controversia. Al no basarse siempre en referencias plenamente observables y recurrir a métodos de carácter normativo o estimativo, pueden surgir discrepancias entre los distintos propietarios. El sistema descansa sobre construcciones como el “aprovechamiento tipo” o los “derechos edificatorios homogéneos”, que no siempre reflejan con precisión la realidad ni el valor efectivo del suelo en cada momento.

Asimismo, los coeficientes de ponderación fijados en fases iniciales del planeamiento pueden perder correspondencia con la evolución posterior del

sector inmobiliario, dado que los valores de los distintos usos del suelo pueden variar con el tiempo. Cuando esta divergencia se produce entre los coeficientes previstos en el planeamiento y los valores reales observados en la práctica, la equidistribución puede percibirse como menos ajustada a la realidad, lo que puede dificultar los acuerdos entre los sujetos implicados e incluso bloquear determinadas operaciones.

Otra consecuencia relevante de esta complejidad técnica es la aparición de **asimetrías informativas**. Los criterios de cálculo, ponderación y adjudicación del aprovechamiento urbanístico presentan un grado de sofisticación tal que, en muchos casos, resultan poco comprensibles para los propietarios no especializados. Esto puede generar déficits de transparencia material y diferencias significativas en el acceso a la información dentro del proceso de gestión urbanística.

Aunque las leyes autonómicas regulan con detalle aspectos como el aprovechamiento, la valoración, la proporcionalidad, la equidistribución o la reparcelación, la principal dificultad no siempre reside en la normativa en sí, sino en la complejidad técnica y operativa de su aplicación práctica. Esta circunstancia contribuye a reforzar la percepción de opacidad del sistema y puede afectar a su comprensión global por parte de los distintos agentes implicados.

5.4.3. Rigidez de los sistemas de ejecución vigentes

Los sistemas clásicos de ejecución urbanística, en especial los de compensación, cooperación y expropiación, fueron concebidos principalmente para procesos de expansión ordenada de la ciudad sobre suelo aún no urbanizado. Parten, en gran medida, de la existencia de ámbitos amplios de suelo urbanizable y de una estructura de propiedad fragmentada, pero relativamente homogénea. En este contexto, la reparcelación constituye la técnica central, al responder a la necesidad de transformar suelo rústico en urbano mediante la agrupación de parcelas y la redistribución de aprovechamientos.

Sin embargo, **este diseño puede resultar menos adecuado cuando se aplica a procesos de rehabilitación, regeneración o renovación urbana**. La ciudad consolidada presenta una realidad mucho más compleja, en la que coexisten edificios habitados, regímenes de propiedad horizontal, contratos de arrendamiento, actividades económicas en funcionamiento y situaciones jurídicas ya consolidadas. En este entorno, la lógica redistributiva tradicional de la reparcelación puede no ser suficiente para abordar de forma eficiente la complejidad de las intervenciones.

A ello se añade que las actuaciones de regeneración urbana suelen requerir intervenciones progresivas, actuaciones parciales y un alto grado de flexibilidad técnica, así como capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes. Estas

exigencias no siempre encajan bien con la rigidez procedimental y la duración de los procesos propios de los sistemas tradicionales de gestión urbanística.

En este sentido, **la falta de adecuación plena de los sistemas de ejecución a las necesidades del urbanismo contemporáneo** (más centrado en la transformación, conservación y regeneración de la ciudad existente) puede llegar a convertirse en una barrera de entrada. Un marco excesivamente rígido, complejo y orientado a grandes operaciones de expansión tiende a favorecer a los operadores con mayor capacidad financiera, técnica y organizativa, lo que puede dificultar la participación de agentes de menor tamaño o con menor estructura.

5.4.4. Ausencia de reglas claras sobre la prelación de sistemas de ejecución

En esta fase del proceso de transformación del suelo, uno de los aspectos que puede generar ciertas dificultades es la **falta de una definición suficientemente objetiva y estable de los criterios para la elección del sistema de ejecución**. Esta circunstancia puede reducir la predictibilidad del proceso, aumentar la percepción de riesgo regulatorio y elevar los costes de transacción, lo que, en determinados casos, puede afectar especialmente a promotores de menor tamaño o a potenciales nuevos operadores.

Aunque lo más habitual es que el sistema de ejecución se determine en la fase de planeamiento, en algunos supuestos esta decisión se adopta en un momento posterior, en la propia fase de gestión, quedando su elección en manos de la Administración. En estos casos, no siempre existen reglas suficientemente claras o criterios normativos precisos que orienten dicha elección de forma homogénea, con el objetivo de asegurar la mayor eficiencia posible y la consecución del interés general.

Es cierto que esta cierta discrecionalidad puede aportar ventajas, en la medida en que permite adaptar la decisión a las circunstancias concretas de cada ámbito, como la estructura de la propiedad, la situación del sector o la capacidad de gestión administrativa existente en cada caso. Sin embargo, la ausencia de criterios suficientemente definidos también puede incrementar la incertidumbre del sistema, dificultando que los sujetos afectados puedan anticipar con mayor precisión el desarrollo del proceso de equidistribución y, en consecuencia, limitando su margen de planificación y reacción.

Asimismo, este margen de discrecionalidad, cuando no se encuentra adecuadamente encauzado, puede dar lugar a decisiones caso por caso que, en determinados supuestos, incrementen la inseguridad jurídica, el potencial riesgo de captura regulatoria o la fragmentación de la actividad por falta de uniformidad en la aplicación de los criterios administrativos.

5.4.5. Incentivos perversos y falta de uso de los mecanismos ante bloqueos

El diseño institucional de la ejecución del planeamiento puede generar, en determinados supuestos, incentivos no alineados con los objetivos del sistema, creando el riesgo de dar lugar a comportamientos estratégicos que afecten al funcionamiento eficiente y competitivo del sector del suelo y de la vivienda.

En ocasiones, el sistema puede verse condicionado por incentivos particulares que desplazan la consecución del interés general a un plano secundario. La participación de agentes privados en la iniciativa y gestión del desarrollo urbano, especialmente cuando no se acompaña de un marco de incentivos suficientemente equilibrado, puede provocar desajustes entre sus objetivos, habitualmente orientados a la maximización del beneficio, y los fines públicos del urbanismo, como la ordenación equilibrada del territorio, la sostenibilidad o la cohesión social. Este desalineamiento puede ser más evidente en sistemas de gestión privada o mixta, como los de compensación o el agente urbanizador.

Uno de los efectos más relevantes en este contexto es la **posible aparición de incentivos al bloqueo**, que se apoyan en las asimetrías de poder negociador propias de los procesos urbanísticos. En determinadas circunstancias, algunos operadores, incluida en ocasiones la propia Administración, pueden tener incentivos a retrasar la ejecución de la actuación por motivos diversos. Entre ellos pueden encontrarse la expectativa de mayores precios futuros o a una mejora de las condiciones del sector; razones estratégicas de negociación, orientadas a modificar adjudicaciones, reducir cargas o mejorar posiciones relativas; o, en algunos casos, estrategias de exclusión de competidores.

En este contexto, los operadores con mayores carteras de suelo pueden obtener ventajas derivadas de la escasez de suelo finalista, reforzando su posición en el sector. Su mayor capacidad financiera les permite, además, asumir con menor urgencia los tiempos de desarrollo, lo que puede contribuir a prolongar situaciones de inactividad frente a otros agentes o frente a las necesidades de la propia Administración. En conjunto, estas dinámicas pueden afectar al principio de equidistribución de beneficios y cargas, distorsionando el equilibrio que el sistema pretende garantizar.

Las situaciones de bloqueo también pueden surgir, de forma más general, por la **falta de consenso entre propietarios**, especialmente en contextos de elevada fragmentación de la propiedad o de intereses heterogéneos. En los sistemas de ejecución basados en la iniciativa privada, pueden aparecer conflictos en torno a la distribución de beneficios y cargas en los procesos de reparcelación, lo que en ocasiones deriva en bloqueos prolongados de la actuación urbanística.

En el sistema de compensación, además, las negociaciones pueden verse condicionadas por el hecho de que la delimitación de las **unidades de ejecución** corresponde al planificador, lo que puede dar lugar a agrupaciones de propietarios que no siempre facilitan la consecución de acuerdos.

A ello se suma otra posible fuente de ineficiencia: en los procesos de reparcelación, cuando a determinados propietarios les corresponde una superficie inferior a la parcela mínima prevista en el planeamiento, es habitual su adjudicación en **proindiviso** junto con otros titulares. Esta solución, aunque funcional desde el punto de vista técnico, puede dificultar la toma de decisiones posteriores, especialmente en relación con la edificación o gestión del suelo.

En términos generales, el fuerte peso de la ejecución privada del planeamiento en el modelo urbanístico español hace que su eficacia dependa en gran medida de la capacidad de acuerdo entre agentes privados, lo que puede introducir una cierta vulnerabilidad frente a situaciones de paralización.

Si bien el ordenamiento jurídico prevé mecanismos de sustitución o intervención pública para superar bloqueos, como la sustitución del sistema de actuación, la ejecución forzosa, la expropiación, la intervención pública subsidiaria o la sustitución del urbanizador, **su utilización ha sido históricamente limitada o tardía. Ello se debe, en parte, a la complejidad jurídica de estos procedimientos, así como a sus costes económicos, administrativos y, en ocasiones, políticos.** En particular, el cambio de sistema de actuación puede implicar la tramitación de nuevos procedimientos, posibles indemnizaciones, revisiones de instrumentos y un incremento del riesgo de litigiosidad, lo que puede desincentivar su aplicación.

Como consecuencia, en la práctica, algunas Administraciones pueden tender a prolongar situaciones de bloqueo, confiando en la posibilidad de alcanzar acuerdos sin necesidad de recurrir a estos mecanismos de sustitución.

En este contexto, la persistencia de actuaciones paralizadas durante periodos prolongados, unida a un uso limitado de los instrumentos de desbloqueo, puede generar una restricción artificial de la oferta efectiva de suelo urbanizado. Esto puede traducirse en un mayor poder de mercado por parte de los agentes que controlan suelo finalista, de modo que el problema trasciende el ámbito estrictamente administrativo y adquiere también una dimensión competitiva. La paralización, en estos casos, **puede operar como una barrera de entrada, un factor de concentración del sector y un elemento de reducción de la competencia efectiva.**

5.5. Trabas en la fase edificatoria

Aunque la fase edificatoria tiene un carácter principalmente reglado, su aplicación práctica puede generar costes de transacción, incertidumbre y ciertas limitaciones a la oferta, con posibles efectos sobre la competencia y el funcionamiento del sector inmobiliario. Se trata, además, de una de las fases que más debate suscita dentro del urbanismo español, especialmente por el peso del control previo a través de licencias. En la práctica, esto suele traducirse en una acumulación de autorizaciones, comprobaciones repetidas y una intervención administrativa muy intensa, incluso en actuaciones de escasa entidad.

Sin perjuicio de que el objetivo de estos procedimientos es ofrecer un elevado nivel de garantías, el sistema puede percibirse como lento, complejo y fragmentado, con procedimientos que no siempre resultan claros o ágiles. Esta situación puede incrementar la incertidumbre y dificultar, en algunos casos, la toma de decisiones de inversión o el desarrollo de determinados proyectos.

5.5.1. Demora en la concesión de licencias e incertidumbre ante el silencio

Uno de los principales retos administrativos en el proceso de edificación es la demora que, con cierta frecuencia, se produce en la concesión de licencias urbanísticas. Aunque las ordenanzas municipales suelen establecer plazos concretos de resolución, en la práctica estos pueden extenderse más allá de lo previsto, alargando los procedimientos y generando incertidumbre para los interesados.

Esta situación responde, en parte, a la complejidad propia de la tramitación municipal. El procedimiento suele iniciarse con una solicitud acompañada de **abundante documentación** técnica y administrativa, a la que siguen los informes de los servicios técnicos y jurídicos encargados de verificar la adecuación del proyecto a la normativa urbanística aplicable. A ello se añade que es habitual que el plazo quede suspendido por **requerimientos** de subsanación o aclaración formulados por la Administración, lo que puede fragmentar el procedimiento y prolongar su duración. Asimismo, en determinados proyectos resulta necesario recabar **informes sectoriales** preceptivos y vinculantes emitidos por distintas administraciones u organismos competentes. Aunque estos mecanismos buscan garantizar una adecuada coordinación y control, en ocasiones pueden introducir demoras adicionales y generar cuellos de botella derivados de la intervención de múltiples autoridades.

Como consecuencia, aunque el plazo legal ordinario para la concesión de una licencia de obra mayor suele situarse en torno a tres meses, en la práctica la tramitación **puede prolongarse hasta seis o doce meses** (especialmente cuando intervienen informes sectoriales), dependiendo del municipio y de la carga administrativa existente. En algunos ayuntamientos, los tiempos de resolución pueden llegar incluso a ser superiores.

Además, aunque el artículo 48.d) del TRLSRU prevé que “*la demora injustificada de la Administración en el otorgamiento de la licencia da derecho a indemnización*”, en la práctica esta posibilidad tiene un alcance limitado, ya que no opera de forma automática y exige acreditar de manera muy rigurosa la existencia y cuantía del perjuicio ocasionado.

A ello se añade que, en las licencias necesarias **para la ejecución de obras, el régimen general del silencio administrativo suele tener carácter desestimatorio**. Esto implica que, si la Administración no dicta resolución expresa dentro del plazo previsto, la solicitud puede entenderse denegada,

obligando en muchos casos a reiniciar o replantear la tramitación. Las demoras asociadas a estos procedimientos terminan repercutiendo también en el sector de la vivienda, al ralentizar la incorporación de nueva oferta.

En relación con otras licencias y títulos habilitantes urbanísticos, persiste además cierta **inseguridad jurídica derivada de la complejidad de la regulación del silencio administrativo**, que varía según la comunidad autónoma. Esta diversidad normativa hace que, en la práctica, muchos operadores prefieran no iniciar actuaciones urbanísticas apoyándose únicamente en el silencio positivo, ante el riesgo de posibles revisiones o impugnaciones posteriores por parte de la Administración que puedan afectar a la validez de la actuación realizada. Por ello, es habitual esperar a una resolución expresa, aun cuando ello implique asumir los costes derivados del transcurso del tiempo.

Asimismo, el incumplimiento de los plazos administrativos no suele llevar aparejadas consecuencias organizativas relevantes, lo que limita los incentivos institucionales para resolver dentro de término. Como resultado, el silencio administrativo pierde parte de su función como mecanismo destinado a evitar dilaciones, manteniéndose la incertidumbre sobre los tiempos reales de obtención de licencias o habilitaciones urbanísticas. Esta situación puede traducirse en mayores costes financieros (por ejemplo, derivados de la financiación del suelo o de los intereses asociados a los proyectos), mayores dificultades para planificar inversiones y, en algunos casos, en la paralización o desistimiento de actuaciones.

En sectores especialmente tensionados, el factor temporal puede convertirse así en una barrera indirecta de acceso, favoreciendo a aquellos operadores con una mayor capacidad financiera para absorber retrasos prolongados.

Por último, la mayor parte de los municipios realiza el control técnico de las licencias a través de servicios municipales que en ocasiones se encuentran sometidos a una elevada carga de trabajo²¹¹, lo que puede repercutir en los tiempos de tramitación. Un control sobre determinados aspectos que podría realizarse de forma prácticamente automática gracias a los desarrollos tecnológicos de las últimas décadas (como se aprecia en el Recuadro 16), pero que continúa realizándose por los métodos tradicionales.

²¹¹ Ante esta situación, algunos han recurrido a sistemas de colaboración público-privada mediante Entidades Colaboradoras Urbanísticas.

Recuadro 16: La automatización de licencias urbanísticas en el Ayuntamiento de Madrid

El Ayuntamiento de Madrid cuenta con un proyecto llamado [MADRIDdbp](#) para automatizar la tramitación de licencias urbanísticas mediante una plataforma digital que emplea la inteligencia artificial (IA). Esta herramienta combina un motor de reglas urbanísticas con datos topográficos para verificar automáticamente el cumplimiento de la normativa urbanística.

El sistema se basa en metodologías BIM (modelos digitales 3D con información completa del edificio) y SIG (con la localización y características del entorno urbano), utilizando estándares abiertos. Los usuarios pueden subir sus modelos 3D y comprobar si cumplen los requisitos esenciales de la normativa de licencias y declaración responsable.

Si el proyecto cumple las condiciones, la plataforma genera un Informe de Viabilidad Urbanística (IVU) que permite obtener una Licencia Básica de forma casi automática.

El objetivo es seguir utilizando los avances de la IA para mejorar este proyecto y trasladarlo a otras áreas urbanísticas.

Fuente: elaboración propia.

5.5.2. Rigideces en la construcción

La Ley de Ordenación de la Edificación (LOE) configura un sistema de responsabilidades técnicas (que afecta, entre otros, al promotor, proyectista, director de obra y constructor) junto con un conjunto de garantías y seguros obligatorios orientados a reforzar la protección de los propietarios y usuarios de las edificaciones. No obstante, en la práctica, este marco puede suponer costes de aseguramiento elevados y generar ciertas dificultades para la implantación de modelos constructivos innovadores o la entrada de operadores de menor dimensión.

Por su parte, **el Código Técnico de la Edificación (CTE)**, así como las exigencias adicionales desarrolladas por algunas comunidades autónomas y municipios, establecen estándares en materia de sostenibilidad, seguridad, habitabilidad y eficiencia energética que persiguen mejorar la calidad de las edificaciones y reforzar determinados objetivos de interés general. Sin embargo, en algunos casos, la aplicación de parámetros muy rígidos y de obligado cumplimiento puede limitar la flexibilidad de los proyectos y dificultar la adaptación a nuevas soluciones constructivas o a determinadas realidades socioeconómicas.

En particular, las exigencias vinculadas a **sostenibilidad** y a la incorporación de energías renovables se han intensificado de forma notable en los últimos años, lo que ha incrementado los costes de construcción²¹². Aunque estas medidas responden a objetivos medioambientales y energéticos de creciente relevancia, existe debate sobre el equilibrio adecuado entre dichos objetivos y su impacto económico sobre la producción de vivienda. Asimismo, determinadas normas de

²¹² En concreto, el coste de la actualización prevista del CTE ha sido [cuantificada](#) por el Colegio de Aparejadores de Madrid en 18.000 euros.

habitabilidad fijan criterios dimensionales y distributivos que, en ocasiones, pueden dificultar la optimización de superficies o la adaptación de los proyectos a nuevas dinámicas sociales, como el aumento de hogares unipersonales, las fórmulas de vivienda compartida, el envejecimiento de la población o la necesidad de ampliar la oferta de vivienda asequible en zonas con alta demanda. Del mismo modo, algunos requisitos de **accesibilidad** pueden exigir soluciones técnicas complejas que incrementan los costes o condicionan la viabilidad de determinadas actuaciones, especialmente en entornos urbanos consolidados.

A ello se suma que algunas comunidades autónomas y municipios incorporan requisitos adicionales respecto de los previstos en el CTE, introduciendo estándares más exigentes o específicos. Esta **diversidad regulatoria** tiene el riesgo de generar injustificadamente diferencias de costes entre territorios y contribuir a una cierta fragmentación del sector, dificultando la operativa homogénea de los distintos agentes.

En términos generales, conviene tener presente que cualquier incremento de los costes de construcción soportados por los promotores tiende, al menos parcialmente, a **trasladarse al precio final de la vivienda**, especialmente en contextos caracterizados por una oferta limitada y una elevada presión de demanda.

5.5.3. Multiplicidad de controles

Durante la fase edificatoria, el proyecto constructivo y su ejecución material están sometidos a numerosos controles por parte de distintas administraciones y agentes intervinientes. Aunque estos mecanismos persiguen garantizar la legalidad, la seguridad y la calidad de las actuaciones, en la práctica pueden producirse solapamientos y revisiones reiteradas que no siempre se traducen en una mejora proporcional de las garantías ofrecidas. Esta acumulación de controles responde, en buena medida, a la superposición de distintas capas de supervisión:

- El control urbanístico municipal mediante licencia constituye el primer filtro *ex ante*, a través del cual el ayuntamiento verifica la adecuación del proyecto al planeamiento y a los parámetros urbanísticos aplicables, como usos, alturas, edificabilidad o volumetría.
- A ello se suman los controles sectoriales, mediante informes emitidos por distintas administraciones competentes en materias específicas (como carreteras, medio ambiente, patrimonio cultural o recursos hidráulicos), que analizan aspectos concretos del proyecto y que, en ocasiones, pueden coincidir parcialmente con cuestiones ya valoradas en otros trámites.
- Existe también un control técnico del proyecto en el que intervienen el arquitecto redactor, los colegios profesionales (cuando procede el visado) y la dirección facultativa, encargado de verificar el cumplimiento de la normativa

técnica aplicable, especialmente en materia de seguridad, habitabilidad y cumplimiento del Código Técnico de la Edificación.

- Durante la ejecución de la obra se añade un nuevo nivel de supervisión a través de la dirección de obra, la dirección de ejecución y la coordinación de seguridad y salud, responsables del seguimiento técnico de la actuación.
- Finalmente, el procedimiento suele culminar con controles posteriores como la licencia o declaración de primera ocupación, la emisión de certificados finales de obra o las cédulas de habitabilidad, trámites en los que se vuelven a revisar determinados extremos ya comprobados en fases anteriores.

La existencia de mecanismos de control resulta esencial en un sector con importantes implicaciones urbanísticas, técnicas y de seguridad. Sin embargo, las dificultades aparecen cuando **distintos órganos o procedimientos revisan reiteradamente aspectos sustancialmente coincidentes**. Esto puede suceder, por ejemplo, con la verificación del cumplimiento del planeamiento urbanístico, de determinados requisitos sectoriales o de exigencias técnicas ya supervisadas por profesionales habilitados y por la propia dirección facultativa.

Esta superposición de controles puede traducirse en mayores costes administrativos, ampliación de los plazos de ejecución y un incremento de la incertidumbre regulatoria, afectando al desarrollo de proyectos de promoción y construcción de vivienda.

Desde la perspectiva de la competencia, estas ineficiencias pueden elevar los costes de entrada y expansión de los operadores económicos, afectando especialmente a aquellos de menor tamaño, que cuentan con menos recursos para afrontar procedimientos complejos y prolongados. Ello puede limitar la intensidad competitiva del sector y dificultar una respuesta ágil de la oferta residencial.

En gran medida, esta situación deriva de la fragmentación competencial existente, de la limitada coordinación entre administraciones y de la tendencia a reiterar comprobaciones sobre cuestiones ya verificadas en otras fases del procedimiento.

5.5.4. Condicionantes a la edificación simultánea a la urbanización

Tradicionalmente, el urbanismo español ha seguido la regla general de que la edificación no puede iniciarse hasta que las obras de urbanización estén completamente finalizadas. No obstante, con el paso del tiempo, las distintas comunidades autónomas han ido incorporando mecanismos que permiten compatibilizar ambas fases, posibilitando el inicio de la construcción antes de que la urbanización haya concluido íntegramente, siempre bajo determinadas condiciones y garantías.

En la actualidad, la edificación simultánea a la urbanización está prevista, con distintos matices, en todas las comunidades autónomas. Sin embargo, su aplicación práctica presenta diferencias relevantes en cuanto al grado de flexibilidad admitido, las garantías exigidas y la interpretación que realizan las administraciones competentes. Mientras algunas comunidades autónomas han impulsado este instrumento como vía para agilizar el desarrollo urbanístico y favorecer una incorporación más rápida de vivienda, otras mantienen enfoques más cautelosos o restrictivos, dando lugar a una aplicación desigual en el territorio.

Con carácter general, este tipo de actuaciones suele permitirse cuando las obras de urbanización se encuentran suficientemente avanzadas, se garantizan adecuadamente las actuaciones pendientes (mediante avales, seguros u otras garantías financieras) y queda asegurada la prestación de los servicios esenciales. Estas cautelas responden a finalidades legítimas, como evitar que proyectos inacabados generen cargas para la Administración, garantizar la adecuada dotación de infraestructuras y servicios urbanos y proteger a los futuros usuarios de las edificaciones. No obstante, en la práctica, **algunos ayuntamientos realizan interpretaciones especialmente restrictivas de estos requisitos, imponiendo condiciones técnicas o garantías económicas de elevada exigencia** que pueden dificultar considerablemente la viabilidad operativa de la edificación simultánea. Como consecuencia, en numerosos casos los promotores optan por esperar a la completa finalización de las obras de urbanización antes de iniciar la construcción.

Esta situación puede prolongar los tiempos de desarrollo de los proyectos y retrasar la incorporación de nuevas viviendas. Asimismo, puede incrementar los costes financieros asociados a la promoción, al obligar a mantener durante más tiempo suelo urbanizado pendiente de edificación, lo que en determinados supuestos puede desincentivar el impulso de nuevas actuaciones urbanísticas.

5.6. Riesgos de imprecisión, inconsistencia y falta de proporcionalidad de la normativa sectorial sobre urbanismo

Uno de los factores que más inciden en la duración y complejidad de los procesos urbanísticos es la necesidad de incorporar, en las distintas fases de tramitación, múltiples consideraciones de carácter sectorial y medioambiental. Esta integración se articula principalmente a través de los informes sectoriales, es decir, pronunciamientos emitidos por las distintas administraciones u organismos competentes respecto de aquellos aspectos del planeamiento o de las actuaciones urbanísticas que puedan afectar a sus respectivas materias. Los informes sectoriales son esenciales para asegurar que las actuaciones cumplen con las distintas garantías necesarias por razones de interés general. Igualmente, debe velarse por que cumplan en todos los casos con los criterios

de buena regulación, incluyendo necesidad, proporcionalidad y no discriminación, para asegurar que son realmente imprescindibles y que se integran adecuadamente en los procedimientos, a fin de minimizar costes y distorsiones competitivas.

En las últimas décadas, el número y diversidad de estos informes ha aumentado considerablemente. Así se reconoce también en el Proyecto de Ley de modificación del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, que pone de relieve la creciente complejidad y dispersión del sistema. La progresiva incorporación de nuevos controles sectoriales ha configurado un marco procedimental especialmente denso, caracterizado por la coexistencia de informes con distinto contenido, alcance, régimen jurídico y efectos.

Esta situación puede generar dificultades de transparencia y coordinación, además de importantes diferencias prácticas entre territorios y administraciones. Asimismo, la complejidad formal del sistema incrementa el riesgo de errores procedimentales que, en determinados supuestos, pueden dar lugar a la nulidad de instrumentos de planeamiento urbanístico. Todo ello contribuye a que un número muy amplio de actores (estatales, autonómicos, locales e incluso entidades con intereses sectoriales específicos) participe de manera directa o indirecta en la configuración del urbanismo, en ocasiones con ámbitos de intervención no siempre claramente delimitados.

La doctrina especializada ha puesto de relieve la magnitud de este fenómeno. Así, según de la Cruz Mera (2023), *“son habituales las cifras de 70, 80 y hasta 100 informes sectoriales (e incluso más) en el proceso de revisión de un Plan General Municipal”*. En términos similares, Oliveira Fuster (2019) señala que un plan general puede requerir, como mínimo, alrededor de diez informes sectoriales, pudiendo alcanzar hasta una veintena de pronunciamientos incluso en municipios de pequeño tamaño.

La acumulación de informes y pronunciamientos añade una notable complejidad a la tramitación urbanística, ya que los instrumentos de planeamiento deben integrar y compatibilizar todas estas consideraciones sectoriales, además de atender las alegaciones y observaciones formuladas durante la información pública. En ocasiones, los distintos informes pueden contener criterios divergentes o difíciles de armonizar, lo que complica la coherencia global del planeamiento y puede limitar la capacidad de dirección estratégica de los municipios sobre su propio modelo territorial.

La elevada cantidad de informes, unida a su heterogeneidad y complejidad técnica, puede llegar a ralentizar significativamente los procesos urbanísticos e incluso dificultar su culminación. Ello resulta especialmente relevante si se tiene en cuenta que **la omisión de determinados informes o la existencia de defectos formales en su tramitación puede acarrear la nulidad del planeamiento** aprobado. A esta complejidad se añade el hecho de que cada informe sectorial cuenta con su propia regulación en materia de procedimiento,

plazos, efectos y régimen de silencio administrativo. En numerosos casos, además, los informes tienen **carácter vinculante** y están sometidos a un régimen de **silencio negativo**, de manera que la falta de emisión en plazo puede entenderse como desfavorable²¹³. Este diseño puede generar importantes retrasos, cuando la viabilidad del planeamiento depende de informes especialmente sensibles, como los de carácter ambiental, cuya ausencia o contenido desfavorable puede impedir la continuación del procedimiento durante períodos prolongados.

5.6.1. Riesgos de duplicidades en los informes sectoriales: repetición de informes y solapamientos entre ellos

Entre los principales problemas que afectan a la eficiencia del sistema de informes sectoriales existe el riesgo de que se encuentren duplicidades relevantes. Estas duplicidades pueden manifestarse en distintos niveles. Por un lado, en la **necesidad de solicitar informes sectoriales similares o incluso idénticos para un mismo ámbito territorial**, ya sea dentro de un único instrumento de planeamiento o en relación con distintos instrumentos que afectan a ese mismo espacio. Por otro lado, el contenido de muchos informes puede no estar siempre suficientemente delimitado, lo que favorecería **solapamientos** entre distintos pronunciamientos sectoriales o entre estos y otros documentos urbanísticos.

En conjunto, esta situación puede generar ineficiencias relevantes, alargar innecesariamente los plazos de tramitación de los instrumentos urbanísticos e incluso dar lugar a inconsistencias o contradicciones entre informes. En los casos más extremos, estas disfunciones pueden contribuir a la paralización del propio proceso urbanístico.

5.6.1.1. Riesgo de repetición de los mismos informes sectoriales

En primer lugar, puede ocurrir que un mismo informe sectorial deba emitirse en varias ocasiones **en relación con un único instrumento** de planeamiento:

- En algunos casos, **la propia normativa sectorial establece la necesidad de informes sucesivos**. Un ejemplo de ello es el informe estatal de Costas, que puede intervenir en más de una fase del procedimiento de planeamiento. También se dan supuestos similares en materia de telecomunicaciones, donde determinados informes desfavorables pueden requerir una nueva emisión tras modificaciones del proyecto.
- Asimismo, a lo largo de la tramitación de un mismo instrumento urbanístico pueden exigirse nuevas solicitudes de informes cuando se introducen

²¹³ Cano Murcia (2024).

cambios sustanciales, lo que obliga a reiterar trámites ya realizados. En este sentido, cabe destacar experiencias como la de Andalucía, donde se llegó a establecer la necesidad de que, antes de la aprobación provisional, los órganos que hubieran emitido informes vinculantes debieran nuevamente ratificar o adaptar su contenido.

Por otro lado, esta repetición también puede producirse **entre distintos instrumentos** urbanísticos que afectan a un mismo ámbito territorial. Así, es frecuente que informes sectoriales emitidos en el marco de un Plan General deban solicitarse nuevamente en fases posteriores, como en los Planes Parciales que desarrollan ámbitos ya contemplados en el planeamiento general, lo que introduce cierta redundancia procedimental.

5.6.1.2. Riesgo de solapamientos entre informes sectoriales

Además de la posible repetición de trámites, puede existir un problema adicional derivado del **solapamiento de contenidos** entre distintos informes sectoriales. En numerosos casos, las materias abordadas por estos informes ya se encuentran parcialmente reguladas o analizadas en otros instrumentos o documentos del propio sistema urbanístico, lo que puede dar lugar a redundancias o divergencias en su tratamiento. Entre las principales fuentes de solapamiento pueden destacarse las siguientes:

- **Otros informes sectoriales**, emitidos por distintas administraciones competentes en una misma materia. Esto puede darse, por ejemplo, entre informes estatales y autonómicos sobre cuestiones como la gestión del agua o el dominio público hidráulico. Asimismo, se han identificado posibles solapamientos entre la evaluación ambiental y determinados informes sectoriales relativos a patrimonio histórico o recursos hídricos, como señalan Mardones-Fernández et al. (2019b).
- **Documentación propia del planeamiento urbanístico**, en particular la memoria del plan, en la que ya se incorpora una gran cantidad de información de carácter sectorial (medio ambiente, transporte, agua, patrimonio, entre otros). En estos casos, parte del contenido de los informes sectoriales puede coincidir sustancialmente con información ya integrada en el propio instrumento urbanístico.
- **Otros instrumentos administrativos independientes del planeamiento**, que también pueden contener análisis o evaluaciones sobre las mismas materias, generando una cierta dispersión de la información y una posible reiteración de contenidos a lo largo del sistema.

En conjunto, estos solapamientos contribuyen a incrementar la complejidad del sistema, dificultan la coordinación entre administraciones y reducen la claridad del proceso de toma de decisiones urbanísticas.

5.6.2. Dispersión y riesgos de falta de coordinación y consistencia de la normativa sectorial

El actual diseño de la regulación sectorial con incidencia en el urbanismo puede constituir, en determinados aspectos, una fuente de complejidad añadida para la tramitación urbanística. Esta dificultad se deriva, principalmente, de la **elevada dispersión normativa existente y la notable heterogeneidad de los instrumentos** sectoriales aplicables, incluso dentro de una misma comunidad autónoma. En efecto, la normativa sectorial con afección urbanística se encuentra distribuida entre un amplio conjunto de leyes, reglamentos y disposiciones de distinto rango y procedencia. A ello se suma que, en cada comunidad autónoma, coexisten diversos tipos de informes y mecanismos de intervención sectorial, con características propias y no siempre homogéneas.

Esta diversidad no se limita únicamente al contenido material de los informes, sino que también se extiende a aspectos procedimentales relevantes. Entre ellos pueden destacarse, por ejemplo, el momento en que deben solicitarse los informes dentro del procedimiento urbanístico, los plazos de emisión, su carácter vinculante o no vinculante, así como el sentido del silencio administrativo asociado a cada uno de ellos.

En conjunto, esta falta de coordinación y homogeneidad puede dificultar la correcta articulación de los objetivos sectoriales y urbanísticos que, en última instancia, justifican la existencia de estos mecanismos de intervención. Asimismo, contribuye a incrementar la complejidad del sistema urbanístico en su conjunto y constituye uno de los factores que pueden incidir en la aparición de defectos procedimentales susceptibles de afectar a la validez de los instrumentos de planeamiento.

5.6.2.1. Barreras resultantes del momento de solicitud de los distintos informes sectoriales

Cada informe sectorial presenta un diseño procedimental propio en lo relativo al momento en que debe ser solicitado dentro de la tramitación urbanística. En el caso del planeamiento, la mayoría de estos informes se solicitan y emiten durante la fase de información pública, tras la aprobación inicial. Sin embargo, este esquema no es uniforme. En efecto, algunos informes deben recabarse con carácter previo a la aprobación inicial, lo que permite integrar sus determinaciones desde fases tempranas del planeamiento. Otros, por el contrario, pueden emitirse en fases más avanzadas del procedimiento, incluso en el momento de la aprobación definitiva del plan. A este respecto, Mardones-Fernández et al. (2019b) señalan que, en relación con estos últimos, *“analizado el contenido de dichos informes no se encuentran razones de peso que impidan que esos informes se emitan (como el resto) en el periodo de exposición pública del plan”*.

El hecho de que determinados informes se incorporen en fases muy avanzadas del procedimiento puede reflejar un aprovechamiento subóptimo de los tiempos de tramitación, en la medida en que puede retrasar la finalización del planeamiento y obligar a introducir modificaciones sucesivas. Por el contrario, en otros casos se observa una mayor anticipación, especialmente en la fase de avance del planeamiento, en la que se solicitan informes de especial relevancia (como los relativos a carreteras, ferrocarriles o aeropuertos), lo que facilita su incorporación temprana al proyecto de plan. Asimismo, en esta fase suele iniciarse también el procedimiento de evaluación ambiental. En esta línea, Mardones-Fernández et al. (2019b) destacan que doce de las diecisiete comunidades autónomas prevén algún mecanismo que permite disponer de información sectorial previa a la aprobación inicial.

No obstante, la falta de simultaneidad en la emisión de los distintos informes puede generar también ciertas tensiones procedimentales. Tal y como apuntan los citados autores, la incorporación progresiva y no coordinada de los informes a lo largo del procedimiento puede alargar significativamente la tramitación del planeamiento y dificultar la coherencia global de sus determinaciones.

5.6.2.2. Dispersión de la normativa sectorial con afección sobre el urbanismo

Otro rasgo característico de la normativa sectorial con incidencia en el urbanismo, además de su heterogeneidad, es su notable dispersión. En la práctica, **esta regulación se encuentra repartida entre un amplio conjunto de normas de distinto rango y naturaleza, lo que dificulta su identificación y sistematización.**

Asimismo, son pocas las comunidades autónomas que recogen de forma integrada en su normativa urbanística un listado completo y sistemático de los informes sectoriales potencialmente exigibles, lo que podría contribuir a reducir la inseguridad jurídica y el riesgo de omisiones procedimentales que pueden dar lugar a la nulidad del planeamiento.

La combinación de dispersión normativa y heterogeneidad regulatoria implica, en la práctica, importantes costes de recopilación, análisis e interpretación de la normativa aplicable. A ello se suman posibles retrasos derivados de la necesidad de estudio detallado por parte de los órganos encargados de su aplicación, así como el riesgo añadido de incurrir en defectos procedimentales con consecuencias invalidantes.

5.6.2.3. Riesgos de falta de coordinación y consistencia en la solicitud de informes

Existen, asimismo, diferencias significativas en la forma en que se articula la solicitud de los informes sectoriales entre las distintas comunidades autónomas, lo que genera incertidumbre entre los operadores.

Es habitual que no se delimite claramente y con anterioridad a la tramitación de los instrumentos urbanísticos qué informes sectoriales han de solicitarse, cuándo y a qué órgano. En muchos casos, esta tarea se delega en los ayuntamientos, que son quienes deben identificar y recabar los informes necesarios en cada procedimiento. Sin embargo, la limitada disponibilidad de medios técnicos y humanos, unida a la complejidad del marco normativo, puede dificultar esta labor y aumentar el riesgo de errores formales.

Esta situación puede generar, además, un efecto de sobreinclusión, en la medida en que los ayuntamientos, ante la **incertidumbre sobre los informes realmente exigibles**, tienden a solicitar un número superior al estrictamente necesario con el fin de evitar posibles riesgos de nulidad del planeamiento. Esta práctica, si bien prudencial desde el punto de vista jurídico, contribuye a incrementar la carga administrativa y a alargar los plazos de tramitación.

5.6.3. Riesgos de ambigüedad sobre el alcance y efectos de los informes sectoriales y posibles contradicciones entre ellos

Otro de los problemas relevantes del sistema de informes sectoriales es la posibilidad de que existan divergencias o incluso contradicciones entre distintos informes, así como riesgos de **falta de claridad en cuanto a su alcance y efectos jurídicos**. En algunos casos, además, pueden surgir tensiones o fricciones entre distintos órganos administrativos en relación con el reparto competencial. Estas dificultades están estrechamente vinculadas a la complejidad y dispersión de la normativa sectorial ya mencionadas, así como a la falta de precisión y, en ocasiones, de concisión en su configuración.

5.6.3.1. Riesgos de ambigüedad sobre el alcance y efectos de los informes sectoriales

En términos generales, cuanto más claro y delimitado sea el contenido de un informe sectorial, mayor utilidad puede aportar al proceso de planeamiento, al facilitar su integración y reducir posibles incertidumbres o interpretaciones divergentes²¹⁴.

Sin embargo, en la práctica, no siempre está suficientemente definido qué aspectos deben ser objeto de análisis por parte de cada informe ni cuáles son exactamente sus efectos dentro del procedimiento urbanístico. Tal y como señalan Mardones-Fernández et al. (2019a), en numerosos casos los informes adoptan formulaciones excesivamente genéricas, que podrían ser aplicables a cualquier ámbito territorial, lo que reduce su utilidad práctica. En el extremo opuesto, también se observan supuestos en los que determinados informes parecen exceder el ámbito estricto de sus competencias, incorporando

²¹⁴ Mardones-Fernández et al (2019a).

consideraciones adicionales o condicionantes que, en algunos casos, llegan a traducirse en la exigencia de reflejar contenidos normativos sectoriales de forma expresa en los instrumentos de planeamiento. En esta línea, Mardones-Fernández et al. (2019a) ponen como ejemplo la obligación de incluir en el planeamiento referencias a la normativa sectorial de servidumbres aeronáuticas, cuando lo verdaderamente relevante desde el punto de vista material sería garantizar su cumplimiento efectivo, más allá de su mera incorporación literal o reiterativa en el documento urbanístico.

Asimismo, la forma de redacción de los informes resulta especialmente relevante. La falta de claridad en la distinción entre lo que tiene carácter vinculante y lo que constituye una mera recomendación puede generar incertidumbre en el momento de su incorporación al planeamiento. Esto puede dar lugar a una aplicación excesivamente cautelosa por parte de los redactores del plan, que tienden a incluir elementos que no siempre resultan estrictamente necesarios (como recordatorios o referencias generales a normativa ya vigente), lo que contribuye a incrementar la complejidad documental y a prolongar los tiempos de tramitación.

5.6.3.2. Riesgos de contradicciones entre informes sectoriales

La emisión sucesiva de informes sectoriales puede dar lugar, en determinados casos, a la aparición de contradicciones entre pronunciamientos emitidos por distintos órganos o incluso por un mismo órgano en momentos diferentes del procedimiento.

Estas contradicciones pueden derivar, en primer lugar, de solapamientos materiales entre informes de distintas administraciones (por ejemplo, estatal y autonómica) sobre una misma materia, así como de diferencias de criterio sobre el alcance de las competencias de cada una de ellas. En algunos casos, incluso pueden producirse tensiones derivadas de interpretaciones divergentes sobre la normativa aplicable o de posibles interferencias competenciales entre distintos niveles administrativos.

Una situación especialmente delicada puede darse cuando una misma administración emite informes en distintas fases del procedimiento y modifica su criterio respecto de pronunciamientos anteriores. Este escenario no es infrecuente en procedimientos de larga duración, en los que pueden haberse producido cambios en los equipos técnicos o responsables administrativos, lo que abre la posibilidad de nuevas revisiones del expediente y de la introducción de consideraciones adicionales no contempladas previamente.

Este tipo de inconsistencias puede generar un impacto significativo en la tramitación urbanística. Especialmente si se tiene en cuenta el carácter, en ocasiones determinante, de los informes sectoriales, la posible ausencia de una delimitación clara de su alcance y la capacidad que algunos de ellos tienen para condicionar o incluso bloquear la aprobación del planeamiento. En conjunto,

estas circunstancias contribuyen a incrementar la incertidumbre del proceso y a reforzar su complejidad procedimental.

5.6.4. Bloqueos por silencios administrativos negativos

Otro de los elementos que puede condicionar la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico es la previsión de silencios administrativos de carácter negativo en determinados informes sectoriales. En la práctica, este régimen puede llegar a prolongar los procedimientos hasta la obtención de un pronunciamiento expreso favorable, al no considerarse válida la ausencia de respuesta dentro del plazo establecido. Este tipo de configuración se encuentra presente, por ejemplo, en ámbitos como la evaluación ambiental o en determinados informes en materia de aguas.

El efecto del silencio negativo puede traducirse en la paralización del procedimiento durante períodos prolongados, lo que en algunos casos puede suponer la pérdida de tiempo y recursos ya invertidos en la tramitación del planeamiento. Además, al no ir acompañado habitualmente de una motivación explícita, puede resultar menos útil para orientar posibles ajustes o modificaciones del instrumento en tramitación, ya que no siempre ofrece una base clara sobre los aspectos concretos que deberían corregirse o mejorarse para obtener un informe favorable.

A ello se suma que, en algunos supuestos, no se establece de forma suficientemente precisa el plazo en el que deben emitirse determinados informes sectoriales²¹⁵, lo que puede contribuir a incrementar la incertidumbre en torno a los tiempos efectivos de tramitación. En conjunto, estos factores pueden dificultar la planificación temporal del proceso urbanístico y añadir cierta complejidad a su desarrollo.

5.6.5. Posible falta de necesidad y proporcionalidad en la normativa sectorial

La normativa sectorial de la que derivan los distintos informes sectoriales plantea, en algunos casos, ciertas cuestiones en relación con la necesidad y proporcionalidad de las medidas que incorpora. Desde esta perspectiva, podría valorarse si la actual multiplicidad de informes sectoriales exigidos en los instrumentos de planeamiento es siempre imprescindible para la consecución de los fines perseguidos, o si, por el contrario, la intervención pública en este sentido podría estar siendo excesiva. Del mismo modo, incluso en aquellos casos en los que la existencia de determinados informes sectoriales se considere justificada, cabe plantearse si su diseño pudiera estar teniendo una incidencia excesiva o inadecuada en el procedimiento urbanístico.

²¹⁵ Como recoge Mardones-Fernández et al (2019c). En su defecto rige la LPAC 39/2015.

5.6.5.1. Riesgo de falta de necesidad de algunos informes sectoriales

La incorporación de informes sectoriales en el planeamiento urbanístico es muy amplia y, en algunos casos, podría plantearse si su configuración actual responde siempre a una necesidad plenamente justificada desde la perspectiva de la integración de las distintas materias sectoriales en la ordenación del territorio.

En este contexto, algunos de estos informes no siempre incorporan afecciones concretas directamente vinculadas al urbanismo, sino que presentan un carácter más genérico, lo que abre la posibilidad de que, en determinados supuestos, pudieran ser parcialmente sustituibles o integrables en otros instrumentos o mecanismos de coordinación.

Si se excluyen los informes de ámbito estatal (al menos siete, además de los ambientales), los de empresas de infraestructuras o suministros y los de otras administraciones locales, se han llegado a contabilizar al menos 139 informes sectoriales en el conjunto de las comunidades autónomas²¹⁶, con una media aproximada de ocho por comunidad, aunque con una notable dispersión: desde comunidades autónomas en las que se exigen hasta 17 informes, frente a otras en las que se requieren cuatro. En las comunidades autónomas donde menos informes se exigen, esos cuatro informes no son del mismo ámbito, lo que indica también dispersión. Esa heterogeneidad no solo afecta a las materias objeto de informe²¹⁷ sino también a la determinación de su carácter preceptivo o vinculante. Todo ello tiene el riesgo de generar **costes innecesarios o desproporcionados cuando los informes sectoriales no estén justificados por las específicas preferencias de los ciudadanos o por objetivas circunstancias territoriales.**

5.6.5.2. Insuficiente aprovechamiento de herramientas cartográficas para la definición de las afecciones absolutas sectoriales

En numerosos casos, los informes sectoriales se centran en la delimitación de **afecciones de carácter absoluto sobre el territorio**, es decir, en la identificación de espacios en los que determinadas actividades no pueden desarrollarse por razones sectoriales específicas.

Este tipo de determinaciones, dada su naturaleza espacial claramente definida, objetiva y delimitada, podría en muchos casos ser representada y gestionada mediante herramientas cartográficas digitales. Sin embargo, en la práctica, su

²¹⁶ Mardones-Fernández et al (2019c).

Es preciso también recordar la dificultad de determinar exactamente cuáles son exigidos en cada CCAA: tan solo una minoría recogería en su legislación urbanística una lista exhaustiva de los informes sectoriales previstos o siquiera las materias sobre la que se debe solicitar informe.

²¹⁷ En Mardones-Fernández et al (2019c) se identifican a fecha de 2019 al menos un total de 39 materias cubiertas por informes sectoriales autonómicos.

identificación **suele articularse a través de informes sectoriales completos, lo que implica procedimientos relativamente complejos y costosos** en términos de tiempo y recursos administrativos.

5.6.6. Problemas en la integración del proceso ambiental y urbanístico

La evaluación ambiental de planes y proyectos urbanísticos constituye uno de los trámites con mayor incidencia en la duración de los procesos de transformación del suelo. Entre las principales cuestiones que se han puesto de relieve en relación con este procedimiento se encuentran la **elevada complejidad técnica y documental** de las evaluaciones ambientales, así como el grado de **formalismo** que en ocasiones caracteriza su tramitación. Esta situación puede **dificultar la coordinación** con el procedimiento urbanístico y generar, en determinados supuestos, **solapamientos o duplicidades** con otros instrumentos de análisis sectorial o territorial.

5.6.6.1. Elevada complejidad del marco de evaluación ambiental y prevalencia sobre el trámite urbanístico

La transposición al ordenamiento español de las Directivas europeas en materia de evaluación ambiental se habría configurado de una forma especialmente detallada y procedimentalmente compleja²¹⁸. Como apunta De la Cruz Mera (2023), las Directivas comunitarias establecían principalmente unos objetivos y contenidos mínimos destinados a garantizar la consideración de los efectos ambientales en la toma de decisiones, sin imponer necesariamente un modelo procedimental único o tan exhaustivo como el finalmente adoptado en España.

En este contexto, el sistema español de evaluación ambiental ha evolucionado hacia una estructura particularmente amplia y formalizada, con distintos tipos de procedimientos y trámites diferenciados. Ello ha dado lugar a un modelo que, en comparación con otros instrumentos sectoriales, presenta una lógica procedimental propia y una **elevada carga documental y técnica**. Esta complejidad tiende además a proyectarse sobre la tramitación urbanística, ya que la evaluación ambiental acompaña al planeamiento durante su elaboración y aprobación.

Por otra parte, en la práctica española, la protección ambiental ha adquirido un peso especialmente relevante dentro del procedimiento urbanístico. Según De la Cruz Mera (2023), las Directivas europeas no exigen necesariamente que el interés ambiental prevalezca de forma sistemática sobre el resto de intereses públicos implicados, sino que persiguen garantizar una adecuada integración y valoración conjunta de todos ellos. Sin embargo, en España, **muchos**

²¹⁸ Directiva Europea 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

pronunciamientos ambientales tienen carácter vinculante y pueden condicionar de manera decisiva la viabilidad del planeamiento urbanístico.

Además, la duración de estos procedimientos y la existencia, en algunos casos, de regímenes de silencio negativo pueden llegar a ralentizar significativamente la aprobación de los planes o incluso impedir temporalmente su avance²¹⁹.

En esta línea, Moreno (2016) sostiene que la ponderación de intereses se ha ido desplazando progresivamente desde el procedimiento urbanístico principal hacia el procedimiento ambiental, otorgando a este último una influencia creciente sobre las decisiones de ordenación territorial. Desde esta perspectiva, algunos autores plantean que **pueden surgir tensiones cuando la protección ambiental y los objetivos urbanísticos entran en conflicto y los mecanismos de coordinación no permiten articular adecuadamente ambos intereses**. Asimismo, la doctrina ha abierto un debate sobre el reparto de funciones y legitimidad entre las autoridades urbanísticas y ambientales en la orientación del desarrollo urbano. Tal y como expone Moreno, en ocasiones se contraponen la discrecionalidad ejercida por las entidades locales (dotadas de legitimación democrática y responsabilidad política directa sobre el modelo urbano) frente a la intervención de órganos ambientales pertenecientes a administraciones de ámbito superior, cuya actuación responde a una lógica más técnica y sectorial. Todo ello refleja la dificultad de encontrar un equilibrio adecuado entre autonomía urbanística, coordinación administrativa y protección ambiental dentro de procesos especialmente complejos.

5.6.6.2. Riesgo de existencia de duplicidades del marco ambiental con otros instrumentos

Uno de los aspectos que puede generar mayores dificultades en la articulación entre urbanismo y medio ambiente es la **posible existencia de solapamientos y duplicidades entre la evaluación ambiental y otros instrumentos** o trámites vinculados al planeamiento urbanístico. Por un lado, pueden producirse coincidencias parciales entre el contenido de los documentos ambientales y el de otros instrumentos urbanísticos o sectoriales. Así, determinadas cuestiones analizadas en los informes de evaluación ambiental también suelen abordarse en las memorias urbanísticas o en algunos informes sectoriales, especialmente en materias relacionadas con infraestructuras, recursos hídricos, movilidad, patrimonio o afecciones territoriales. Esta **reiteración de contenidos** puede incrementar la carga documental y técnica de los procedimientos sin que ello implique necesariamente una mejora equivalente en la calidad de la evaluación realizada.

Asimismo, también pueden producirse **duplicidades desde el punto de vista procedimental**. Un ejemplo de ello es la coexistencia de distintos trámites de

²¹⁹ Art. 10 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

participación pública y consultas, como sucede cuando deben desarrollarse procesos separados para el plan urbanístico y para su correspondiente evaluación ambiental. Del mismo modo, la normativa ambiental puede exigir nuevas fases de información pública o consultas cuando, durante la tramitación, se introducen modificaciones que puedan implicar efectos ambientales significativos distintos de los inicialmente previstos²²⁰. Aunque estas cautelas buscan garantizar una adecuada protección ambiental y participación de los interesados, en la práctica pueden contribuir a prolongar considerablemente los tiempos de tramitación.

Por otra parte, las evaluaciones ambientales suelen reproducirse sucesivamente en los distintos niveles de planeamiento y ejecución urbanística que afectan a un mismo ámbito territorial. De este modo, planes generales, planeamiento de desarrollo y proyectos concretos pueden quedar sometidos a procedimientos ambientales diferenciados, lo que puede generar una cierta **acumulación de evaluaciones** sobre ámbitos ya analizados previamente. La intensidad de estas duplicidades puede variar según la regulación específica de cada comunidad autónoma y el alcance atribuido a figuras como la evaluación ambiental simplificada. Aunque la Ley 21/2013, de Evaluación Ambiental, incorpora previsiones orientadas a evitar repeticiones innecesarias y favorecer el aprovechamiento de evaluaciones previas, en la práctica no siempre resulta sencillo reutilizar o convalidar plenamente los análisis realizados en instrumentos anteriores. Esta situación puede resultar especialmente relevante en actuaciones urbanas consolidadas o en ámbitos con escasa incidencia ambiental efectiva, donde el impacto potencial del desarrollo puede ser relativamente limitado en comparación con la complejidad y duración de los procedimientos exigidos.

A ello se añade otro elemento relevante: **la limitación temporal de los efectos de determinadas declaraciones o informes ambientales**²²¹. Dado que los procesos de aprobación urbanística suelen prolongarse durante períodos extensos, no es infrecuente que algunas evaluaciones pierdan vigencia antes de culminar la tramitación del instrumento correspondiente, obligando a iniciar nuevamente determinados trámites ambientales o a actualizar estudios ya realizados. Esta circunstancia puede introducir nuevas demoras y costes adicionales en procedimientos ya de por sí complejos.

5.7. Complejidad y fragmentación de la normativa urbanística

La complejidad del urbanismo en España responde, en buena medida, a la gran cantidad de normas existentes, su dispersión y atomización, así como a su fragmentación, heterogeneidad y difícil accesibilidad. Se trata de un marco

²²⁰ Art.38 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

²²¹ Conforme al art. 43 de la Ley 21/2013, de evaluación ambiental.

regulatorio especialmente amplio y disperso, integrado por disposiciones estatales, autonómicas y locales que, en muchos casos, interactúan entre sí de forma compleja.

Todo ello debe analizarse teniendo en cuenta que el urbanismo es, por naturaleza, una materia especialmente compleja, al afectar simultáneamente a aspectos territoriales, económicos, medioambientales, sociales, patrimoniales y de infraestructuras. No obstante, la forma en que esta regulación se ha configurado en España puede generar importantes dificultades de comprensión, aplicación y coordinación entre administraciones y operadores.

En conjunto, la abundancia, fragmentación y falta de transparencia de la normativa urbanística, podrían incrementar los costes asociados a la expansión territorial de los operadores, dificultando el aprovechamiento de economías de escala. Ello puede repercutir, a su vez, en la intensidad competitiva entre territorios y en la capacidad de respuesta ante cambios en la demanda.

Asimismo, la complejidad del marco normativo dificulta no solo la identificación, comprensión y cumplimiento de las obligaciones jurídicas por parte de los operadores, sino también el seguimiento y evaluación del propio sistema por las administraciones públicas, por ejemplo, desde la perspectiva de su impacto sobre la competencia o la eficiencia regulatoria.

5.7.1. Complejidad regulatoria del urbanismo

La complejidad regulatoria del urbanismo se deriva de diversos factores, entre los que destacan la abundancia, dispersión y atomización de la normativa aplicable.

La regulación urbanística destaca por su **elevado volumen**, hasta el punto de que distintos autores la sitúan entre las áreas más densamente reguladas del ordenamiento jurídico español. En este sentido, De la Cruz Mera (2023) señala que “*puede que no haya rama del ordenamiento jurídico español con tal cantidad de normativa*”, e identifica hasta 191 normas con incidencia directa en el urbanismo, cifra que no incluye normativa posterior (como la aprobada en el contexto de la pandemia o la crisis derivada de la guerra en Ucrania) ni la abundante regulación municipal.

Un volumen normativo de esta magnitud puede dificultar la identificación, comprensión y aplicación coherente del marco regulatorio, tanto por parte de los operadores privados como de las administraciones públicas. Desde la perspectiva de la eficiencia regulatoria, este escenario plantea el reto de asegurar una adecuada coordinación entre normas, evitando cargas innecesarias y favoreciendo un sistema más claro y accesible.

A ello se suma la **dispersión normativa**, derivada del hecho de que las disposiciones relevantes se encuentran repartidas entre múltiples textos legales y reglamentarios, sin una sistematización uniforme. Esta situación puede

dificultar la identificación de la normativa aplicable en cada caso concreto, incrementando los costes de búsqueda y asesoramiento, así como el riesgo de errores formales y la consiguiente inseguridad jurídica.

Junto a ello, el urbanismo presenta también un elevado grado de **atomización normativa**, especialmente a nivel municipal. La existencia de numerosas ordenanzas, instrumentos de planeamiento y regulaciones muy detalladas por ámbito territorial incrementa la complejidad del sistema y refuerza la dependencia del conocimiento local. Esto puede elevar los costes de análisis y adaptación normativa para los operadores.

En conjunto, estos elementos dificultan la sistematización del marco aplicable y obligan a manejar un volumen amplio de normas y documentos específicos según el territorio, lo que se ve reforzado por el alto nivel de detalle y **formalismo** característico de la regulación urbanística.

5.7.2. Fragmentación y heterogeneidad del urbanismo

Junto a la cantidad y dispersión normativa, otro rasgo relevante del urbanismo español es su **fragmentación**, derivada de la intervención de múltiples niveles administrativos y sectores regulatorios. La fragmentación normativa y administrativa en ocasiones puede resultar necesaria a partir de diferentes preferencias y circunstancias y aportar beneficios, en particular al acercar la administración a la ciudadanía. No obstante, también puede constituir una barrera que dificulte el proceso urbanístico, obstaculice la competencia y penalice el buen funcionamiento de los mercados, al complicar el cumplimiento normativo, dificultar la expansión geográfica y reducir la escala eficiente de las empresas.

La normativa urbanística se articula a través de **distintos niveles competenciales** (estatal, autonómico y local), lo que configura un sistema fragmentado y, en ocasiones, complejo de integrar de forma unitaria. A ello se añade la incidencia de la **normativa sectorial y medioambiental**, que introduce nuevos actores y condicionantes en el proceso urbanístico. En este contexto, la coexistencia de múltiples centros decisorios puede aumentar el riesgo de conflictos competenciales, duplicidades y dificultades de coordinación.

Asimismo, existe una notable **heterogeneidad entre comunidades autónomas y municipios**, que desarrollan sus propios marcos regulatorios con diferencias en criterios, procedimientos y enfoques. Aunque los principios generales del urbanismo se mantienen relativamente estables, los desarrollos normativos presentan variaciones relevantes en aspectos técnicos y procedimentales.

Aparte de las heterogeneidades entre territorios, encontramos incluso dentro de los mismos multitud de actos normativos relacionados con el urbanismo. Además, muchas normas urbanísticas autonómicas están planteando soluciones heterogéneas para resolver problemas que son comunes (de la Cruz Mera, 2023). Sus diferencias son legítimas a partir del actual reparto de competencias

y efectivamente permiten recoger las preferencias de los ciudadanos de los distintos territorios y sus distintas circunstancias. No obstante, de no estar objetivamente justificadas dichas diferencias en los antedichos factores, se pueden producir barreras a los distintos actores de los sectores de suelo y vivienda. Además, estas no estarían siempre justificadas desde un punto de vista de la regulación eficiente, pudiendo servir las mejores prácticas de unos territorios para mejorar la regulación de otros.

Esta diversidad se proyecta sobre todas las fases del planeamiento y la gestión urbanística, lo que puede dificultar el conocimiento y correcta aplicación de la normativa por parte de promotores, técnicos y administraciones. Además, la elevada pormenorización de la regulación urbanística (tanto en aspectos materiales como procedimentales) exige coordinar múltiples instrumentos, requisitos y trámites a lo largo del proceso de transformación del suelo.

A ello se añade que, como señala de la Cruz Mera, la normativa urbanística presenta también cierta **inestabilidad**, vinculada en parte a cambios en prioridades políticas y legislativas. Esta evolución frecuente puede generar incertidumbre y dificultar la planificación a largo plazo en un ámbito caracterizado por horizontes temporales amplios.

Por otra parte, la capacidad de desarrollo normativo y de interpretación de los ayuntamientos introduce un nivel adicional de diversidad. Los municipios cuentan con un margen relevante para concretar las determinaciones urbanísticas mediante planes y ordenanzas, lo que da lugar a soluciones diferenciadas entre territorios, incluso dentro de una misma comunidad autónoma. Esto se aprecia, por ejemplo, en la regulación de usos del suelo o en las condiciones de implantación de actividades.

La **ausencia de una mayor consistencia** entre territorios no solo puede alargar los tiempos de tramitación, sino también generar barreras a la competencia, al exigir un análisis normativo específico en cada ámbito local. Esto afecta tanto a promotores y proyectistas como a operadores económicos que deben adaptarse a regulaciones urbanísticas muy detalladas y territorialmente diferenciadas.

Finalmente, la **limitada disponibilidad de textos consolidados y sistematizados** de normativa urbanística local dificulta el acceso a la regulación aplicable. Esto puede generar incertidumbre en la implantación de actividades económicas y, en algunos casos, situaciones de incumplimiento no intencional derivadas del desconocimiento normativo.

5.7.3. Difícil accesibilidad de la normativa urbanística

Otra barrera relevante en el ámbito urbanístico es la **limitada accesibilidad y transparencia del marco normativo**, derivada en parte de su complejidad, abundancia y dispersión, pero también de dificultades en su consulta y comprensión.

Esta falta de accesibilidad puede dificultar la aplicación efectiva de las normas urbanísticas, incrementar la litigiosidad y complicar la comprensión de los instrumentos de planeamiento. Asimismo, puede afectar a la participación pública y a la legitimación de las decisiones urbanísticas, además de dificultar la evaluación de sus efectos en ámbitos como la competencia o la eficiencia regulatoria.

A ello se suman factores como la **digitalización desigual** de los instrumentos urbanísticos y la **escasa estandarización de los sistemas de publicación y consulta**. Aunque existen portales autonómicos que permiten acceder a información urbanística de carácter cartográfico²²², su estructura, funcionalidades y nivel de detalle varían significativamente entre territorios.

En algunos casos, se dispone de directorios completos de planeamiento municipal, que facilitan la consulta y descarga de documentación²²³. Sin embargo, en otros, el acceso resulta más fragmentado o limitado. Además, la falta de interoperabilidad entre la plataforma estatal (Sistema de Información Urbana) y las plataformas autonómicas reduce la capacidad de consulta integrada, ya que en muchos casos solo se dispone de información general sobre clasificación del suelo, sin acceso directo a la documentación urbanística completa de cada municipio.

5.7.4. Limitaciones en la planificación supramunicipal

En el caso español se observan diferencias relevantes entre territorios en cuanto al grado de desarrollo de la planificación supramunicipal²²⁴. Este tipo de ordenación del territorio, de carácter más estratégico e integrador, busca coordinar distintos ámbitos territoriales con una visión global que va más allá del uso del suelo, incorporando también políticas de transporte, energía, sanidad, educación, turismo o medio ambiente (Vaquer-Caballería, 2023).

Se trata de una función que corresponde principalmente a las comunidades autónomas, aunque también puede implicar, en determinados aspectos, a la Administración General del Estado y a otros organismos sectoriales en el marco de sus respectivas competencias. En este sentido, la planificación supramunicipal puede desempeñar un papel relevante como instrumento de

²²² Se pueden consultar en el listado que ofrece el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana con enlaces de interés, incluyendo las [Páginas webs de las CCAA](#) sobre la materia.

²²³ Véase, por ejemplo, el directorio de [Castilla y León](#).

²²⁴ Según Vaquer-Caballería (2023): “en nuestro país se encuentran desde sistemas de ordenación territorial integrales y ampliamente desarrollados como los del País Vasco y los archipiélagos balear y canario, pasando por otros sólo parcialmente desarrollados (sea espacialmente, con planes de ordenación del litoral o de determinadas comarcas, o sea sectorialmente, con planes territoriales turísticos, industriales o de vivienda, por ejemplo), hasta Comunidades Autónomas carentes de una ordenación digna de tal nombre.”

coordinación entre políticas sectoriales y el desarrollo urbanístico, especialmente en relación con la planificación de nuevos desarrollos residenciales.

Una planificación supramunicipal bien estructurada y coordinada (ya sea a escala regional, metropolitana o intermunicipal) podría contribuir a reducir la complejidad del sistema urbanístico. Entre otros efectos, puede favorecer una mayor coherencia entre municipios, disminuir duplicidades normativas, homogeneizar criterios de ordenación y simplificar determinados procedimientos al establecer directrices comunes. Asimismo, podría ayudar a reducir la dispersión normativa al fijar marcos de referencia más estables y generales.

En este contexto, la ausencia o el desarrollo insuficiente de este tipo de planificación puede suponer una dificultad adicional para el funcionamiento eficiente del sistema urbanístico. En la misma línea, la OCDE (2021) señala que un mayor grado de descentralización en las decisiones urbanísticas podría estar asociado a niveles más elevados de restricción regulatoria, mencionándose el caso de España como ejemplo ilustrativo.

Asimismo, en los últimos años se ha puesto de manifiesto que la falta de coordinación entre la planificación urbanística y la planificación sectorial puede generar cuellos de botella en determinados desarrollos residenciales (ASPRIMA, 2026).

En conjunto, la insuficiente integración entre la planificación urbanística y la planificación supramunicipal y sectorial puede actuar como una barrera adicional al desarrollo eficiente del urbanismo. Esta falta de coordinación tiende a reducir la previsibilidad en la ejecución de nuevos proyectos y puede generar desajustes entre la planificación del suelo y la disponibilidad efectiva de infraestructuras y servicios, lo que, en algunos casos, condiciona o retrasa la puesta en marcha de desarrollos urbanos.

5.8. Intensidad y subjetividad de la intervención pública en el urbanismo

El proceso de transformación del suelo en España se caracteriza por una notable presencia de la intervención pública a lo largo de todas sus fases, desde la planificación inicial hasta la ejecución urbanística y el control final de la edificación. Esta intervención se articula mediante un amplio conjunto de autorizaciones, informes, controles y procedimientos administrativos que condicionan de forma significativa el desarrollo de las actuaciones urbanísticas.

En este contexto, las administraciones públicas no solo desempeñan una función de garantía del cumplimiento de la normativa urbanística y sectorial, sino que también ejercen una importante capacidad de configuración del resultado final del proceso, a través de la aplicación e interpretación de normas técnicas y procedimentales de diversa naturaleza.

Asimismo, el sistema incorpora ciertos márgenes de discrecionalidad administrativa, especialmente en aquellos ámbitos en los que la normativa contiene conceptos jurídicos indeterminados, remisiones a criterios técnicos o espacios abiertos a la valoración administrativa. Esta flexibilidad puede resultar útil para adaptar las decisiones a las particularidades de cada actuación y a las necesidades del interés general.

No obstante, también puede generar diferencias relevantes en la aplicación práctica de la normativa entre distintas administraciones o territorios. Como consecuencia, el desarrollo urbanístico puede verse condicionado no solo por el contenido formal de las normas, sino también por los criterios interpretativos y de gestión aplicados en cada caso, lo que puede traducirse en variaciones en los plazos, requisitos y condiciones exigidas a los operadores.

5.8.1. Limitaciones en la objetividad de los criterios para guiar la intervención pública urbanística

La existencia de cierto margen de discrecionalidad administrativa en materia urbanística resulta, en gran medida, inherente a la propia naturaleza de la actividad de planificación y gestión del territorio. La cuestión no reside tanto en la existencia de esa discrecionalidad, sino en la amplitud con la que puede ejercerse, en la **ausencia de criterios suficientemente homogéneos** para orientarla y en los efectos prácticos que ello puede generar.

El urbanismo español combina, en ocasiones, normas de formulación abierta, con abundancia de conceptos jurídicos indeterminados y referencias técnicas amplias, con decisiones administrativas de gran impacto económico y territorial. Esta combinación puede traducirse en un margen de apreciación administrativa especialmente intenso.

En la práctica, los ayuntamientos disponen de una capacidad de decisión relevante a lo largo de todas las fases del proceso urbanístico. Así, por ejemplo:

- En la fase de planeamiento, las administraciones locales deciden sobre la aprobación de los instrumentos de planeamiento, la delimitación del suelo urbanizable, el modelo de ciudad o las determinaciones urbanísticas aplicables, o las contraprestaciones incluidas en los convenios de planeamiento. La discrecionalidad se aprecia, entre otras cosas, en la definición y regulación de los distintos usos urbanísticos en las normas, que pueden ser muy distintos incluso entre municipios de una misma CCAA. También en la facultad de suspender el otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en zonas cuyo régimen urbanístico vaya a ser modificado durante la tramitación del planeamiento, lo cual puede generar inseguridad jurídica.

- En la fase de gestión, las autoridades pueden elegir entre distintos sistemas de ejecución urbanística sin que existan siempre criterios plenamente objetivos o uniformes que orienten esa elección.
- En la fase de disciplina urbanística, aunque el marco normativo es generalmente más reglado, siguen existiendo ámbitos sujetos a valoración administrativa, especialmente cuando la concesión de licencias depende de requisitos técnicos o jurídicos formulados de manera abierta o poco concreta.
- En relación con los convenios urbanísticos, la Administración dispone también de un amplio margen de negociación y configuración de los acuerdos alcanzados con operadores privados en las distintas etapas del proceso de transformación del suelo.

La capacidad de adaptación de las decisiones urbanísticas a las circunstancias concretas de cada actuación puede resultar necesaria y, en muchos casos, positiva. No obstante, **cuando no existen criterios suficientemente claros, estables y transparentes, el uso extensivo de la discrecionalidad puede favorecer tratamientos diferenciados** entre operadores o modificaciones puntuales poco coherentes con el funcionamiento general del sistema.

Esta situación puede generar **incertidumbre** sobre el resultado de las decisiones urbanísticas y aumentar la percepción de **riesgo regulatorio**. Asimismo, determinados factores, como una motivación insuficiente de las decisiones, niveles limitados de transparencia, restricciones de capacidad técnica o de medios administrativos y el limitado alcance del control jurisdiccional sobre las valoraciones técnicas de la Administración, pueden dificultar la supervisión efectiva de la actuación administrativa y reforzar la sensación de falta de previsibilidad del sistema.

Además, el urbanismo español se desarrolla en un contexto en el que los ayuntamientos mantienen una relación estrecha con los ingresos asociados al suelo y a la actividad inmobiliaria, circunstancia que puede influir, al menos parcialmente, en la adopción de determinadas decisiones urbanísticas. En este sentido, parte de la doctrina ha señalado que algunos instrumentos de ordenación del territorio podrían verse condicionados por incentivos financieros vinculados a la evolución del sector inmobiliario y a las necesidades presupuestarias de las entidades locales.

Así, dado que los municipios ejercen simultáneamente funciones regulatorias y participan de manera indirecta en los beneficios económicos derivados del desarrollo urbanístico, determinadas decisiones (como la clasificación de suelo urbanizable, la intensidad del crecimiento urbano o el impulso de ciertas actuaciones) podrían verse influenciadas también por consideraciones de carácter fiscal o financiero.

Del mismo modo, la amplia capacidad de intervención municipal en la regulación y gestión del suelo, unida a la utilización de instrumentos de negociación

urbanística, ha dado lugar a un amplio debate doctrinal acerca del posible riesgo de aparición de dinámicas de búsqueda de rentas o de influencia particular sobre las decisiones públicas en materia urbanística.

En conjunto, estas circunstancias pueden contribuir a generar barreras de acceso y mayores niveles de incertidumbre para los operadores, especialmente para aquellos con menor capacidad. La combinación de amplios márgenes de intervención administrativa, incentivos económicos vinculados al desarrollo urbanístico y utilización de mecanismos negociados puede favorecer entornos menos previsibles y más difíciles de operar para nuevos entrantes, reforzando potencialmente la posición de los operadores ya establecidos y dificultando una competencia efectiva en el sector del suelo y de la vivienda.

5.8.2. Riesgos y problemas asociados al uso de convenios urbanísticos

En determinadas ocasiones, los ayuntamientos suscriben convenios urbanísticos con agentes públicos o privados, sean o no propietarios del suelo, con el fin de orientar la elaboración, revisión o modificación de instrumentos de ordenación urbanística, tanto en el ámbito del planeamiento como en el de la gestión.

Los convenios urbanísticos pueden adoptar formas muy diversas y cumplir funciones distintas dentro del proceso urbanístico. Algunos de ellos pueden contribuir a facilitar o agilizar determinadas actuaciones, como ocurre, por ejemplo, con los convenios destinados al realojo de los habitantes de la unidad de ejecución ²²⁵ o a la ejecución de obras de urbanización. Sin embargo, otros convenios, especialmente aquellos relacionados con la determinación o ajuste de aprovechamientos urbanísticos, pueden introducir elementos adicionales de discrecionalidad en decisiones que, de otro modo, tendrían un carácter más reglado.

En estos casos, **la posibilidad de renegociar determinadas condiciones urbanísticas puede generar incentivos estratégicos** entre los operadores privados, que pueden percibir margen para obtener mejoras en sus posiciones mediante procesos de negociación prolongados. Ello puede favorecer dinámicas de conflicto, incrementar la litigiosidad y dificultar el desarrollo ordinario de las actuaciones urbanísticas.

Así, los convenios constituyen un instrumento útil para introducir flexibilidad en un sistema urbanístico tradicionalmente rígido y muy detallado. Sin embargo, también pueden propiciar riesgos de potenciales escenarios y casos concretos de excesivo “urbanismo conveniado” o concertado, en los que determinadas

²²⁵ Estos convenios de naturaleza más social, al contrario de lo que puede ocurrir en otro tipo de convenios, a priori no tendrían efectos apreciables sobre la competencia.

decisiones urbanísticas queden especialmente condicionadas por procesos de negociación bilateral entre la Administración y los correspondientes operadores.

En este contexto, parte de la doctrina ha advertido del **riesgo de que algunos incentivos económicos asociados a los convenios urbanísticos puedan alterar el funcionamiento competitivo del sector**. En particular, podría producirse una tendencia a diseñar o modificar el planeamiento de manera que determinadas actuaciones queden sujetas a posteriores procesos de negociación, incrementando el valor estratégico de la interlocución con la Administración.

En escenarios extremos, esta dinámica podría incluso crear el riesgo de fomentar posibles comportamientos de búsqueda de rentas tanto por parte de operadores privados como de las propias administraciones locales. Por ejemplo, un marco urbanístico inicialmente restrictivo en donde la oferta no cubriera la demanda efectiva podría aumentar el valor de posteriores modificaciones negociadas mediante convenio. Del mismo modo, la concentración de determinadas ventajas urbanísticas en operadores concretos podría reforzar posiciones ya consolidadas en el ámbito local del suelo y de la vivienda.

Todo ello podría introducir distorsiones en las decisiones urbanísticas, incrementar la incertidumbre regulatoria y generar barreras de acceso para nuevos operadores o los agentes con menores recursos para afrontar estos problemas, generalmente de menor tamaño, en detrimento de un funcionamiento más abierto y competitivo del sector.

5.8.3. Elevada intervención en el sector del suelo

Los poderes públicos intervienen de manera directa en el sector del suelo a través de diversos instrumentos. Entre ellos, los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS), los derechos de tanteo y retracto o las distintas cargas y cesiones impuestas en el proceso urbanístico. Esta intervención responde a objetivos legítimos de ordenación territorial, acceso a la vivienda y cumplimiento de la función social de la propiedad. No obstante, también puede generar determinados efectos sobre el funcionamiento eficiente y competitivo del sector del suelo.

La singularidad del modelo urbanístico español reside, en parte, en que las administraciones locales no solo actúan como reguladoras del proceso de transformación del suelo, sino que también participan directamente en él mediante decisiones que afectan a la oferta efectiva de suelo urbanizable y a las condiciones económicas de desarrollo. Esta doble posición puede generar incentivos que alteren el funcionamiento del sector y refuercen la capacidad de intervención pública más allá de una función estrictamente reguladora.

5.8.3.1. Riesgos en el uso de los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS)

La doctrina urbanística ha señalado de forma recurrente la existencia de una cierta distancia entre la configuración legal de los Patrimonios Públicos de Suelo y su funcionamiento práctico. Una de las principales críticas se refiere a la **posible pérdida de la función finalista de estos patrimonios**. Aunque el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TRLRU) establece que los PPS deben destinarse a políticas de suelo y vivienda, parte de la doctrina considera que, en la práctica, estos instrumentos pueden haberse utilizado en alguna ocasión como mecanismos de financiación municipal, recurriendo de forma amplia a las excepciones previstas legalmente (artículo 52.5 TRLRU).

A ello se añade que **los PPS suelen operar en un entorno con niveles limitados de transparencia e información pública**, especialmente en relación con los inventarios de bienes, los criterios de gestión o el destino efectivo de los recursos obtenidos. Esta situación podría llegar a dificultar el control público.

En términos teóricos, la intervención pública mediante los PPS se justifica tradicionalmente por la necesidad de evitar fenómenos especulativos y garantizar una utilización socialmente adecuada del suelo, en línea con el artículo 47 de la Constitución Española. Sin embargo, desde una perspectiva económica, algunos autores han cuestionado si estos instrumentos resultan siempre adecuados para alcanzar dichos fines y han señalado que, en determinados contextos, podrían incluso producir efectos contraproducentes.

Por un lado, los ayuntamientos concentran una posición especialmente relevante en el sector del suelo, al ser quienes determinan qué ámbitos pueden transformarse urbanísticamente y en qué condiciones. Esta circunstancia implica que **las administraciones locales actúan simultáneamente como reguladoras y participantes indirectas en el sector, lo que puede generar el riesgo de crear incentivos orientados no solo a objetivos de interés general, sino también a la obtención de recursos económicos vinculados al desarrollo urbanístico**.

Por otro lado, una intervención intensa sobre la oferta de suelo puede contribuir indirectamente a reforzar barreras de entrada y a consolidar posiciones de los operadores ya establecidos. En este contexto, las restricciones a la oferta efectiva de suelo urbanizable pueden favorecer estrategias de retención de suelo por parte de agentes privados, al dificultar la incorporación de nuevos terrenos, y especialmente en mercados con limitada competencia o con elevados costes de acceso. Lo que también puede estar influido por los cambios en la estructura empresarial titular de los suelos privados.

Al tratarse de un sector con restricciones regulatorias, rigidez, plazos largos e importantes barreras de entrada, los incentivos a la retención estratégica de suelo pueden intensificarse, minorando su disponibilidad efectiva para la construcción de vivienda. Esto puede suceder, especialmente, en contextos de

expectativas alcistas sobre los precios y en áreas geográficas con una cantidad de suelo más limitada o expectativas de precios particularmente alcistas.

5.8.3.2. Obstáculos derivados de los derechos de tanteo y retracto

Los derechos de tanteo y retracto atribuyen a la Administración una facultad de adquisición preferente sobre determinados bienes inmuebles. En virtud del derecho de tanteo, la Administración puede adquirir el inmueble antes de que se formalice su transmisión a un tercero; mediante el derecho de retracto, puede subrogarse en la posición del adquirente una vez realizada la transmisión. La normativa urbanística permite, además, delimitar ámbitos territoriales en los que las transmisiones de suelo y edificaciones queden sometidas a estos mecanismos.

A través de estos instrumentos, la Administración puede intervenir directamente en operaciones de compraventa entre particulares, incidiendo potencialmente en el funcionamiento del sector del suelo y de la vivienda y en el proceso de formación de precios.

Desde una perspectiva económica, **la existencia de estos derechos en determinadas zonas podría elevar la incertidumbre en las transacciones inmobiliarias**. En particular, la posibilidad de una eventual adquisición preferente por parte de la Administración **podría ralentizar algunas operaciones, incrementar los costes de transacción o desincentivar determinadas inversiones inmobiliarias**, especialmente cuando existen dudas sobre los plazos, condiciones o probabilidad efectiva de ejercicio de estos derechos.

Asimismo, la eventual activación de los derechos de tanteo y retracto puede afectar a proyectos de inversión ya iniciados por operadores privados, generando costes hundidos o alterando expectativas económicas previamente asumidas. En determinados contextos, ello podría producir un efecto disuasorio o de desplazamiento de inversión privada, especialmente en mercados donde la seguridad jurídica y la previsibilidad regulatoria resultan factores especialmente relevantes.

No obstante, la aplicación práctica de estos mecanismos ha sido, con carácter general, relativamente limitada. Entre las razones que explican esta circunstancia suelen señalarse la insuficiencia de recursos administrativos y financieros para ejercer efectivamente estos derechos, así como ciertas dificultades derivadas de la dispersión normativa y de la falta de claridad o uniformidad en su regulación, factores que pueden dificultar tanto su utilización por la Administración como su previsibilidad para los operadores.

El Recuadro 17 aporta un ejemplo de la regulación de derechos de tanteo y retracto en Barcelona.

Recuadro 17: Derechos de tanteo y retracto en la ordenanza municipal de Barcelona

En diciembre de 2025 se aprobó la [Ordenanza](#) reguladora de la sujeción de inmuebles destinados a vivienda a los derechos de tanteo y retracto en la ciudad de Barcelona en desarrollo de la Modificación del Plan general metropolitano.

Esta ordenanza desarrolla la Modificación del Plan General Metropolitano para someter inmuebles residenciales a los derechos de tanteo y retracto en el término municipal de Barcelona y declara todo el término municipal como área sujeta. Además, delimita los inmuebles y negocios jurídicos afectos, el procedimiento de notificación, documentación, plazos, censos públicos y un régimen de prioridades para que el Ayuntamiento o beneficiarios públicos/privados puedan adquirir inmuebles con destino a políticas sociales de vivienda. Se define un conjunto amplio de inmuebles sobre los que se podría ejercer este derecho, así como los criterios para realizarlo.

Se obliga a los propietarios de inmuebles a realizar trámites ante el ayuntamiento cuando vayan a disponer de estos inmuebles, lo que podría generar incertidumbre a potenciales compradores privados y alargar el proceso de venta de una vivienda para los propietarios.

Fuente: elaboración propia.

5.8.3.3. Cargas regulatorias a los promotores

A lo largo del proceso de transformación del suelo, la normativa urbanística, tanto estatal como autonómica, establece un conjunto amplio de requisitos y obligaciones para los promotores encargados del desarrollo urbanístico. **Estas exigencias pueden alcanzar, en determinados casos, una intensidad significativa, hasta el punto de afectar a la viabilidad económica de algunas actuaciones, desincentivar la promoción o trasladar parte de los costes al precio final de la vivienda**, con el consiguiente impacto en su accesibilidad.

Estas denominadas “cargas urbanísticas” comprenden el conjunto de obligaciones económicas, cesiones y deberes materiales necesarios para posibilitar la transformación del suelo conforme al planeamiento. No constituyen elementos accesorios, sino que forman parte del contenido del derecho de propiedad en virtud de su función social. En este sentido, la propiedad del suelo se encuentra estructuralmente condicionada por su participación en los costes de urbanización y dotación de la ciudad.

Entre las principales cargas tradicionales pueden destacarse las siguientes:

- **Cesiones obligatorias de suelo** (art. 18.1.a TRLSRU), que imponen la entrega gratuita de parte del suelo destinado a dotaciones públicas, infraestructuras, viales, zonas verdes o espacios libres.
- **Cesión de aprovechamiento urbanístico al patrimonio público de suelo** (art. 18.1.b TRLSRU), que obliga a entregar a la Administración un porcentaje de la edificabilidad (entre el 5% y el 15%, ampliable en determinados supuestos), destinado a dicho patrimonio.

- **Costes de urbanización**, que incluyen la ejecución de infraestructuras básicas como viarios, redes de abastecimiento, saneamiento o electricidad, asumidos por los propietarios o promotores.
- **Deberes de participación en la gestión urbanística**, que implican la intervención en los sistemas de ejecución (compensación, cooperación u otros) y la asunción de las obligaciones registrales, jurídicas y económicas asociadas.
- **Posibles cargas adicionales derivadas de convenios urbanísticos**, que pueden incrementar las obligaciones inicialmente previstas.
- **Tasas urbanísticas**, cuya cuantía, aunque deberían ajustarse al coste real de prestación de los servicios, presenta en la práctica notables diferencias territoriales, lo que en algunos casos ha suscitado dudas sobre su vinculación efectiva al coste del servicio.

A estas obligaciones tradicionales se han ido sumando, con el tiempo, nuevas exigencias que han incrementado la intensidad global de las cargas soportadas por los promotores. Un ejemplo relevante es la reserva obligatoria de suelo para **vivienda con algún tipo de protección pública** (art. 20.1.b) TRLSRU), que no opera como una cesión a la Administración, sino como una limitación del aprovechamiento, al imponer condiciones de destino y precio sobre parte de la edificabilidad. En concreto, puede alcanzar hasta un 40% en suelo rural y un 20% en suelo urbanizado, lo que introduce una carga adicional especialmente relevante en los procesos de transformación de suelo no urbanizado.

Desde esta perspectiva, diversos autores, como de la Cruz Mera (2023), han señalado que la progresiva intensificación de las cargas impuestas a los promotores responde, en parte, a la lógica de trasladar al sector privado la financiación de las dotaciones e infraestructuras públicas necesarias para el desarrollo urbano, lo que supone un ahorro directo para las administraciones públicas.

Sin embargo, también se ha advertido que, cuando estas cargas alcanzan determinados niveles de intensidad, pueden generar efectos no deseados, al no internalizar plenamente la Administración el coste real de la urbanización. El coste para el promotor va más allá del monetario: les obliga a proveer o costear unos bienes (parques, polideportivos...) en los que podrían no estar especializados. Ello puede generar distorsiones en las decisiones de inversión y desarrollo urbano, desincentivando determinados proyectos o encareciendo el proceso de urbanización y, en cualquier caso, encareciendo la promoción inmobiliaria. Por ello, esta obligación de provisión de bienes públicos actúa, en la práctica, como una carga urbanística semejante a un impuesto sobre el suelo urbanizable, ya que reducen el aprovechamiento lucrativo que puede obtenerse de él.

6. CONCLUSIONES

La vivienda es un elemento fundamental para el bienestar de la población. Su disponibilidad y precio influyen marcadamente en las condiciones de vida y en el desarrollo social y económico de un país.

En este sentido, el contexto actual en España se caracteriza por el aumento de precios de la vivienda y las dificultades de acceso a la misma, lo cual impacta sobre el bienestar de un gran número de ciudadanos.

El problema de la vivienda es multifactorial, si bien un factor importante en la determinación de la oferta y precio de la vivienda puede ser la disponibilidad de suelo. Su escasez puede limitar la construcción de viviendas, tanto libres como sociales o protegidas, disminuyendo su disponibilidad y elevando sus precios. Igualmente, dicha escasez y rigidez pueden incentivar la retención de suelo, especialmente en áreas tensionadas, limitando más su disponibilidad efectiva. En consecuencia, el grado de eficiencia y agilidad de la gestión urbanística resultan claves para facilitar el acceso a suelo para construir la vivienda, moderar costes y, de esta manera, mejorar la disponibilidad de vivienda y el bienestar de la ciudadanía.

La importancia del suelo y del urbanismo hacen imprescindible que exista regulación e intervención pública. Estas normas e intervenciones, habituales a nivel internacional, garantizan un desarrollo ordenado que respete las garantías necesarias para preservar aspectos esenciales como la seguridad o el medioambiente, entre otros. También conllevan costes que se traducen en mayores gastos, plazos más largos, más rigidez de la oferta y, en general, una menor oferta de suelo para vivienda y mayores precios. Estos costes son particularmente preocupantes en la actualidad, habida cuenta de las grandes dificultades de acceso a vivienda existentes en España. Por ello, **es necesario asegurar que las normas e intervenciones públicas son realmente imprescindibles, proporcionadas y no discriminatorias**, al objeto de minimizar las cargas, plazos y distorsiones, siempre sin renunciar a las garantías necesarias.

A partir de la caracterización económica y jurídica del proceso de transformación del suelo en España, se pueden identificar elementos que podrían perjudicar injustificadamente su funcionamiento eficiente y competitivo. En particular, se han detectado problemas de complejidad excesiva, inconsistencia e inseguridad jurídica, rigidez desproporcionada o excesiva lentitud administrativa.

En primer lugar, la delimitación de una frontera urbanística -que, mediante la “clasificación”, establece qué terrenos podrán ser urbanizados en el futuro-, y el elevado nivel de detalle de la regulación de sus usos puede restringir en exceso la oferta de suelo, así como dificultar una asignación más flexible en sus usos. Además, la calificación del suelo puede condicionar la configuración de otras actividades económicas, al incidir en su acceso y ejercicio.

En segundo lugar, puede crear ineficiencias la estricta aplicación del régimen jurídico propio de los reglamentos y los instrumentos de planeamiento urbanístico, que tienen una doble dimensión normativa y operativa, incluyendo la amplia configuración de la acción pública. En particular, se pueden destacar la extensión de la nulidad de pleno derecho a todo el planeamiento, la dificultad para subsanar errores o introducir modificaciones y, en general, la rigidez del planeamiento para adaptarse a nuevas necesidades, sin que existan vías de producción de viviendas en plazos relativamente breves.

En tercer lugar, existe una considerable complejidad de los instrumentos de planeamiento urbanístico. Esto se deriva, en parte, del elevado número de instrumentos de planeamiento que tratan de abordar tanto la ordenación global del territorio como su ordenación más detallada, de la exhaustividad de la documentación exigida por las crecientes exigencias regulatorias, especialmente de carácter sectorial, y de la existencia de trámites en ocasiones redundantes e innecesarios. Todo ello puede, en conjunto, contribuir a reducir la capacidad de adaptación y flexibilidad del sistema, que, en consecuencia, se ajusta vía precios.

En cuarto lugar, la fase de gestión urbanística se caracteriza por un elevado grado de complejidad. Se trata de complejidad procedimental, por la existencia de una cadena de procedimientos secuenciales con elevado grado de formalismo, que pueden generar “cuellos de botella” y elevados costes de transacción. Y también complejidad técnica, por el empleo de instrumentos altamente especializados que pueden resultar poco comprensibles y generar asimetrías informativas. Ello, unido a la rigidez de algunos de sus mecanismos, puede dificultar el desarrollo de proyectos urbanísticos. En particular, de procesos de rehabilitación y renovación urbanos, y, así, contribuir a prolongar los plazos de ejecución, generando en ocasiones incluso situaciones de bloqueo.

En quinto lugar, la fase edificatoria adolece de riesgos derivados de una intensa intervención administrativa. Esto se traduce en requisitos y exigencias abundantes y, en ocasiones, poco proporcionales que, junto con sus múltiples comprobaciones y tramitaciones complejas, pueden dar lugar a demoras injustificadas en la concesión de licencias.

En sexto lugar, la incidencia de la normativa sectorial sobre el urbanismo ha aumentado de tal manera que puede llegar a condicionar los desarrollos urbanísticos. En particular, debido a los riesgos de falta de coordinación y de proporcionalidad, así como a la complejidad y extensión del proceso, que pueden albergar duplicidades y problemas de consistencia y ambigüedades, además de bloqueos por silencios negativos.

Así pues, la gran cantidad de normas existentes, su dispersión y atomización, así como su fragmentación, heterogeneidad y difícil accesibilidad conforman un marco regulatorio particularmente amplio y disperso que, además, carece de una configuración eficiente y con un mayor uso de instrumentos supramunicipales.

Todo ello puede dar lugar a dificultades de comprensión, aplicación y coordinación entre administraciones y operadores.

A partir de este diagnóstico, **el siguiente apartado propone una serie de recomendaciones** orientadas a intentar reducir o eliminar estas barreras, a fin de fomentar un mejor funcionamiento de este mercado en beneficio de la ciudadanía, fomentando una mayor disponibilidad de suelo para construir viviendas libres y protegidas. Todo ello sin perjuicio de que pueda ser necesario explorar medidas adicionales en otros ámbitos complementarios, al tratarse de un problema multifactorial.

7. RECOMENDACIONES

La regulación e intervención pública en el sector del suelo y vivienda en general está justificada a partir de razones imperiosas de interés general. Dada la importancia económica y social del sector, es particularmente importante que esta actividad funcione de la mejor manera posible en beneficio de la ciudadanía, para lo cual es imprescindible que su marco normativo y de funcionamiento siga los principios de buena regulación y cuente con un diseño eficiente y competitivo.

A tal fin, se formulan en este apartado una serie de recomendaciones de mejora centradas en el ámbito del estudio, sin perjuicio de que se pueden plantear mejoras al acceso a la vivienda desde muchas otras perspectivas y explorando medidas adicionales en ámbitos complementarios.

Su objetivo es afrontar los retos y limitaciones identificados a lo largo del Estudio, a través de una regulación urbanística más flexible, racional y eficiente, más coordinada entre sí y con la normativa sectorial, y más adaptada a las circunstancias y necesidades actuales. Estas medidas buscan ayudar a un mejor funcionamiento del sector que ayude a ampliar la oferta y disponibilidad de suelo y de vivienda, tanto libre como social, así como facilitar la moderación de sus precios. Además, reducir trabas a la incorporación de suelo y a la edificación de vivienda puede desincentivar comportamientos de especulación y retención de suelo, los cuales pueden suceder en especial en aquellas áreas particularmente tensionadas, resultando en una minoración del suelo efectivamente disponible para la construcción de vivienda. Asimismo, las recomendaciones se plantean sin renunciar a las garantías necesarias y, también, sin perjuicio de que otros muchos factores, más allá del suelo, puedan estar afectando a la evolución del sector y requieran de la adopción de otras medidas enfocadas a los mismos.

Las recomendaciones realizadas en este estudio se encuentran en general alineadas con las del Estudio de Suelo de 2013 de la CNC²²⁶, con propuestas de cambio de determinados elementos nucleares del urbanismo español. Ante la dificultad de realizar con rapidez un cambio fundamental en el modelo urbanístico español, se proponen también una serie de medidas con las que conseguir una regulación más eficiente, dentro del sistema actual, con las que abordar posibles restricciones a la oferta de suelo para vivienda, con medidas que surtan efectos a corto, medio y largo plazo.

1ª. Promover una mayor racionalización y coordinación regulatoria en el urbanismo

Sin perjuicio de la necesaria preservación de los objetivos de interés general que persigue la regulación urbanística, se presentan, a continuación, una serie de

²²⁶ <https://www.cnmc.es/expedientes/e-2012-01>

medidas orientadas a mejorar la claridad, coherencia y eficiencia del sistema urbanístico español, favoreciendo una aplicación más homogénea de la normativa y reduciendo los costes de cumplimiento para operadores y administraciones. En última instancia, se trata de propuestas que podrían contribuir a reforzar la seguridad jurídica, mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y, potencialmente, reducir algunas de las rigideces que inciden sobre el funcionamiento del sector. Todo ello, en favor de un funcionamiento más eficiente y competitivo que modere los costes y aumente la disponibilidad de suelo para vivienda.

I. Simplificar y consolidar la normativa urbanística

La elevada complejidad del marco regulatorio urbanístico, asociada a la abundancia, dispersión y atomización normativa, sugieren la conveniencia de explorar medidas orientadas a coordinar, simplificar, sistematizar y mejorar la coherencia del conjunto regulatorio. En este sentido, las recomendaciones que se presentan a continuación se formulan desde una perspectiva de mejora de la eficiencia regulatoria y de reducción de cargas administrativas, sin perjuicio del mantenimiento de los objetivos públicos del urbanismo.

I.A. Fomentar la consolidación y simplificación normativa

Podría valorarse el impulso de procesos de **simplificación, codificación y consolidación normativa**. Estarían orientados a reducir la proliferación de disposiciones y a integrar de forma ordenada en textos sistematizados aquellas normas urbanísticas y sectoriales con incidencia en la materia que actualmente se encuentran dispersas. Potenciar la elaboración de textos refundidos o compilaciones oficiales actualizadas podría facilitar la identificación del marco aplicable y contribuir a reducir costes de cumplimiento y de interpretación normativa. También la publicación conjunta de la normativa en una única página web puede reducir los costes de búsqueda y seguimiento de la información y permitir un mayor uso de herramientas digitales (y en particular de la inteligencia artificial) para conocer la normativa aplicable y seguir su evolución²²⁷.

Además, sería deseable que se sistematizara la unificación de las distintas disposiciones normativas autonómicas existentes en textos únicos, lo que facilitaría su comprensión, cumplimiento y evaluación. También se debería procurar evitar en lo posible los cambios continuados, ya que pueden ser fuente de inseguridad jurídica, intentando acomodar posibles circunstancias extraordinarias que puedan dar lugar a la necesidad de herramientas excepcionales. Del mismo modo, sería beneficioso el impulso de la consolidación

²²⁷ Véase la Recomendación I.B del Estudio [E/CNMC/004/23 PYMES](#) – barreras a su creación y crecimiento y a su participación en la contratación pública.

de las distintas disposiciones urbanísticas en el ámbito local, facilitando su acceso y comprensión.

Por otra parte, la racionalización del volumen normativo podría complementarse con una revisión orientada a la **simplificación de contenidos** redundantes o excesivamente detallados, especialmente en aquellos casos en los que no aporten valor añadido proporcional en términos de protección de intereses públicos.

I.B. Agilizar procedimientos mediante plazos máximos tasados, digitalización y la adopción del principio “solo una vez”

Podrían valorarse la adopción de medidas de carácter organizativo, administrativo y tecnológico orientadas a mejorar la previsibilidad del proceso urbanístico y facilitar la experiencia de quienes participan en el mismo. Con ello, se evitaría el desincentivo a participar en un proceso de transformación del suelo excesivamente largo, complejo, incierto y poco transparente. **Se propone así avanzar en iniciativas que permitan agilizar los procedimientos y recortar los plazos de tramitación de planes, informes, licencias y permisos.** Entre las posibles actuaciones que cabría considerar, se encuentran:

- **Impulsar el cumplimiento del principio “solo una vez”**, y reducir la necesidad de aportar la misma documentación en distintos trámites diferenciados. Esto genera costes que pueden afectar relativamente más a aquellos con menores recursos para afrontarlos y a los potenciales nuevos entrantes. Desde la perspectiva de la propia administración pública, aplicar el principio “solo una vez” permite evitar duplicidades, reducir burocracia innecesaria, liberar recursos que pueden reorientarse hacia otras funciones, así como eliminar costes y dilaciones temporales excesivas que puedan desincentivar a los operadores económicos privados que intervienen en el proceso urbanístico.

La aplicación efectiva de este principio requiere impulsar la conectividad entre administraciones y reorganizar estructuralmente la gestión y reutilización de datos para que el principio se cumpla de forma efectiva. Esto facilitaría del mismo modo, la homogeneización de criterios y formatos, especialmente entre administraciones locales, impulsando su plena integración en diversos sistemas. También permite reforzar la transparencia y trazabilidad, al quedar registradas todas las interacciones.

- **Fomentar un funcionamiento óptimo en la digitalización integral de los trámites** en lo que respecta a la solicitud electrónica de licencias, la presentación de documentación técnica y la consulta en línea del estado de los expedientes.
- **Tramitación simultánea de expedientes**, permitiendo que los distintos órganos implicados actúen en paralelo, en lugar de forma secuencial.

- Medidas que aumenten la previsibilidad y reduzcan la duración de los plazos máximos de resolución: resultaría deseable **que los tiempos de resolución en general estén previstos en la normativa**, estableciendo plazos tan cortos como sea posible, especialmente teniendo en cuenta las notables discrepancias identificadas en este ámbito, y minimizar la utilización del silencio administrativo negativo.
- **Seguimiento y evaluación pública de los tiempos de tramitación**, promoviendo la publicación periódica de datos agregados que contribuyan a la rendición de cuentas y a la mejora continua del servicio.

II. Promover una gobernanza regulatoria más cohesionada y coordinada

Las diferencias normativas pueden estar justificadas cuando responden a preferencias y necesidades distintas en áreas diferenciadas. En esos casos, pueden aumentar el bienestar de la población. No obstante, también elevan la complejidad normativa e introducen barreras que dificultan la entrada de nuevos operadores en la zona en cuestión. Por ello, debe asegurarse que las diferencias son necesarias y proporcionadas, y no una consecuencia de limitaciones en la coordinación entre las Administraciones Públicas.

La fragmentación institucional y la heterogeneidad regulatoria observadas en el urbanismo español apuntan a la conveniencia de reforzar los mecanismos de **coordinación normativa** entre niveles administrativos y entre los mismos niveles de distintas zonas, y, en determinados ámbitos, avanzar hacia una mayor armonización de criterios. La finalidad sería mejorar la coherencia entre disposiciones estatales, autonómicas y municipales, evitando solapamientos innecesarios y reduciendo la acumulación de cargas regulatorias sobre los mismos ámbitos materiales. Para ello, podrían establecerse mecanismos de coordinación, conferencias y grupos de trabajo en donde se preparen normativas, guías e instrumentos tipo que puedan servir de referencia a las distintas administraciones. De esta manera, se facilitaría mayor coherencia y transparencia en las normativas, reduciendo las cargas para aquellos operadores que deban conocerlas.

- El fortalecimiento de **instrumentos de cooperación interadministrativa** podría contribuir a mejorar la coordinación entre niveles de gobierno y entre administraciones sectoriales, reduciendo el riesgo de duplicidades, conflictos competenciales y divergencias interpretativas.

Se propone consolidar un modelo de gobernanza multinivel basado en la coordinación normativa, la cooperación interadministrativa y la confianza

mutua²²⁸. Sería oportuno crear instituciones de urbanismo que se configuren como un espacio estable de diálogo y toma de decisiones, facilitando el diseño de marcos regulatorios coherentes que reduzcan cargas administrativas, eliminen duplicidades y favorezcan un entorno más predecible y amigable. Esto sería especialmente deseable entre CCAA, donde se podrían organizar reuniones periódicas entre los encargados de diseñar la normativa urbanística y sectorial, pero también entre municipios.

- Como complemento a lo anterior, se recomienda la puesta en común de **buenas prácticas** y la ampliación, cuando sea posible, del principio de **reconocimiento mutuo**. Esta práctica no lesionaría las competencias estatales, autonómicas o municipales, sino que se apoyaría en el refuerzo a la cooperación y confianza mutua entre administraciones. Por último, la coordinación, además de reducir trabas administrativas, podría liberar recursos públicos. Y, de la misma manera, como ya ocurre en algunos territorios, se puede explorar la utilidad de crear comisiones mixtas permanentes que incluyan órganos sectoriales, autonómicos, para desbloquear la tramitación de los planes y que los municipios puedan contar con asesoramiento experto de estos ámbitos sectoriales y medioambientales.
- En paralelo, podría valorarse la elaboración de **guías o criterios técnicos comunes de aplicación**, que contribuyan a reducir la variabilidad interpretativa entre administraciones y faciliten una mayor previsibilidad en la tramitación de instrumentos urbanísticos.
- Asimismo, podría considerarse el desarrollo de **marcos básicos comunes o estándares mínimos compartidos**, especialmente en aspectos procedimentales y técnicos del planeamiento (como podría ser a nivel municipal en las normas urbanísticas y la regulación de los usos del suelo) y la gestión urbanística, que permitan reducir diferencias relevantes entre territorios sin eliminar la capacidad de adaptación autonómica o local.

Una mayor **estandarización en determinados contenidos regulatorios** podría contribuir a reducir los costes de adaptación territorial de los operadores económicos, favoreciendo la competencia y la movilidad empresarial entre territorios.

En esta línea, se recomienda impulsar la adopción, por parte de las entidades locales, de **documentos legales o administrativos “tipo”**. Podrían ayudar a agilizar trámites administrativos y contribuir a profundizar en la unidad de mercado, fomentando la coordinación normativa, reforzando la certidumbre en los procesos urbanísticos y promoviendo un marco claro, accesible y replicable que pueda ser adoptado por los ayuntamientos, reduciendo la disparidad entre territorios, su discrecionalidad y acelerando los tiempos de

²²⁸ Siguiendo las recomendaciones del [“Estudio sobre las barreras a la creación y al crecimiento de las pymes y a su participación en la contratación pública”](#) de la CNMC (E/CNMC/004/23).

tramitación, al reducir el coste de elaborarlos. Todo ello facilitaría la expansión territorial de empresas promotoras y constructoras.

Para ello, sería oportuno explotar la posible **estandarización de los documentos urbanísticos**, en línea con su proceso de simplificación, definiéndose exactamente cuáles deben integrar cada instrumento, su estructura y contenido (definiéndose las limitaciones a cada parámetro). Ello podría realizarse a través del diseño y publicación de plantillas estandarizadas (de documentos de planeamiento y gestión, de informes sectoriales, etc.), y de guías metodológicas sobre cómo desarrollar cada una de estas plantillas y los principios que deberían subyacer tras ellas (como los de regulación eficiente), con el fin de unificar modelos y requisitos documentales en cada comunidad autónoma. Guías que también convendría realizar sobre cuáles son los distintos procedimientos y plazos a la hora de tramitar cada uno de los instrumentos urbanísticos, así como sobre los informes que han de solicitarse en cada momento.

A modo ilustrativo, cabría impulsar la generalización a nivel supramunicipal de: (i) normas o Instrucciones Técnicas de Planeamiento, documentos técnicos de carácter orientativo para unificar criterios y metodologías en la elaboración de los planes urbanísticos; (ii) Ordenanzas de Edificación y Urbanización a nivel supramunicipal (en vez de a nivel local).

Todas estas medidas podrían ser una vía de afloramiento de las mejores prácticas en el urbanismo, a todos los niveles (autonómico, municipal y sectorial), creando un círculo virtuoso de competencia referencial entre administraciones y posibilitando impulsar iniciativas de coordinación y simplificación y dar criterios interpretativos comunes para posibles retos comunes.

III. Mejorar la transparencia del urbanismo: digitalización y accesibilidad

Las dificultades de accesibilidad del marco urbanístico sugieren la conveniencia de avanzar en medidas orientadas a mejorar la transparencia, la disponibilidad de información y la interoperabilidad de los sistemas existentes.

En primer lugar, se recomienda impulsar una **evaluación sobre el grado de transparencia** del urbanismo en los distintos territorios. Su finalidad sería encontrar los puntos cuya mejora puede ser más beneficiosa, de la experiencia comparada entre unos y otros²²⁹.

Además, podría impulsarse el desarrollo de **plataformas digitales integradas** de información urbanística. Podrían permitir el acceso unificado a la normativa

²²⁹ A modo ilustrativo, ver el [estudio de transparencia de información urbanística](#) realizado por la Comunidad Valenciana.

aplicable, el planeamiento vigente y la documentación asociada, reduciendo la dispersión actual entre distintos niveles administrativos.

Para ello, sería conveniente impulsar la digitalización integral del proceso urbanístico, incluyendo todos los trámites y documentos relevantes (también su publicidad), mediante la creación de plataformas digitales desde las que sea posible la presentación, seguimiento y resolución de expedientes de forma telemática en un único punto de contacto (ventanilla única). Un proceso que permitiría la existencia de una comunicación más fluida entre todos los intervinientes y el acortamiento, o incluso eliminación, de procedimientos, y que sería beneficioso para garantizar el derecho de acceso a la información pública. Para que el proceso digitalizador tenga éxito es fundamental la participación de los distintos municipios, ya sea el desarrollo de sus propias páginas informáticas o su participación en las de terceros). Igualmente, pueden ser de especial impacto iniciativas promovidas a nivel autonómico con la que superar posibles restricciones de recursos a los que se enfrentan municipios pequeños, y, en especial, en aspectos de tipo técnico, como podría ser el desarrollo de bases cartográficas.

Además, convendría que la digitalización del urbanismo se sostenga en soportes cartográficos actualizados, visores georreferenciados con los que conocer con exactitud las características urbanísticas y sectoriales de cada parcela y en los que se puedan trazar los cambios que dichas propiedades hayan experimentado. Dicha cartografía debería encontrarse estandarizada con el fin de facilitar su comprensión y permitir su integración a todos los niveles administrativos.

Para todo lo expuesto en este apartado y los anteriores hay que tener en cuenta la oportunidad que brinda la revolución tecnológica proporcionada por la Inteligencia Artificial (IA), que puede contribuir a dinamizar la relación entre la Administración y los administrados. Además de poder digitalizar y simplificar procedimientos, las capacidades en cuanto a disponibilidad de datos, interoperabilidad, automatización, procesamiento y apoyo inteligente deberían permitir evolucionar desde un modelo de Administración predominantemente reactivo (basado en solicitudes iniciadas por el administrado) hacia un modelo más anticipatorio, en el que la Administración no solo recibe y procesa, sino que acompaña: informa proactivamente, guía en función del perfil y la situación administrativa del operador, reduce errores de cumplimentación, facilita la verificación y mejora la coherencia a lo largo del tiempo. Bien desplegadas, con garantías de transparencia, trazabilidad y control por parte del usuario, estas capacidades pueden contribuir a disminuir fricciones de información, acortar tiempos de decisión y reforzar la previsibilidad del urbanismo. Por todo ello, se recomienda aprovechar la oportunidad que proporciona la IA en todos los ámbitos, especialmente en el de la simplificación regulatoria y procedimental.

Por otro lado, resultaría relevante avanzar hacia una mayor **interoperabilidad** entre sistemas autonómicos y estatales, de forma que la información urbanística

pueda consultarse de manera más homogénea e integrada, evitando compartimentos estancos entre plataformas.

En paralelo, la adopción de **formatos estandarizados de publicación** de planeamiento y normativa urbanística podría facilitar su consulta, comparación y reutilización, tanto por parte de operadores privados como de las propias administraciones públicas.

En este sentido, cabría profundizar la accesibilidad de los instrumentos urbanísticos fundamentalmente por tres vías:

- El **Estado** podría reforzar su Sistema de Información Urbana, de tal forma que recoja la información proporcionada por los distintos visores geográficos autonómicos, cuyo contenido mínimo se debería homogeneizar, garantizando el posterior volcado de los datos a una plataforma a nivel nacional. Lo ideal sería contar con un archivo de documentos urbanísticos que enlace de forma directa con los distintos archivos autonómicos (y no un mero índice de páginas webs).
- Las **CCAA** podrían desarrollar directorios en los que poder consultar de forma rápida y sencilla todos los instrumentos urbanísticos digitalizados de cada uno de sus municipios, como ya hacen algunas de ellas. También podrían intentar mejorar, además, los visores cartográficos, de tal modo que puedan llegar a simplificar considerablemente los trámites sectoriales e integrar toda la información urbanística de cada parcela en una herramienta de este tipo.
- Los **municipios** podrían también publicar toda la información urbanística en formato digital, de forma que sea accesible ya sea en sus webs o en las autonómicas.

IV. Impulsar una mayor ordenación supramunicipal del territorio

Una buena planificación supramunicipal, coordinada entre varios municipios o a escala regional o metropolitana, puede ayudar a reducir tanto la cantidad de normas como su fragmentación, ya que puede contribuir a evitar duplicidades y normas o criterios diferentes o contradictorios, fomentar reglas más homogéneas, simplificar procedimientos por desarrollar criterios urbanísticos compatibles entre municipios y puede disminuir la dispersión normativa al fijar directrices generales. Además, puede facilitar la actividad de los operadores al tener que interactuar con un menor número de administraciones.

Se recomienda, por ello, profundizar en el uso de estrategias de ordenación del territorio más amplias.

La ordenación del territorio puede llegar a ser una herramienta trascendental para la correcta conjunción de los intereses urbanísticos, sectoriales y ambientales. Del mismo modo, una con la que lograr una mejor planificación de aspectos sectoriales, pero también de cara a la provisión de nuevas viviendas.

Y en última instancia, podría llegar a emplearse como una de las vías desde las que impulsar guías y estándares que contribuyan a racionalizar y cohesionar las normas urbanísticas de los distintos municipios, reduciendo la fragmentación regulatoria.

En concreto, mejoras en el articulado actual de ordenación del territorio permitirían, entre otras cosas:

- Contar con una **visión más amplia e integradora del territorio**, al considerar las interrelaciones existentes entre municipios y regiones, y reducir parte de la discrecionalidad local en temas urbanísticos. Esto conseguiría un mejor tratamiento de los fallos de mercado y, por ende, un urbanismo más eficiente, al lograr internalizar en mayor medida las posibles externalidades existentes entre unos territorios sobre otros, o los bienes públicos que podrían compartir o comparten los distintos municipios, así como reducir problemas de información imperfecta. Considerar este aspecto permitiría mejorar las decisiones urbanísticas y, en definitiva, lograr una mayor competencia entre usos del suelo y un mejor aprovechamiento del espacio.
- Mejorar la **integración de aspectos sectoriales y medioambientales** en el urbanismo, evitando que una deficiente planificación de determinados elementos sectoriales pueda suponer un cuello de botella para la producción de nuevas viviendas u otros proyectos, limitando en este sentido la oferta y la competencia. A su vez, la existencia de información detallada de naturaleza sectorial podría ser una manera de aligerar parte del contenido sectorial del urbanismo, y, como resultado, acelerar posibles cambios en el territorio y la provisión de nuevas viviendas.
- Mejorar la **planificación de nuevas viviendas** en las grandes áreas urbanas a medio plazo gracias a una visión más global del espacio. El sector de la vivienda tiene una cierta dimensión local, pero esto no necesariamente coincide con una demarcación municipal. Por ello, la cuantificación de las necesidades de vivienda y su reparto en el suelo, en algunos casos, puede ser más acertada a un nivel supramunicipal, como ocurriría en las grandes áreas urbanas. En estos casos, sería positivo que la política de ordenación del territorio fuera la encargada de cuantificar, en un horizonte temporal considerablemente largo, las necesidades de vivienda a las que puede enfrentarse la región en distintos escenarios; y, para ello, sopesar tanto las previsiones demográficas existentes como el suelo disponible, dadas las posibilidades de transporte actuales y potenciales para el conjunto de municipios relevantes (o potencialmente relevantes en caso de mejoras en los transportes).

Lo anterior sería también relevante para la gestión del suelo en el tiempo, así como en lo que respecta en la decisión de optar por un modelo urbano más disperso o compacto. En este ámbito, cabría eliminar cualquier práctica de fijación de techos máximos de crecimiento de los diferentes usos del suelo,

existiendo otros mecanismos menos restrictivos para dosificar su uso racionalmente.

- Impulsar **guías, directrices y estándares comunes** que contribuyan a una mayor racionalización y cohesión de las normas urbanísticas de los distintos municipios, reduciendo la elevada discrecionalidad, complejidad y heterogeneidad que caracteriza la normativa urbanística local o, en otras palabras, la fragmentación regulatoria.

2ª. Flexibilizar el planeamiento urbanístico

Ante la elevada rigidez del planeamiento urbanístico en España, podría considerarse establecer un menor grado de detalle en la determinación del suelo que puede urbanizarse, así como en las condiciones y el calendario de su desarrollo.

Desde una perspectiva económica, una mayor flexibilidad podría facilitar también un mejor ajuste entre la oferta de suelo y la demanda de vivienda, permitiendo una respuesta más eficiente a las necesidades de la economía y de los ciudadanos. Ello tendría potenciales efectos positivos en términos de eficiencia, al reducir las restricciones sobre la disponibilidad de suelo para los distintos usos urbanos.

V. Revisar la clasificación del suelo no protegido

El actual sistema de clasificación del suelo, habitualmente estructurado en categorías como suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, implica que la autoridad urbanística determina qué suelos quedan excluidos del proceso de transformación urbana, en muchos casos por razones vinculadas a la programación temporal del desarrollo más que a criterios estrictos de protección. Esta configuración puede limitar de manera desproporcionada la oferta de suelo disponible y condicionar el desarrollo urbanístico a decisiones que, en ocasiones, no resultan plenamente transparentes o pueden estar sujetas a cierto margen de discrecionalidad.

En este sentido, **se recomienda valorar un modelo en el que el suelo no sujeto a protección por razones de interés público pudiera considerarse, con carácter general y sin perjuicio de limitaciones derivadas de su planificación territorial, ambiental y sectorial, potencialmente apto para su transformación urbanística.** En este enfoque, la clasificación del suelo se articularía en torno a las categorías de suelo urbano, suelo urbanizable y suelo protegido, reforzando la identificación expresa de aquellos espacios que deban preservarse, mientras que el resto del territorio podría ser objeto de evaluación para su eventual incorporación al desarrollo urbanístico, de forma gradual y

conforme a criterios de sostenibilidad, necesidad y adecuada ordenación territorial.

Este enfoque podría contribuir a ampliar la oferta potencial de suelo y a reducir dinámicas especulativas asociadas a expectativas de reclasificación futura, al disminuir la dependencia del valor del suelo respecto de decisiones discrecionales de clasificación.

En este modelo, serían los instrumentos de planeamiento de desarrollo los encargados de modular el ritmo de la disponibilidad efectiva de suelo, en función de las necesidades locales y de la capacidad real de absorción del crecimiento urbano. De este modo, el proceso de urbanización podría hacerse más flexible y menos dependiente de procedimientos de reclasificación complejos y prolongados.

De forma alternativa, también podría valorarse el diseño de mecanismos reglados de incorporación progresiva de suelo al proceso urbanizador, que permitieran ajustar la oferta a la demanda de forma más dinámica, sin perder de vista la necesidad de una planificación a largo plazo que evite situaciones de escasez estructural de suelo en el futuro.

VI. Ampliar los posibles usos del suelo

El sistema de calificación urbanística, mediante el cual la Administración asigna de forma previa y detallada los usos permitidos en cada ámbito de suelo, puede llegar a actuar, en determinados casos, como una barrera a la competencia. Ello se debe a que **limita la capacidad para reasignar el suelo entre usos alternativos en función de las necesidades efectivas**.

En la práctica, esta rigidez puede dar lugar a situaciones en las que, aun existiendo suelo formalmente urbanizable, su desarrollo efectivo no se materializa porque los usos asignados no se corresponden con las necesidades reales de los agentes. Por ejemplo, puede darse el caso de suelos calificados para usos terciarios en contextos donde la demanda residencial es más intensa, lo que conduce a desequilibrios en el desarrollo urbano y a una utilización ineficiente del recurso suelo.

Desde esta perspectiva, la calificación urbanística puede generar efectos no deseados sobre la eficiencia en la distribución espacial de actividades y sobre el grado de competencia entre usos, al condicionar de forma previa y cerrada las actividades que pueden implantarse en cada parcela o edificio. En este sentido, podría estarse limitando en exceso la implantación de usos residenciales u otros usos con mayor demanda social. Además, este modelo no siempre parece ser el más eficiente para alcanzar sus objetivos teóricos, como la corrección de externalidades o la provisión de bienes públicos urbanos.

Por ello, **se plantea avanzar hacia un modelo de planeamiento menos pormenorizado en la definición de usos, que permita una mayor flexibilidad**, priorizando los cambios de uso que favorezcan la vivienda en los casos en los que haya necesidad, y reduzca la segmentación artificial del sector del suelo, favoreciendo así una asignación más eficiente y competitiva.

VI.A. Flexibilizar la calificación urbanística del suelo

Para evitar las externalidades entre usos incompatibles, una alternativa que podría resultar más adecuada es utilizar, con carácter general y fundamental, reglas o estándares que, en vez de delimitar los usos de cada parcela de forma exigente, definan una serie de requisitos que han de cumplir los elementos que ocupen el espacio, en base a la persecución de unos objetivos claramente definidos.

Las reglas serían una forma de corregir las externalidades vinculadas a usos incompatibles, pero posibilitando que el uso del suelo se determine, en gran medida, a través de decisiones descentralizadas de los agentes y no a través del planeamiento diseñado, modificado o conveniado por cada autoridad urbanística.

En principio, mediante esta técnica no se separarían usos entre sí, sino que se garantizaría la compatibilidad entre usos mediante el cumplimiento de unas reglas estables, sencillas, previamente establecidas e iguales para todos los agentes. En suma, la zonificación por estándares²³⁰ permite asegurar que se corrigen las externalidades vinculadas a determinados usos, pero sin decidir *ex ante* la localización o la cantidad de suelo asignada a los distintos usos. De este modo, se promueve un mayor grado de alternativas en usos alternativos del suelo, una mayor flexibilidad en el uso del suelo, y una mejor respuesta a las necesidades de los agentes por parte de la oferta. Esta forma de zonificar resulta compatible además con la utilización de instrumentos de carácter estructural, que básicamente indiquen la delimitación de las reservas naturales protegidas, por dónde discurrirán las redes de infraestructuras y dónde se localizarán determinados equipamientos (como un aeropuerto o una estación de tren).

²³⁰ En el urbanismo español los estándares ya están en cierto modo presentes. Como ejemplos, puede aludirse a las distintas disposiciones incorporadas en las normas urbanísticas sobre los usos, como podría ser que los muros de un edificio industrial tengan determinado tipo de aislamiento. No obstante, lo relevante es que el planeamiento español no se fundamenta en un planeamiento basado en estándares, sino que opta por un planeamiento segmentador. El planeamiento segmentador separa usos espacialmente, de forma excesivamente detallada y apriorística, en vez de permitir que el funcionamiento flexible del sector, sujeto al cumplimiento de estándares o reglas necesarios, proporcionales, no discriminatorios y previa, clara y objetivamente definidos que permitan la corrección de externalidades entre usos incompatibles, decida, de forma más flexible y eficiente, la localización y la cantidad de suelo asignada a los distintos usos posibles.

Incluso en un escenario en el que se mantuviera un esquema de calificación de usos similar al actual, cabría introducir ajustes orientados a reducir su carácter excesivamente detallado. En particular:

- podría **simplificarse el número de categorías de uso**, limitándolo a lo estrictamente necesario para evitar una segmentación excesiva del suelo;
- podría **ampliarse la compatibilidad entre usos**, restringiendo las limitaciones únicamente a aquellos supuestos en los que existan externalidades negativas relevantes, siguiendo modelos de regulación basados en niveles de impacto o molestia, como ocurre en otros sistemas comparados donde se permite la coexistencia de usos siempre que se respeten determinados umbrales técnicos²³¹; esto sería una forma de incentivar los usos que favorezcan la vivienda, al tratarse del uso con menores molestias, y especialmente ante problemas de accesibilidad a la misma.
- y, finalmente, podría avanzarse hacia una **mayor homogeneización de las categorías de uso** y de sus regímenes de compatibilidad entre distintos municipios, con el fin de reducir distorsiones territoriales y facilitar una mayor claridad y previsibilidad del sistema para los operadores.

En conjunto, estas líneas apuntan hacia un modelo de regulación del uso del suelo menos rígido, más homogéneo y más orientado a criterios funcionales, con potenciales efectos positivos sobre la eficiencia en la asignación del suelo.

VI.B. Aligerar las exigencias de los distintos usos en las normas urbanísticas

La regulación de la zonificación y de los distintos usos del suelo se concreta habitualmente en las normas urbanísticas, que establecen condiciones relativas a las edificaciones, las parcelas e incluso a la disposición o separación entre usos. En este contexto, se ha señalado de forma recurrente que la planificación urbanística puede llegar a un nivel de detalle muy elevado, en ocasiones excesivo, que condiciona aspectos muy específicos de la configuración edificatoria.

Desde esta perspectiva, podría plantearse la conveniencia de **reducir las exigencias normativas sobre las características edificatorias y parcelarias a lo estrictamente necesario**. En concreto, las imprescindibles para garantizar, por un lado, las condiciones básicas de seguridad de las edificaciones (cuestión que ya se encuentra ampliamente cubierta por normativa técnica sectorial) y, por otro, a lo necesario para preservar cuestiones de interés general ya sean medioambientales o de otra índole.

²³¹ La regulación de los usos del suelo japonesa, valorada favorablemente por organismos como la OCDE, segmenta los distintos usos en niveles de molestia, estando permitidos en un lugar todos los usos que generen un nivel de molestia inferior al establecido (p.ej. poner residencial en un uso terciario, más “molesto”).

En este sentido, sería importante revisar, adaptar o justificar de forma reforzada aquellas restricciones que afecten a los siguientes ámbitos:

- **Limitaciones morfológicas de las parcelas**, incluyendo restricciones relativas a su forma, tamaño (especialmente cuando se establezcan mínimos o máximos poco justificados) u orientación.
- **Restricciones de densidad, altura o volumen edificatorio**, en las que, más que fijar límites máximos generalizados, podría valorarse en determinados contextos el establecimiento de mínimos que favorezcan un aprovechamiento eficiente del suelo, promuevan modelos urbanos más compactos (con sus efectos potenciales sobre la eficiencia y la competencia) y permitan una mayor capacidad de adaptación ante cambios en la demanda. En todo caso, las restricciones más intensas en este ámbito requerirían una justificación particularmente reforzada, especialmente en grandes áreas urbanas.
- **Limitaciones al aprovechamiento o compatibilidad funcional de los edificios**, como la exigencia de edificaciones de uso exclusivo o la prohibición de determinados usos en plantas concretas, en coherencia con una mayor flexibilidad en la convivencia de usos.
- **Condicionantes estéticos o formales de la edificación**, relativos a materiales, diseño o apariencia exterior, especialmente cuando se apliquen de forma generalizada fuera de ámbitos con especial valor histórico o cultural.
- **Restricciones funcionales internas**, como las relativas a superficies mínimas de vivienda, dimensiones de estancias o requisitos dotacionales específicos en locales o edificaciones.

En conjunto, una simplificación y racionalización de estas exigencias podría contribuir a reducir la rigidez del sistema normativo urbanístico, favoreciendo una mayor flexibilidad en el diseño urbano y una mejor adaptación inmobiliaria a las necesidades cambiantes de los agentes.

VI.C. Facilitar cambios de uso en las zonas más tensionadas

Los mecanismos que faciliten la flexibilización de usos del suelo y, en concreto, priorizando aquellos usos que favorezcan la vivienda, en casos puntuales en aquellas áreas donde el sector residencial presenta mayores niveles de tensión pueden resultar de utilidad. Estas medidas podrían entenderse como instrumentos de carácter transitorio, orientados a aportar mayor flexibilidad al sistema y a mitigar, al menos temporalmente, las rigideces derivadas de la calificación urbanística, favoreciendo una mayor competencia entre usos del suelo.

En este sentido, algunos territorios ya han comenzado a introducir iniciativas dirigidas a facilitar cambios de uso, especialmente en la transformación de oficinas hacia vivienda asequible (como puede verse en el Recuadro 10).

De este modo, la flexibilización de los cambios de uso puede suponer una gran oportunidad para el desarrollo de vivienda social, protegida o asequible, que a su vez podría verse impulsada por iniciativas relacionadas que promuevan su construcción en suelos dotacionales vacantes en la malla urbana, o incluso a través de incrementos en las alturas de los edificios de vivienda protegida.

En consecuencia, **se recomienda valorar la posible generalización y simplificación de mecanismos de flexibilización en zonas tensionadas.**

VII. Reducir el impacto de los planes urbanísticos sobre la competencia en otros mercados

Una calificación del suelo excesivamente pormenorizada puede tener efectos relevantes sobre la competencia en distintos sectores de actividad económica, al condicionar de forma muy precisa los usos permitidos y, en algunos casos, limitar la entrada de determinados operadores en el mercado. Estas restricciones resultan especialmente significativas en actividades con un mercado componente local, aunque también pueden incidir en el sector de la vivienda, tanto en su producción como en su oferta.

Con el fin de mitigar estos posibles efectos negativos sobre la competencia y, en última instancia, sobre los consumidores, puede considerarse la adopción de medidas orientadas a mejorar la identificación, comprensión y evaluación de este tipo de restricciones, reduciendo en lo posible su impacto distorsionador.

VII.A. Identificar y restringir en el planeamiento disposiciones con efectos perniciosos para la competencia

Los condicionantes establecidos a los operadores en las normas urbanísticas deberían ser objeto de un **análisis caso por caso por parte de la Administración** que los introduce, atendiendo a criterios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. Este análisis resulta especialmente relevante para evitar efectos indeseados sobre el acceso y el ejercicio de actividades económicas.

Además de una eventual flexibilización de la calificación del suelo, una línea de actuación complementaria consistiría en avanzar hacia una mayor homogeneización de las normas urbanísticas entre municipios, así como en la **identificación de prácticas potencialmente restrictivas de la competencia** y de mecanismos para minimizar su impacto cuando se consideren necesarias por razones de interés general.

En este marco, deberían revisarse con especial atención aquellas restricciones relativas a la localización de establecimientos²³², la imposición de distancias mínimas entre usos o actividades, o las condiciones técnicas y formales aplicables a edificaciones y parcelas. Del mismo modo, determinadas limitaciones más intensas (como la prohibición de ciertos formatos comerciales o residenciales, incluyendo en algunos casos la gran distribución o las viviendas de uso turístico) deberían **evaluarse rigurosamente a la luz de los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación**, ya que no siempre responden de forma clara a razones imperiosas de interés general.

VII.B. Introducir Memorias de Competencia en los planes urbanísticos

Se ha planteado la conveniencia de incorporar, dentro de la documentación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, una breve memoria de competencia. Este documento podría integrarse en la memoria urbanística u otros instrumentos similares, con el objetivo de **sistematizar la justificación de las posibles restricciones que afecten a la competencia** entre actividades económicas o a las condiciones de acceso al mercado.

Dicha memoria permitiría explicitar de forma más estructurada la necesidad de las medidas adoptadas, identificando el fallo de mercado que se pretende corregir, así como las distintas alternativas regulatorias consideradas. Asimismo, podría incluir una valoración de los posibles impactos de la intervención sobre el funcionamiento del mercado afectado, con el fin de asegurar que las restricciones se introduzcan en su versión menos distorsionadora posible.

En conjunto, este enfoque contribuiría a reforzar la transparencia y la calidad de la motivación de las decisiones urbanísticas, mejorando la eficiencia regulatoria del sistema y reduciendo, en la medida de lo posible, los márgenes de discrecionalidad en la adopción de medidas con incidencia en la competencia.

3ª. Reconocer un régimen propio y más flexible a los instrumentos de ordenación territorial y urbanística

Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística presentan una naturaleza híbrida y compleja que dificulta su encaje pleno en las categorías jurídicas propias del reglamento administrativo ordinario. Esta singularidad puede justificar la necesidad de un tratamiento diferenciado, que permita reducir

²³² Como podría ser la prohibición de ubicarse en determinados usos del planeamiento o incluso en ninguno (p.ej. si no se prevé su compatibilidad con ninguno de los definidos), pero también la titularidad de los suelos (público o privado) o bajo qué régimen pueden establecerse. También puede imponerse que una actividad se ubique en un edificio de forma exclusiva, que solo pueda ejercerse en determinadas plantas o que haya usos incompatibles en un mismo edificio.

algunas de las rigideces actualmente derivadas de su consideración como normas reglamentarias en sentido estricto.

En este sentido, **resulta recomendable reconocer el carácter dual del planeamiento urbanístico, distinguiendo entre sus distintas dimensiones.** Por un lado, la ordenación estructural o de carácter más general podría mantener un mayor grado de estabilidad normativa; por otro, la ordenación pormenorizada o de desarrollo podría dotarse de una mayor flexibilidad, permitiendo una adaptación más ágil a las necesidades cambiantes del territorio y de la economía.

Sobre esta base, se plantean diversas líneas de actuación orientadas a mejorar el funcionamiento del sistema:

VIII. Limitar la nulidad total del planeamiento

Uno de los problemas más relevantes del urbanismo español es la elevada litigiosidad asociada a los instrumentos de planeamiento y, en particular, el efecto que puede derivarse de la nulidad total de los planes urbanísticos. Esta situación puede generar importantes ineficiencias, al paralizar la ejecución de instrumentos ya aprobados, retrasar o bloquear el desarrollo de nuevos planeamientos y desincentivar la elaboración de nuevas figuras de planificación.

Como consecuencia, en determinados casos, los municipios pueden verse abocados a operar con planeamientos obsoletos, con efectos negativos no solo sobre la oferta de vivienda, sino también sobre otros objetivos de interés general, como la protección ambiental o la planificación del desarrollo económico.

Para abordar esta problemática, se han planteado distintas propuestas orientadas a reforzar la seguridad jurídica del sistema urbanístico, en línea con iniciativas recogidas en el [proyecto de reforma del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#), así como en documentos doctrinales como el [Manifiesto por la Seguridad Jurídica de Planeamiento Territorial y Urbanístico](#), suscrito en el marco del “Encuentro Autonómico Xacobeo 21-22 por un Urbanismo Responsable”. En términos generales, estas propuestas buscan dotar al sistema de una mayor estabilidad jurídica, reduciendo la incertidumbre asociada a la impugnación de los planes y, con ello, favoreciendo un entorno más predecible que facilite la entrada de operadores y, en última instancia, un entorno más competitivo.

VIII.A. Permitir la nulidad parcial, la subsanación de errores y limitar la “nulidad en cascada”

La ausencia de mecanismos suficientemente consolidados que permitan subsanar errores formales o procedimentales, así como la dificultad para declarar nulidades parciales sin que ello implique la invalidación íntegra del

planeamiento, puede constituir una barrera relevante en el conjunto del proceso urbanístico. Esta situación tiende a incrementar la inseguridad jurídica y amplifica los efectos de determinados defectos, incluso cuando estos no afecten de manera sustancial al contenido del plan.

En este contexto, se considera oportuno **avanzar hacia un reforzamiento de los principios de conservación, subsanación y convalidación de trámites**, con el objetivo de evitar que defectos no esenciales provoquen la pérdida total de instrumentos de planificación ya tramitados.

En concreto, podrían contemplarse las siguientes líneas de actuación:

- **Restringir la nulidad total del planeamiento** a aquellos supuestos en los que concurran vicios especialmente graves que afecten de manera estructural al conjunto del plan, definiendo de forma más precisa dichos supuestos y favoreciendo, en la medida de lo posible, la conservación de informes y actuaciones válidamente realizados que puedan ser reutilizados en procedimientos posteriores.
- **Limitar la “nulidad en cascada”**, de forma que la anulación de un instrumento de ordenación no implique automáticamente la nulidad de todos sus actos de desarrollo o aplicación. En este sentido, cabría acotar sus efectos a los instrumentos directamente dependientes y a aquellos actos que no hayan adquirido firmeza, evitando la propagación generalizada de la invalidez.
- **Valorar la introducción de mecanismos de nulidad parcial**, que permitan mantener la vigencia del planeamiento en aquellos ámbitos o determinaciones no afectados por el vicio detectado, siempre que puedan individualizarse con claridad²³³. Bajo esta lógica, el plan podría conservar su eficacia en la medida en que no resulte afectado por el contenido anulado.
- **Incorporar técnicas de subsanación de defectos formales**, que permitan corregir determinadas deficiencias en un plazo acotado y mediante procedimientos específicos, preservando la validez del resto de actuaciones no viciadas.
- **Precisar el régimen de impugnación y sus efectos**, delimitando con mayor claridad las causas de nulidad y los supuestos en los que procede cada tipo de reacción jurídica en función de la naturaleza del defecto, su alcance y la relevancia de los informes o trámites omitidos.

Este conjunto de propuestas se alinea con iniciativas ya recogidas en el [proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#), y encuentra además respaldo en la experiencia comparada. De hecho, el [Manifiesto por la Seguridad Jurídica de Planeamiento](#)

²³³ La jurisprudencia más reciente sigue esta línea de admitir la posibilidad de acotar la nulidad de pleno derecho: STS 176/2022, de 11 de febrero; STS 1109/2022, de 28 de julio; STS 1000/2023, de 13 de julio; STS 1055/2023, de 20 de julio.

Territorial y Urbanístico señala que en distintos ordenamientos europeos, como Francia, Italia o Alemania, se ha ido abandonando una concepción estrictamente maximalista de la nulidad del planeamiento, avanzándose hacia modelos en los que prevalecen los principios de conservación de los planes y de subsanación de vicios, reduciendo así la excepcionalidad de la anulación total de los instrumentos urbanísticos.

VIII.B. Revisar el alcance de la acción pública en el urbanismo

La configuración actual de la acción pública urbanística, en términos amplios, permite que cualquier persona pueda interponer recursos en materia urbanística sin necesidad de acreditar un interés legítimo específico, invocando la existencia de cualquier tipo de vicio en el planeamiento. Esta amplitud puede favorecer, en determinados casos, su utilización de forma reiterada o instrumental, lo que contribuye a la anulación de numerosos instrumentos de planeamiento.

A ello se añade la posibilidad de impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística una vez transcurrido el plazo ordinario para recurrirlos en vía contencioso-administrativa. Esta circunstancia puede generar una situación de incertidumbre prolongada sobre la estabilidad del planeamiento, especialmente cuando se articula sobre la base de defectos de carácter formal, lo que incrementa la inseguridad jurídica del sistema.

En este contexto, se ha planteado la conveniencia de **revisar el alcance de la acción pública en materia urbanística**, limitándola a aquellos supuestos en los que concurra un interés legítimo y reforzando la exigencia de buena fe en su ejercicio. Asimismo, podría valorarse la necesidad de que, cuando se invoquen vicios estrictamente formales, estos tengan una incidencia real y acreditable sobre el contenido sustantivo del instrumento urbanístico, evitando así impugnaciones basadas en defectos sin relevancia material.

Con estas medidas se trataría de racionalizar el uso de la acción pública, reduciendo posibles incentivos estratégicos u obstruccionistas, sin eliminar la posibilidad de acceso a la impugnación por parte de quienes efectivamente ostenten un interés legítimo. En este sentido, el modelo se aproximaría a regímenes más restrictivos de acción popular existentes en otros ámbitos, como el medioambiental²³⁴, incorporando en todo caso la legitimación de personas físicas con interés legítimo.

De forma complementaria, podría valorarse la introducción de **limitaciones temporales a la impugnación indirecta** de los instrumentos de ordenación

²³⁴ [Ley 27/2006, por la que se regulan los derechos de acceso a la información, de participación pública y de acceso a la justicia en materia de medio ambiente](#) en la que se establece las personas legitimadas para la acción pública frente a omisiones imputables a las autoridades públicas que vulneren las normas relacionadas con el medio ambiente, a personas jurídicas sin ánimo de lucro que cumplan una serie de requisitos (arts. 22 y 23).

territorial y urbanística, al menos en relación con motivos estrictamente formales²³⁵, con el objetivo de reforzar la seguridad jurídica y reducir la persistencia indefinida de situaciones de incertidumbre sobre la validez del planeamiento.

Asimismo, cabría articular mecanismos que aseguren la asunción de los costes procesales por parte de quien resulte vencido en el litigio, con independencia de su motivación, cuando la acción ejercitada carezca de fundamento suficiente, con el fin de desincentivar litigios de carácter meramente obstruccionista.

Por otra parte, en línea con las propuestas recogidas en el Manifiesto por la Seguridad Jurídica de Planeamiento Territorial y Urbanístico, podrían considerarse medidas adicionales orientadas a reducir la judicialización del urbanismo y agilizar la resolución de controversias en este ámbito. Entre ellas, destacan:

- la creación de órganos administrativos independientes especializados en materia urbanística, similares a los existentes en contratación pública o expropiación forzosa, así como el impulso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la mediación;
- y la reactivación efectiva de los recursos administrativos de reposición y alzada, otorgándoles un papel más relevante en la fase previa a la vía judicial, de modo que puedan contribuir a la revisión y eventual corrección de posibles defectos del planeamiento antes de su judicialización.

IX. Agilizar la tramitación de revisiones y modificaciones puntuales

Para evitar que las revisiones de los planes generales acaben teniendo una complejidad similar a la de la tramitación de un nuevo planeamiento desde el inicio, se sugiere avanzar en una mayor flexibilidad y simplificación del sistema de modificaciones. En esta línea, cobra especial relevancia la consideración de los instrumentos de planeamiento como figuras de naturaleza híbrida y dual, lo que permitiría diferenciar entre una dimensión normativa o de ordenación estructural, caracterizada por una mayor estabilidad, y una dimensión ejecutiva o de ordenación pormenorizada, susceptible de ajustes más ágiles.

Desde esta perspectiva, **podría valorarse la posibilidad de introducir modificaciones en cualquiera de estas dos dimensiones de forma independiente**, sin necesidad de reproducir íntegramente el procedimiento completo de elaboración de un nuevo plan. Ello requeriría un **régimen**

²³⁵ El [proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#) sugiere un plazo de 4 años, “para la impugnación indirecta de los instrumentos de ordenación territorial y urbanística cuando ésta atienda a motivos estrictamente formales que, --de acuerdo con esta Ley, no tengan la consideración de sustanciales”.

procedimental más simplificado, con una reducción de trámites y exigencias respecto de los actualmente vigentes.

En términos generales, sería deseable que la tramitación de revisiones y modificaciones puntuales del planeamiento pudiera realizarse con mayor agilidad, evitando duplicidades innecesarias y aprovechando, en la medida de lo posible, la documentación, informes y pronunciamientos ya emitidos en procedimientos anteriores. Esta aproximación permitiría reducir redundancias procedimentales y contribuiría a una actualización más eficiente del planeamiento urbanístico.

De este modo, la revisión y modificación puntual del planeamiento se configuraría como un instrumento especialmente relevante para la actualización progresiva de planes obsoletos o de larga vigencia en numerosos municipios españoles, facilitando su adaptación a las necesidades actuales sin necesidad de recurrir sistemáticamente a la elaboración de nuevos planes completos. En conjunto, se trataría de reforzar este mecanismo como vía ordinaria de adaptación del planeamiento, en respuesta a los problemas de rigidez y lentitud que caracterizan la transformación urbanística.

X. Impulsar instrumentos de urgencia con los que aumentar la oferta de vivienda, incluyendo en particular la vivienda protegida en los casos donde sea necesaria

La actual rigidez del planeamiento urbanístico puede limitar la capacidad de respuesta de las Administraciones públicas en contextos de especial tensión del sector de la vivienda o ante situaciones excepcionales en las que resulte necesario incrementar la oferta de forma rápida. En este sentido, se ha señalado la conveniencia de contar con mecanismos específicos, de carácter excepcional, que permitan acelerar determinados procesos de producción de vivienda cuando concurren circunstancias justificadas de urgencia, dentro de un marco transparente y adecuadamente delimitado.

La legislación urbanística vigente ya contempla figuras que, con una interpretación o aplicación más flexible, podrían orientar este tipo de actuaciones. En particular, **podría valorarse la adaptación o ampliación de los denominados proyectos estratégicos y las obras de interés general**, con el fin de incluir expresamente actuaciones vinculadas a la producción de vivienda, y especialmente incluyendo la vivienda social o protegida en los casos donde sea necesaria. En esta línea, cabría plantear la creación de figuras específicas como “proyectos residenciales estratégicos” u “obras de interés general en materia de vivienda”.

Dado el carácter excepcional de estos instrumentos, resultaría necesario **establecer límites claros** que eviten su uso ordinario o indiscriminado. Entre estos mecanismos de contención podrían considerarse:

- La delimitación de supuestos tasados que justifiquen su utilización, tales como situaciones de emergencia social acreditada, catástrofes o contextos de especial tensión del sector residencial en determinadas áreas.
- La vinculación de estos instrumentos a la promoción de vivienda pública, protegida o asequible.
- La regulación detallada del procedimiento, incluyendo la iniciativa, los requisitos de tramitación y las condiciones de aprobación.
- El establecimiento de mecanismos reforzados de control y transparencia en su aplicación

Este tipo de instrumentos permitiría, en determinados supuestos, agilizar la movilización de suelo, introducir modificaciones puntuales del planeamiento y acelerar la tramitación de proyectos residenciales, dentro de un marco jurídico acotado y supervisado.

Asimismo, esta categoría podría integrar y dar coherencia a distintas prácticas ya presentes en algunos territorios orientadas a aumentar la oferta de vivienda en plazos reducidos, como el impulso de la vivienda modular o industrializada, la reutilización de suelo público infrautilizado o determinadas actuaciones de densificación urbana, incluyendo intervenciones sobre edificaciones existentes²³⁶.

4ª. Reducir la complejidad de los instrumentos de planeamiento y de sus procesos de elaboración, tramitación y aprobación

El urbanismo en España se caracteriza por un elevado grado de complejidad tanto en el número de instrumentos de planeamiento como en el nivel de detalle de su contenido y en la multiplicidad de trámites requeridos para su aprobación. Esta estructura procedimental presenta, en algunos casos, duplicidades e incluso actuaciones de escasa utilidad práctica, lo que sugiere la existencia de margen de mejora desde la perspectiva de la eficiencia regulatoria.

En este contexto, se plantea la conveniencia de avanzar en una doble dirección. Por un lado, reducir el número de instrumentos de planeamiento actualmente exigidos; por otro, racionalizar tanto aquellos trámites que puedan resultar redundantes o diseñados de forma poco eficiente, como el contenido de los planes. En conjunto, estas medidas podrían contribuir a agilizar significativamente la elaboración, tramitación y aprobación del planeamiento,

²³⁶ Un ejemplo de esto se encontraría en el País Vasco, donde se ha planteado añadir viviendas sobre edificios públicos existentes para crear alojamiento rápido sin consumir suelo.

reduciendo su complejidad y mejorando su comprensión tanto por parte de la ciudadanía como de los operadores económicos.

Este enfoque permitiría, además, mantener la consecución de los objetivos de interés general asociados a la ordenación urbanística, al tiempo que se reducen posibles trabas al desarrollo, a la competencia y a la accesibilidad de la vivienda.

XI. Reducir el número de instrumentos urbanísticos de planeamiento

En la actualidad, el sistema urbanístico español contempla una amplia variedad de instrumentos de planeamiento (planes generales, planes parciales, planes especiales, entre otros), que, aunque responden a la tradición urbanística española y presentan variaciones entre comunidades autónomas, pueden llegar a solaparse en determinados contenidos y generar duplicidades procedimentales, especialmente en lo relativo a la tramitación de informes sectoriales.

Ante esta situación, **se sugiere valorar una simplificación del sistema mediante la reducción del número de instrumentos básicos de planeamiento a dos niveles: uno de carácter estratégico, orientado a la ordenación estructural del territorio, y otro de carácter ejecutivo, centrado en la ordenación pormenorizada.** De este modo, se condensarían las dos dimensiones esenciales del planeamiento urbanístico, reduciendo la fragmentación actual del sistema.

Esta simplificación permitiría, a su vez, integrar o absorber parte del contenido actualmente disperso en instrumentos de desarrollo e incluso en determinados instrumentos de gestión urbanística, contribuyendo a un sistema más compacto y coherente. Paralelamente, los planes generales podrían evolucionar hacia un enfoque más estratégico y menos detallado, reforzando su función orientadora.

Este modelo podría complementarse con otros instrumentos de planificación no estrictamente urbanística, como los **planes de ordenación territorial de ámbito supramunicipal** o determinados instrumentos sectoriales municipales, entre los que se incluirían, por ejemplo, los catálogos de bienes protegidos.

En términos generales, **una estructura instrumental más reducida facilitaría la integración de fases de elaboración, tramitación y aprobación, dando lugar a procedimientos más ágiles y eficientes.** Este enfoque se aproxima a modelos de planificación de corte más orientativo o estratégico, próximos a la tradición anglosajona de los *master plans*, y se alinea con algunas propuestas recientes en el ámbito de la reforma urbanística, mostrándose un potencial ejemplo en el Recuadro 14.

Como ha señalado Baño León (2020), este enfoque responde a la necesidad de superar una concepción excesivamente estática del planeamiento, para avanzar hacia modelos más dinámicos y adaptativos, centrados en la capacidad de respuesta ante los cambios urbanos más que en la definición rígida e inmutable del modelo de ciudad.

Finalmente, este sistema permitiría que los dos niveles de planeamiento (estratégico y ejecutivo) pudieran tramitarse de forma simultánea e independiente, en la medida en que el primero no condicione necesariamente al segundo. En caso de mantenerse el sistema actual, esta lógica de tramitación en paralelo también podría aplicarse, si bien con mayor dificultad técnica y procedimental entre los planes generales y sus instrumentos de desarrollo.

De manera transitoria, mientras persista la actual estructura de planes, podría plantearse la conveniencia de favorecer un uso más amplio de otros instrumentos de planeamiento distintos de la planificación general, particularmente para la regulación de aspectos más concretos de la ordenación urbanística, en la medida en que estos pueden ofrecer vías procedimentales potencialmente menos complejas y, por tanto, más ágiles en su tramitación y aprobación. Ello podría permitirles desempeñar un papel complementario respecto del planeamiento general, especialmente en la concreción de determinaciones más específicas.

XII. Reducir la carga de contenido de los Planes Generales

El contenido de los Planes Generales ha ido ampliándose progresivamente más allá de su función original, centrada en la definición de la estructura general del territorio. En este proceso, se ha incorporado un número creciente de documentos complementarios y exigencias adicionales que, en muchos casos, exceden lo que debería ser el núcleo propio del planeamiento general. Parte de estas materias podrían estar ya adecuadamente reguladas a través de instrumentos sectoriales específicos o, en determinados supuestos, resultar incluso ajenas a la función estrictamente urbanística del plan.

En este contexto, **se propone limitar y racionalizar el contenido documental exigido a los Planes Generales**, con el objetivo de configurarlos como instrumentos más estratégicos y menos detallados. Ello implicaría revisar de forma sistemática el contenido de sus distintas partes, en particular la memoria, con el fin de evitar duplicidades con otros instrumentos de planificación sectorial o urbanística, así como de excluir aquellas determinaciones que aportan escaso valor directo a la ordenación territorial.

Se trataría, en definitiva, de ajustar el alcance del Plan General a su finalidad esencial, evitando la incorporación de contenidos propios de otras legislaciones sectoriales que no inciden de forma directa en la ordenación urbanística, especialmente cuando pueden ser objeto de estudios o análisis independientes

al margen del planeamiento. En este sentido, resulta ilustrativa la reflexión de De la Cruz Mera (2023) cuando señala cómo el Plan General ha pasado de ser un instrumento centrado en el diseño de la ciudad a convertirse en una herramienta de alcance muy amplio, que incorpora funciones de planificación estratégica, sostenibilidad, coordinación sectorial o integración de múltiples políticas públicas, entre otras muchas finalidades.

Esta línea de razonamiento podría extenderse también a otros instrumentos de planeamiento de desarrollo, en los que **una reducción de la carga documental contribuiría a disminuir los tiempos de elaboración y a aumentar la flexibilidad de sus determinaciones**, favoreciendo un enfoque más operativo y menos rígido. En el caso de los Planes Generales, ello reforzaría su carácter estratégico, evitando que incluyan determinaciones excesivamente pormenorizadas que no se corresponden con su función principal.

Asimismo, desde algunas posiciones doctrinales se ha planteado la conveniencia de avanzar hacia planes de carácter más indicativo u orientativo, frente al modelo estrictamente vinculante actual, salvo en lo relativo a elementos esenciales como los suelos protegidos o los estándares mínimos irrenunciables. En esta línea, Baño León (2020) apunta que un enfoque más flexible permitiría, entre otros aspectos:

- reducir o eliminar la relación jerárquica rígida entre instrumentos de ordenación y, con ello, evitar situaciones de nulidad en cascada;
- incrementar la capacidad de adaptación de los planes operativos respecto de las previsiones estratégicas;
- desplazar la asignación detallada de derechos urbanísticos hacia los planes de desarrollo, lo que permitiría prescindir, en gran medida, de la clasificación rígida del suelo;
- y trasladar determinados parámetros edificatorios al ámbito de las ordenanzas municipales.

Finalmente, se considera relevante **que el contenido de los planes se adecúe mejor a la realidad y capacidad de cada municipio**, evitando imponer exigencias homogéneas a entidades con recursos y dimensiones muy dispares. En particular, en municipios de menor tamaño, la elaboración de determinados estudios técnicos especializados (como los relativos a movilidad, acústica o condiciones hidrológicas) puede suponer una carga desproporcionada respecto a su utilidad efectiva en el marco del planeamiento general.

XIII. Racionalizar el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico

La elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento constituye un proceso especialmente complejo, articulado en múltiples trámites sucesivos y,

en algunos casos, reiterativos. Esta estructura procedimental puede generar ineficiencias, duplicidades, retrasos e incertidumbre jurídica, sin que siempre se aprecie un valor añadido proporcional en cada una de sus fases.

Las recomendaciones que se formulan a continuación no pretenden ser exhaustivas, en la medida en que la regulación urbanística presenta una notable heterogeneidad entre comunidades autónomas. Se configuran como principios generales que pueden servir de utilidad y referencia para que las propias administraciones autonómicas revisen sus procedimientos, identificando posibles redundancias, trámites de carácter meramente formal o actuaciones cuya utilidad material resulte limitada.

En particular, se observa la existencia de múltiples fases de aprobación (inicial, provisional y definitiva), así como la reiteración de los procesos de participación pública, ámbitos en los que podrían introducirse mejoras significativas de simplificación y reducción de plazos, siempre dentro del respeto a las garantías esenciales del procedimiento.

En los últimos años, algunas comunidades autónomas ya han introducido reformas en esta dirección. Entre ellas, cabe destacar:

- la eliminación práctica de la aprobación provisional en determinados supuestos, de forma que el planeamiento, una vez incorporadas las modificaciones derivadas de la información pública, no requiera una nueva ratificación formal del pleno municipal;
- y la atribución de la aprobación definitiva al propio ayuntamiento en ciertos casos, con informe previo vinculante de la comunidad autónoma²³⁷, estableciéndose en ocasiones regímenes de silencio positivo tras plazos que pueden alcanzar los seis meses.

A partir de estas experiencias, **se plantea la posibilidad de avanzar hacia la eliminación de la aprobación definitiva autonómica** de los instrumentos de planeamiento, sustituyendo el actual esquema bifásico (aprobación provisional municipal y aprobación definitiva autonómica o insular) por un procedimiento monofásico, en el que la administración competente apruebe directamente el instrumento de ordenación en el ejercicio de su autonomía. Este modelo ya se encuentra presente en algunas legislaciones autonómicas recientes, aunque de forma más limitada en relación con determinados instrumentos de desarrollo que con los planes generales.

En caso de suprimir la aprobación definitiva autonómica, la intervención de las comunidades autónomas en materia urbanística podría articularse a través de otros mecanismos ya existentes en el marco de sus competencias, como la definición del marco normativo general o la emisión de informes sectoriales en

²³⁷ Solo Canarias delegaría con carácter general la aprobación definitiva en los ayuntamientos (Hernández-Partal, 2020b).

materias de su competencia, sin necesidad de incidir en decisiones de oportunidad urbanística. Asimismo, la detección de posibles infracciones del ordenamiento jurídico podría canalizarse mediante mecanismos de cooperación interadministrativa o, en última instancia, a través de la vía jurisdiccional. Desde esta perspectiva, la eliminación de la aprobación definitiva autonómica no implicaría necesariamente una pérdida de control, sino una reconfiguración de sus instrumentos de intervención hacia fórmulas potencialmente menos distorsionadoras del procedimiento.

Por otra parte, se considera oportuno revisar el diseño de los trámites de participación pública, con el fin de evitar su reiteración innecesaria a lo largo del procedimiento. La participación ciudadana en el planeamiento urbanístico constituye un elemento esencial para garantizar la transparencia, la publicidad y la legitimidad del proceso, así como para incorporar la visión de los distintos agentes afectados. Sin embargo, su configuración debe permitir una recogida eficiente de información relevante, evitando dilaciones excesivas o que supongan una carga procedimental innecesaria para las administraciones.

En este sentido, podría valorarse la **simplificación de los mecanismos de participación cuando estos se repiten en distintas fases del mismo instrumento** (por ejemplo, entre el avance y la aprobación tras cambios sustanciales), así como la coordinación entre la tramitación urbanística y la evaluación ambiental, que en ocasiones se desarrollan en paralelo generando duplicidades. Asimismo, la reiteración de trámites de información pública en distintos instrumentos que afectan a un mismo ámbito territorial (como los planes generales y sus instrumentos de desarrollo) puede dar lugar a solapamientos que incrementan la complejidad del sistema.

Finalmente, se plantea la posibilidad de **que la respuesta a las alegaciones formuladas durante la información pública pueda articularse, en determinados supuestos, mediante contestaciones de carácter más global o sistemático, en lugar de respuestas individualizadas exhaustivas.** Esta opción se orientaría a reducir cargas administrativas y evitar que defectos formales en la respuesta puedan generar situaciones de inseguridad jurídica o incluso derivar en la anulación del planeamiento, sin menoscabo del derecho de participación de los interesados.

5ª. Simplificar y flexibilizar la gestión urbanística

La fase de gestión urbanística -y, en particular, la ejecución jurídica del planeamiento- se configura como un sistema de gran complejidad tanto técnica como procedimental. Esto, unido a la rigidez del sistema y a su sesgo por la iniciativa privada, puede generar asimetrías informativas y situaciones de bloqueo del proceso urbanístico ante la falta de acuerdo entre propietarios. Todo

ello contribuye, además, a alargar significativamente los plazos del proceso de transformación del suelo.

Por ello, es recomendable reformar la gestión urbanística. El fin sería, por un lado, **simplificar y flexibilizar** tanto los procedimientos administrativos como los instrumentos concretos empleados tanto en los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas, como en los tipos de actuaciones que se llevan a cabo en la ciudad consolidada. Por otro lado, aumentar la **supervisión, control e iniciativa pública** en los sistemas liderados por agentes privados, cuando se considere necesario. Un proceso que cabría acompañar de las propuestas ya planteadas en la fase de planeamiento, que de flexibilizarse reduciría la cantidad de “inequidades” ex ante a solucionar de forma ex post en la fase de gestión.

XIV. Simplificar la gestión urbanística a nivel administrativo y procedimental

La complejidad administrativa se debe, por un lado, a la existencia de multitud de **procedimientos secuenciales**, cada uno con su propia tramitación, controles y posibles impugnaciones y, por otro, al intenso **formalismo** y control administrativo. Todo ello contribuye a elevar los costes, ralentizar la ejecución y aumentar el riesgo de nulidades, pudiendo generar un efecto “**cuello de botella**” donde un solo trámite podría llegar a bloquear todo el proceso, multiplicando los tiempos. Además, la **fragmentación normativa** y las diferencias entre CCAA aumentan la incertidumbre y complejidad y carga técnica para operar en distintos territorios.

Por todo ello, sería recomendable llevar a cabo una revisión de los procedimientos de cada sistema de gestión en aras de avanzar con una potencial **simplificación administrativa** que implique:

- Reducir el número de fases, **simplificando y fusionando trámites**, por ejemplo, integrando en un solo instrumento lo que hoy son varios (como la reparcelación y la urbanización) o **evitando duplicidades de informes** y aprobaciones secuenciales. Es decir, **permitir tramitaciones en paralelo** en lo posible y admitir aprobaciones condicionadas para poder avanzar.
- Delimitar **plazos tasados** para las distintas fases de los sistemas de ejecución.
- Introducir **procedimientos abreviados** para ámbitos pequeños o poco conflictivos. Se podría establecer, dentro de los sistemas de ejecución existentes, vías simplificadas en el caso de que concurren determinadas circunstancias, como ya ocurre en algunos territorios en el sistema de compensación. Modalidades con menores plazos, carga documental y formalismos, que podrían aplicarse a numerosas casuísticas alejadas de los grandes desarrollos urbanísticos (como podrían ser actuaciones localizadas en suelo urbano consolidado).

- Promover el uso de **modelos normalizados** en los distintos proyectos de reparcelación y urbanización, así como la **digitalización** integral de los trámites.
- Garantizar la **proporcionalidad** de los trámites, de la documentación y otras exigencias requeridas, cuya cuantía y momento de exigencia ha de ajustarse de la mejor manera posible para evitar posibles efectos desincentivo y costes innecesarios a los operadores en el ámbito del suelo.

Además, para reducir la fragmentación normativa, que pueda suponer una barrera de entrada territorial a los distintos operadores que habrían de estudiar en detalle las particularidades de cada normativa, como se aprecia entre otras cosas en la variada casuística de sistemas de ejecución urbanística, sería recomendable llevar a cabo una labor de coordinación regulatoria entre los distintos territorios.

XV. Simplificar la gestión urbanística a nivel técnico

Las técnicas empleadas en los instrumentos de ejecución urbanística pueden tener tal grado de complejidad técnica que generen déficits materiales de transparencia y asimetrías de información en la gestión urbanística. Además, la utilización de métodos valorativos artificiales sin referencias fiables puede hacer que la equidistribución no sea verdaderamente equitativa, lo que puede dar a lugar a conflictos y ralentizar la transformación del suelo.

Para superar estas barreras, se recomienda llevar a cabo una labor de **simplificación** del sistema, reduciendo instrumentos técnicos innecesarios y sustituyéndolos por **mecanismos más directos y comprensibles**. En la medida de lo posible, sería deseable reformar los sistemas de valoración introduciendo criterios dinámicos más próximos al valor real y evitando valoraciones ficticias o excesivamente teóricas.

Además, se precisaría dotar al sistema de mayor **transparencia y claridad** sobre los cálculos y criterios de reparto. Por ejemplo, sería recomendable mejorar la transparencia con la que se calculan los coeficientes de ponderación de los distintos usos a la hora de determinar el aprovechamiento, a partir de datos reales, que ya deberían quedar recogidos en algún instrumento, y ser de naturaleza dinámica. Esto permitiría reducir la conflictividad en torno a su cálculo, agilizando la tramitación de la gestión urbanística al facilitar el acuerdo entre los propietarios del suelo, además de reducir su arbitrariedad y desajuste con el valor real, lo que redundaría en una mayor equidad. También convendría establecer, de forma previa a la gestión, cuáles serán los criterios de cálculo y asignación de los aprovechamientos, un procedimiento que se podría desarrollar en la propia normativa urbanística autonómica, sin que sea óbice de que lo modulen a posteriori instrumentos de planeamiento.

XVI. Permitir actuaciones más flexibles en la ciudad consolidada

Aplicar instrumentos pensados para sectores vacíos genera enormes dificultades prácticas y jurídicas cuando se tratan de aplicar en la ciudad consolidada. Por ello, se recomienda **flexibilizar la ejecución urbanística para permitir, en casos de regeneración, renovación y rehabilitación urbanas, la utilización de técnicas alternativas a la reparcelación global** propia de los sistemas clásicos de ejecución.

En concreto, sería deseable para estos casos:

- **Reducir la obligatoriedad de la reparcelación integral**, admitir operaciones parciales o simplificadas, permitir técnicas de redistribución menos intensas, e incluso prescindir de reparcelación cuando no sea necesaria.
- **Flexibilizar la cooperación y negociación con los propietarios**, potenciando los acuerdos voluntarios entre ellos, los convenios de rehabilitación, los mecanismos de adhesión voluntaria, y las fórmulas cooperativas.
- **Simplificación procedimental para actuaciones menores**. Aplicar el principio de proporcionalidad para reducir las exigencias documentales, abreviar procesos y, en definitiva, reducir la carga burocrática para tipologías de proyectos menores, adecuadamente tasados.
- Desarrollar **instrumentos específicos** para rehabilitación y técnicas adaptadas a propiedad horizontal y actuaciones *ad hoc*.

XVII. Establecer un sistema reglado para la elección del sistema de ejecución

La ausencia de reglas *ex ante* sobre el sistema de ejecución a emplear incrementa la discrecionalidad administrativa y reduce la predictibilidad del proceso. Esto aumenta los costes de entrada y puede retrasar la participación de los afectados en dicho proceso, lo cual puede dilatar los tiempos y, en conjunto, puede generar efectos restrictivos sobre la competencia.

La discrecionalidad administrativa a la hora de escoger el sistema de ejecución del planeamiento puede tener ventajas cuando se determina en la fase de gestión, por la mayor capacidad para adaptarse a las circunstancias del momento. No obstante, la ausencia de reglas o criterios objetivos deja dicha decisión al arbitrio de los ayuntamientos, sin control sobre la eficiencia del sistema elegido, lo que puede llevar a situaciones ineficientes o incluso de bloqueo.

Por ello, en aras de una mayor transparencia y eficiencia, **se recomienda establecer un conjunto de criterios o reglas predecibles** que puedan seguir los funcionarios en la elección del sistema, que tengan en cuenta cuestiones

como la estructura de propiedad, la situación económica o la capacidad de gestión administrativa. Los mismos deberán ser **claros** y estar bien **definidos** para poder guiar las decisiones administrativas y someterlas a cierto control público, además de servir a los operadores para anticipar las decisiones de la administración y avanzar en las negociaciones.

- Así, cabría definir en la normativa autonómica qué sistema de gestión urbanística utilizar en cada caso según los supuestos que concurran. Una delimitación *ex ante* de los sistemas y su estructura de uso permitiría ampliar la seguridad jurídica en el urbanismo, promoviendo la participación temprana de los afectados en el desarrollo de nuevos sectores y permitiendo valorar el sistema de gestión óptimo para cada situación. Todo ello, sin que sea un obstáculo a que cada municipio, en el ejercicio de sus competencias, pueda optar posteriormente por unos u otros sistemas, en el marco de las reglas establecidas, y siempre con una **motivación reforzada** de su decisión basada en la eficiencia, los costes de gestión y el impacto en los plazos.
- Igualmente, sería relevante la definición de qué sistema de ejecución se va a emplear lo antes posible, en la fase de planeamiento (o al menos estableciéndose criterios deterministas con los que se pueda delimitar de forma clara el sistema a emplear), así como las alternativas que se activarían ante potenciales bloqueos de los sistemas elegidos inicialmente. Sería una vía de ir acelerando trámites todo lo posible, al permitir que todos los agentes involucrados puedan irse planificando.

XVIII. Reforzar los mecanismos frente a bloqueos

Las diferencias y conflictos en este ámbito, como en otros muchos, son habituales. El diseño institucional de la ejecución del planeamiento puede dificultar su resolución de forma eficiente, en perjuicio del interés general, dando lugar en ocasiones a situaciones de bloqueo en el proceso de urbanización. Incluso, en algunos casos podría llegar a fomentar incentivos perversos para determinados operadores, así como enfrentamientos o falta de consenso entre los propietarios del suelo, especialmente cuando concurren intereses particularmente heterogéneos o una elevada fragmentación de la propiedad.

Aunque la normativa suele prever mecanismos de sustitución o intervención pública para superar estas situaciones, su utilización práctica ha sido muy limitada debido a la **complejidad jurídica** y al **coste económico e institucional** que pueden conllevar. En la práctica, muchas Administraciones afrontan situaciones de bloqueo prolongado.

Por ello, es recomendable **reforzar y mejorar los mecanismos** existentes para hacer frente a las situaciones de bloqueo para fomentar y facilitar su utilización. En concreto:

- Facilitar y **flexibilizar el cambio de un sistema a otro**, sin que ello implique procedimientos complejos o costosos.
- Fomentar la **intervención pública subsidiaria** o gestión pública directa en casos críticos, donde la administración asuma directamente el desarrollo para desbloquear una actuación.
- Facilitar la **participación de promotores no propietarios** en la fase de gestión en caso de que considere conveniente, como forma de fomentar una mayor competencia entre proyectos de gestión y evitar posibles situaciones de bloqueo.
- Se recomienda valorar **vías para descargar de trabajo a los ayuntamientos** en el ámbito del desarrollo urbanístico, incluyendo el recurso al agente urbanizador. En el caso de externalizarse esta función, las entidades encargadas o colaboradoras deberían designarse de forma transparente y no distorsionante para la competencia.
- Uso de la **expropiación forzosa** como último recurso cuando haya un bloqueo persistente o interés público relevante. Su utilización puede ser parcial (por fases o unidades de ejecución) para reducir el impacto económico.
- Reconfigurar las **unidades de ejecución** grandes o conflictivas para dividir las en unidades más pequeñas y gestionables. Asimismo, se podría valorar que sean los propietarios afectados los que decidan qué parcelas entran a formar parte de una unidad de ejecución, con el objetivo de poder alcanzar acuerdos más fácilmente en la junta de compensación.
- Desincentivar la formación de **proindivisos**. En numerosas ocasiones estas parcelas quedan sin edificar ante la dificultad de llegar a un acuerdo entre todos los proindivisarios. Para ello, se podrían dar derechos de compra a los propietarios mayoritarios de la actuación, o incluso expropiar a un precio justo dichos proindivisos.
- Introducir mecanismos de **mediación** frente a conflictos y gobernanza urbanística.

Estas medidas deberían ir acompañadas de un refuerzo de la **transparencia y trazabilidad** que mejore el acceso a la información y publicidad de decisiones urbanísticas, así como de una mayor **supervisión y control público** en los sistemas dominados por agentes privados para evitar distorsiones en las valoraciones y reparto de cargas y evitar que prevalezcan intereses particulares sobre el interés general.

6ª. Facilitar la edificación

XIX. Agilizar licencias e impulsar declaraciones responsables

Para evitar en lo posible que las licencias urbanísticas se demoren indefinidamente y sufran interrupciones de plazo debido a requerimientos o informes preceptivos, **se recomienda replantear y racionalizar los procedimientos para la concesión de licencias**. En particular las de obra mayor, eliminando trámites que puedan ser redundantes o que no sean estrictamente necesarios, y acortando, cuando sea posible, los tiempos de tramitación.

La simplificación normativa del urbanismo sería una vía que, por sí misma, agilizaría dichos plazos, al facilitar su cumplimiento. Igualmente, cabría valorar introducir otra serie de medidas con gran potencial dinamizador en la concesión de licencias (véase algún ejemplo en el Recuadro 16):

- Una **digitalización** integral del procedimiento de tramitación de licencias, que incluya la existencia de visores de expedientes en tiempo real a través de una ventanilla única para la gestión integral de la documentación, con la que lograr una comunicación más fluida entre los proyectistas y los técnicos municipales. Una herramienta donde puede tener un gran potencial la implantación de modelos digitales (como los BIM, *Building Information Modeling*), o incluso la incorporación de herramientas de inteligencia artificial con las que, entre otras cosas, se podría evaluar el cumplimiento de los parámetros urbanísticos esenciales para la concesión de licencias de forma preliminar.
- La reducción del número y complejidad de los documentos exigidos y, cuando sea posible, la utilización de **modelos estandarizados** de documentos que reduzcan la discrecionalidad, incluso entre distintos municipios. También, la elaboración de guías para prevenir deficiencias en la documentación presentada y clarificar posibles ambigüedades, evitando discrepancias en la interpretación normativa.
- Que el control de la licencia se circunscriba expresamente a lo que se quiera controlar y no a aspectos ya valorados en otros trámites urbanísticos.
- La posibilidad de otorgar una licencia provisional más ágil, una **licencia básica**, acotada en su ámbito, tras la comprobación administrativa de una serie de requisitos básicos esenciales.
- Una **coordinación** interna obligatoria entre departamentos municipales, de forma que puedan emitir informes conjuntos y eliminar revisiones en cascada. También, en las obras que requieran varios tipos de licencias, se recomienda la tramitación de una única licencia de obras que las englobe en un procedimiento único.

- El establecimiento de una limitación estricta de las causas de **suspensión del plazo**, que deberán ser proporcionadas y justificadas debidamente, así como de una limitación del número de requerimientos que se pueden hacer.
- También se recomienda fijar plazos máximos para la emisión de las **autorizaciones sectoriales** y aceptar la presentación de declaraciones responsables que permitan continuar la obra sin esperar a estos informes, teniendo en cuenta que las autoridades sectoriales ya se habrían pronunciado en las fases anteriores de planeamiento y gestión.

Para el resto de las actuaciones urbanísticas, sería recomendable **sustituir, siempre que sea posible, las licencias preceptivas por declaraciones responsables o comunicaciones previas**, que permitan iniciar las actuaciones relevantes sin esperar a la autorización administrativa. Esto sería posible para los casos de **licencias, permisos y autorizaciones correspondientes a actuaciones urbanísticas como el uso u ocupación y a obras de menor impacto técnico y urbanístico** que no constituyan obra nueva. En algunos ayuntamientos, se extiende este sistema incluso a partes del proyecto de ejecución dentro de una licencia mayor (por ejemplo en Palma, donde se usa para acelerar procesos técnicos). Se deberían regular estos títulos habilitantes de forma que se exija la presentación de documentos técnicos (como un informe de arquitecto) que otorguen garantías suficientes y acrediten el cumplimiento de las obligaciones legales. De esta forma, se consigue agilizar enormemente la fase administrativa de la edificación y se evita, en ocasiones, un doble control (como, por ejemplo, exigiendo una primera licencia de obras y una segunda de uso).

En los casos en los que la actuación concreta justifique la exigencia de una licencia, se recomienda, además de la simplificación de trámites, que las CCAA adopten como norma general el silencio positivo, como ya recogen la mayoría de las leyes autonómicas. Y, en caso contrario, justificar el silencio negativo por criterios de necesidad y proporcionalidad. Además, sería conveniente reforzar la efectividad real del silencio positivo en la concesión de este tipo de licencias y autorizaciones, para reducir la inseguridad jurídica y recuperar su función disciplinante. Para ello, se podrían introducir las siguientes medidas:

- La implantación de **certificaciones electrónicas automáticas del silencio estimatorio**, de forma que sirvan como título habilitante para iniciar la edificación, y se excluya la posibilidad de la Administración de obligar a restaurar la situación previa a las obras. A ello se uniría la interoperabilidad de este sistema con notarios, registradores y entidades financieras para que el acto presunto sea plenamente operativo sin trámites adicionales.
- Publicación de **indicadores de plazo por municipio** para reforzar la transparencia comparativa e introducir incentivos reales para resolver en término. Y la implantación a nivel interno de mejoras organizativas (incluyendo

la medición de la evaluación del desempeño del personal e incentivos adecuados) que permitan reducir los plazos de resolución de licencias.

Por último, se recomienda valorar vías para descargar de trabajo a los ayuntamientos en el ámbito del control de las licencias urbanísticas, de cara a reducir enormemente los plazos de otorgamiento de las mismas. Podría estudiarse si un apoyo supramunicipal puede ser de ayuda para los municipios de menor tamaño, con menores recursos. En el caso de externalizarse la función, las entidades encargadas o colaboradoras deberían designarse de forma transparente y no distorsionante para la competencia.

XX. Adecuar requisitos y cargas edificatorias

Las exigencias regulatorias son esenciales cuando están orientadas a corregir fallos de mercado o a proteger intereses generales que no quedarían suficientemente salvaguardados únicamente mediante mecanismos de mercado. El reto consiste en diseñarlas de la mejor forma, siguiendo los principios de buena regulación, y encontrar así un equilibrio apropiado entre la protección de estos intereses y la necesidad de favorecer un sector de la vivienda más ágil, accesible e innovador.

En general, se recomienda **adecuar, reducir o eliminar requisitos normativos** que supongan una barrera desproporcionada, eleven los costes de producción de la vivienda y no respondan a demandas de los usuarios. Se recomienda una revisión de la normativa (tanto la LOE como el CTE) desde el punto de vista de la competencia para evitar cargas regulatorias excesivas y que las medidas no introduzcan barreras regulatorias adicionales sin corresponder a beneficios socioeconómicos claros.

En este contexto, se debería aprovechar la revisión del Código Técnico de la Edificación para introducir mejoras que permitan compatibilizar los objetivos medioambientales, de eficiencia energética, de seguridad y salubridad, con la viabilidad económica y operativa de los proyectos y las necesidades de la población. En concreto, sería deseable evitar el establecimiento de parámetros rígidos (como dimensiones, configuraciones o soluciones constructivas concretas) que no aporten beneficios al usuario. También, sería recomendable promover una normativa más orientada a la funcionalidad y la calidad del espacio, que permita alternativas técnicas si se logra el mismo resultado funcional.

Así, se recomienda cambiar el enfoque normativo para **permitir mayor flexibilidad técnica** si se acredita el cumplimiento de la finalidad (en términos de seguridad, accesibilidad, eficiencia, etc.), revisar los estándares mínimos que encarezcan las obras sin tener un impacto claro y propiciar una mayor adaptación a modelos residenciales contemporáneos. Además, es recomendable llevar a cabo **evaluaciones de impacto** económico previas a la

introducción de nuevas exigencias, manteniendo un diálogo con la industria y los usuarios para analizar la viabilidad técnica y la adecuación social y asegurar que sean proporcionadas.

Por otro lado, sería deseable una mayor **homogeneización de los criterios y requisitos autonómicos y municipales** sobre el CTE, para aportar mayor certeza sobre los estándares a aplicar. Para ello es conveniente avanzar hacia una armonización normativa en materia de edificación y evitar duplicidades de trámites y exigencias normativas autonómicas y municipales.

XXI. Evitar los riesgos de posibles duplicidades y falta de coordinación de controles

En la fase edificatoria concurren múltiples instancias de control administrativo y técnico (municipales, autonómicas y, en su caso, sectoriales). Con frecuencia, estas pueden verificar aspectos coincidentes, como el cumplimiento del planeamiento urbanístico o de la normativa técnica o sectorial aplicable. Esta superposición puede generar costes administrativos innecesarios, retrasos en los plazos de ejecución y una mayor incertidumbre regulatoria, actuando como barrera de entrada y expansión para los operadores.

El origen de estas potenciales duplicidades radica, en gran medida, en la fragmentación competencial y en la ausencia de mecanismos efectivos de confianza y reconocimiento mutuo entre los distintos agentes intervinientes. Por ello, una mayor cooperación interadministrativa y una simplificación de los mecanismos de control podrían contribuir a reducir cargas innecesarias sin menoscabar los niveles de garantía y protección exigibles.

Para evitar esta acumulación de controles, se recomienda **fomentar un sistema más coordinado entre niveles administrativos (por ejemplo, entre ayuntamientos y organismos sectoriales) y de reconocimiento mutuo de controles** ya realizados por otros agentes en el que se evite entrar a controlar aspectos que ya hayan sido revisados previamente. Además, se podría valorar reforzar el papel de los técnicos de forma que haya menos revisión administrativa directa. Por último, la digitalización y creación de una ventanilla única, que integre los controles en un único procedimiento, actuarían como refuerzo.

Para evitar esta acumulación de controles, se recomienda:

- Aplicación del **principio de “once only”** (control único): garantizar que cada requisito sea objeto de verificación por una única instancia, de modo que las demás autoridades se apoyen en dicha comprobación sin reiterarla. Esta medida reduciría costes y plazos, sin comprometer la protección del interés general. Como ejemplo se puede citar el control de las condiciones de habitabilidad de la obra nueva en algunas CCAA, por un lado una licencia de primera ocupación emitida por el ayuntamiento y por otro una cédula de habitabilidad emitida por la comunidad, ambas con el mismo objeto. Otro sería

el visado obligatorio²³⁸ del colegio de arquitectos antes y después de la ejecución de distintos proyectos, entre ellos los de ejecución de edificación, cuyas funciones podrían quedar cubiertas por instrumentos, como son la propia licencia y la licencia de primera ocupación respectivamente²³⁹; de hecho, las AAPP pueden eximirse de la obligación de visado cuando *“realicen la comprobación de la identidad y habilitación profesional del autor del trabajo y de la corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable”* (Real Decreto 1000/2010). También, para el caso de las viviendas protegidas, podrían existir duplicidades con otros instrumentos a la hora de conseguir su calificación como tal (en general por la CCAA), al ser necesario antes de su construcción una calificación provisional y tras ella una definitiva; que pueden requerir de la presentación de documentos y la revisión de aspectos ya cubiertos por otros instrumentos como la licencia municipal.

- **Reconocimiento mutuo** de actuaciones administrativas y técnicas: establecer mecanismos efectivos de reconocimiento mutuo entre administraciones y agentes habilitados, basados en: protocolos homogéneos de verificación, estandarización de informes técnicos, o sistemas de

²³⁸ Según el art. 13 de la [Ley 2/1974, sobre Colegios Profesionales](#): “El objeto del visado es comprobar, al menos:

a) La identidad y habilitación profesional del autor del trabajo, utilizando para ello los registros de colegiados previstos en el artículo 10.2.

b) La corrección e integridad formal de la documentación del trabajo profesional de acuerdo con la normativa aplicable al trabajo del que se trate.”

²³⁹ De hecho, en la disposición final segunda del [Real Decreto 1000/2010, sobre visado colegial obligatorio](#), ya se recoge la necesidad de realizar “un estudio sobre la conveniencia de actualizar la relación de trabajos profesionales sometidos a visado obligatorio”.

Con dicha norma se elimina la obligatoriedad de obtención de visado en aproximadamente setenta actividades, por no acreditarse su necesidad y proporcionalidad. No obstante, mantiene algunos, lo que es objeto de análisis en el [IPN 043/10](#) (RD obligaciones de visado colegial de trabajos profesionales):

*“Es necesario subrayar que la eliminación de la obligatoriedad del visado no reduce en forma alguna la seguridad de los proyectos afectados por esa eliminación. Como recuerda la propia Memoria de impacto, existe una escasa relación de la figura del visado colegial con la seguridad de los proyectos, porque el control administrativo de las actividades que pueden afectar a la seguridad de las personas viene siendo realizado a través de otros instrumentos, tales como la exigencia de titulaciones específicas y la definición de responsabilidades asociadas al ejercicio profesional, la regulación sectorial, las obligaciones de aseguramiento, la labor de las entidades de certificación y control, y la propia función supervisora de las Administraciones Públicas. La singularidad del visado colegial en nuestro país se pone de manifiesto en el Anexo 3 de la Memoria de impacto, donde se indica que **no hay constancia de que esta figura exista en las principales economías de la UE.**”*

De hecho, el IPN se cuestiona que la aplicación estricta de los principios de buena regulación justifique la obligatoriedad del visado colegial como instrumento para llevar a cabo la revisión formal de la documentación en los trabajos profesionales en los casos en que sigue siendo obligatorio.

información compartidos e interoperables. Este enfoque es coherente con prácticas extendidas en otros sectores regulados y jurisdicciones, donde se prioriza evitar la duplicidad de controles.

- **Coordinación interadministrativa** reforzada: impulsar fórmulas de coordinación que eviten la tramitación secuencial y redundante, tales como: la integración o simultaneidad de informes sectoriales, el establecimiento de plazos vinculantes o la aplicación del silencio administrativo positivo cuando sea compatible con la normativa sectorial (véase sección 7.7ª).

XXII. Facilitar la edificación simultánea a la urbanización

En el urbanismo español, si bien la normativa permite la edificación simultánea a la urbanización, algunos ayuntamientos pueden imponer condiciones y garantías económicas estrictas. Estas, en algunos casos, pueden llegar a dificultar notablemente o, incluso, hacer inviable o inoperativo en la práctica, comenzar a construir, lo que puede alargar los plazos y retrasar la entrada de vivienda en el mercado.

Con el objetivo de recortar los plazos de la fase edificatoria, se recomienda **fomentar el uso de la edificación simultánea a la urbanización como instrumento de agilización del proceso urbanístico**, en lugar de constituir una barrera. Esto sería factible, en general, cuando exista un grado suficiente de ejecución de la urbanización, con accesos y servicios necesarios y las debidas garantías.

Para ello, es conveniente **revisar la proporcionalidad de las garantías exigidas** para poder comenzar a construir durante la fase final de la urbanización para adaptarlo al riesgo real y evitar bloqueos innecesarios. Cualquier restricción normativa debería ir acompañada de una sólida justificación técnica.

7ª. Mejorar el funcionamiento de los informes sectoriales

Los informes sectoriales son en muchos casos cruciales para asegurar el cumplimiento de las condiciones y garantías necesarias. No obstante, también pueden constituir una barrera e, igualmente, la existencia de problemas de integración de los aspectos sectoriales con los urbanísticos puede afectar en gran medida al proceso urbanístico. La abundancia, complejidad y dispersión de las normativas sectoriales, más allá de la rigidez y lentitud que introduce en el urbanismo, puede dar lugar a la nulidad de los planes.

Por ello, sería deseable mejorar el diseño regulatorio de la normativa sectorial sobre urbanismo. Particularmente, con el fin de evitar duplicidades, clarificar aspectos procedimentales y ajustar en lo posible los distintos plazos de los informes, evitando su prolongación excesiva en el tiempo.

XXIII. Evitar duplicidades en los informes sectoriales

Se recomienda eliminar posibles duplicidades de informes existentes en la normativa sectorial. Las duplicidades podrían estarse produciendo ante la necesidad de solicitar los mismos informes en el tiempo (con los riesgos de cambio de criterio que conlleva), así como en el contenido incluido en dichos informes. Estas ineficiencias pueden prolongar innecesariamente la aprobación de los distintos instrumentos e incluso llegar a paralizar el proceso urbanístico.

En esta línea, se plantean las siguientes medidas.

XXIII.A. *Evitar la repetición de informes sectoriales*

Sería recomendable que los distintos informes sectoriales se emitieran una sola vez para cada ámbito territorial. Esto implicaría eliminar segundos pronunciamientos prescritos en ciertas normativas sectoriales (como la de costas o telecomunicaciones), u otros pronunciamientos que puedan producirse sucesivamente, no solicitados voluntariamente por parte del órgano municipal, como podría ser tras modificaciones sustanciales que den inicio a una nueva fase de información pública²⁴⁰. También implicaría que las distintas prescripciones contenidas en los informes emitidos para la tramitación de un instrumento concreto sirvieran para todo instrumento posterior sobre un mismo ámbito, posibilitando así hacer posteriores pronunciamientos de mucho menor alcance o incluso prescindibles o reemplazables por una declaración de que se tendrá en cuenta lo dicho en el informe ya emitido.

Así, tan solo en el caso de que se considere estrictamente necesario volver a exigir algún informe en fases posteriores, debería motivarse dicha necesidad sobre algún elemento diferencial relevante. Debiéndose, en dichos casos, relacionar los nuevos informes con el contenido de los antiguos, con el fin de evitar posibles cambios de criterio, que tan perniciosos pudieran llegar a ser sobre la tramitación del planeamiento (que verifiquen o adapten, si procede el contenido del informe previo).

A este respecto, unas prescripciones a seguir pueden inspirarse en las presentes en la Directiva 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de

²⁴⁰ A este respecto sería una buena práctica lo contenido en el art. 52.5 de la [Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León](#), donde se señala que: “A la vista del resultado de la información pública y de los informes citados en el apartado anterior, cuando los cambios que procedan impliquen una alteración sustancial de la ordenación general, sin que pueda entenderse como tal la simple alteración de una o varias de sus determinaciones o de la ordenación detallada, el ayuntamiento abrirá un nuevo período de información pública de un mes de duración, en el que no será necesario solicitar los informes citados en el número anterior.”

determinados planes y programas en el medio ambiente²⁴¹, que establece que “*a fin de evitar la duplicación de las evaluaciones, los Estados miembros deben tener en cuenta, cuando proceda, el hecho de que las evaluaciones se realizarán en diferentes niveles de una jerarquía de planes y programas*”. Es decir, se trataría de incluir en las propias normas sectoriales la validez de pronunciamientos previos con el fin de eliminar posibles duplicidades. Tan relevante es la prescripción de evitar duplicidades como su cumplimiento efectivo, tanto desde el que emite el informe como desde el que lo solicita, para quien sería acuciante solucionar el actual problema de seguridad jurídica del urbanismo español, que puede llevar a solicitar más informes de los necesarios.

XXIII.B. Evitar solapamientos en los contenidos de los informes sectoriales

Como puede ocurrir para informes secuenciales repetidos, los solapamientos pueden ser especialmente graves. En especial, en caso de que unos instrumentos se contradigan con otros en su contenido, dando lugar a discrepancias potencialmente paralizantes hasta la resolución de quién tiene competencias por la materia.

Cabría, por ello, tratar de **evitar solapamientos entre el contenido de los informes sectoriales y lo recogido en otros instrumentos**. Para ello, convendría delimitar mejor el ámbito de cada uno de los informes, sin que sea óbice de que los distintos documentos aprovechen para recoger información presente en otros. El hecho de que otros contenidos que actualmente están en los informes sectoriales queden únicamente recogidos por otros instrumentos separados de la tramitación urbanística puede ser una vía de incorporar afecciones sectoriales menos distorsionante en los plazos y carga documental de los planes urbanísticos.

Sin ánimo de exhaustividad, cabría repasar especialmente posibles solapamientos en las materias tratadas entre distintos informes sectoriales, como pueden ser informes estatales y autonómicos sobre la misma materia, o entre informes sectoriales y el trámite de evaluación ambiental. O alternativamente entre informes y documentos anexos a los planes, especialmente su memoria. Además, en caso de que pueda llegar a tener lugar, los órganos sectoriales no deberían pedir documentos técnicos de su competencia a los ayuntamientos, debiéndolos realizar ellos mismos si los creen convenientes.

²⁴¹ También en su transposición a la Ley 21/2013 de evaluación ambiental en España, habiéndose no obstante recibido quejas sobre la duplicidad de dichas evaluaciones, contra lo que prescribiría la norma.

XXIV. Mejorar la coordinación de la normativa sectorial y reducir su dispersión

Se recomienda **reducir la dispersión normativa** presente en el diseño regulatorio actual **y mejorar la coordinación de los distintos informes sectoriales**, alcanzando su mejor integración con el proceso urbanístico. Todo ello con el objetivo de avanzar hacia una tramitación de los instrumentos urbanísticos más ágil, evitando posibles vicios formales en la documentación, con una mejor comprensión de los mismos y, por ende, tratando de evitar o reducir posibles nulidades de los planes.

En concreto, se propone:

XXIV.A. Anticipar todo lo posible la emisión de los informes

Sería recomendable que el plazo de emisión de todos los informes se iniciara de forma simultánea, lo antes posible en el procedimiento. Para ello cabría coordinar las distintas normas sectoriales con afección sobre los instrumentos urbanísticos, tanto estatales como autonómicas, definiéndose un único momento de solicitud de los informes, frente a los distintos momentos de solicitud de dichos informes existente en la actualidad. Esta coordinación reforzada no iría en contra de la posibilidad de que los ayuntamientos puedan ir realizando consultas previas para facilitar el cumplimiento posterior de la normativa sectorial (que deberían tener implicaciones sobre el informe sectorial en cuestión).

Igualmente, resulta una buena práctica **solicitar los informes en las fases iniciales del planeamiento**. Lo antes posible, por si surgiesen cuestiones que requirieran la adaptación de la documentación de los planes. Así pues, cuanto antes se emitan los informes mayor utilidad tendrán.

XXIV.B. Unificar disposiciones normativas con afección en el urbanismo en una única norma

Sería deseable que los distintos informes sectoriales con afección sobre el urbanismo quedaran recogidos en una única norma (una por CCAA y otra para los estatales). Esto ayudaría a recopilar exactamente cuáles son y facilitar su comprensión, la homogeneización de distintos elementos (como su momento de solicitud) y los criterios para que determinen su solicitud. A su vez, una forma de lograr mayor transparencia sería reflejar cuáles son los distintos informes existentes en las propias leyes de urbanismo, incluyendo su listado y normas reguladoras, con el fin de lograr un índice cerrado de informes que los municipios deban tener presentes.

XXIV.C. *Crear un punto único desde el que tramitar el conjunto de informes sectoriales de los expedientes urbanísticos*

Frente al modelo habitual descentralizado de solicitud de informes, existen experiencias de mayor centralización que pueden favorecer una mayor eficiencia en la gestión de los informes sectoriales. Un ejemplo es el de Navarra, donde el departamento competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo actúa como órgano coordinador, encargándose de solicitar los informes que considera necesarios a los distintos departamentos de la administración foral. Este enfoque puede contribuir a una mayor coherencia y conocimiento del conjunto de la normativa sectorial aplicable.

Tomando esto como ejemplo, se recomienda **crear una ventanilla única urbanística digital desde la que centralizar la solicitud, recepción y seguimiento de informes sectoriales** de todo tipo y órgano emisor, así como su reclamación en caso de que se hayan superado los plazos legales en informes con silencio negativo. Una ventanilla que, de forma similar a instituciones equivalentes, pueda ofrecer un mejor conocimiento de la dispersa normativa sectorial y su habilitación para delimitar con claridad y anterioridad a la tramitación de los instrumentos urbanísticos qué informes sectoriales han de solicitarse, cuándo y a qué órgano, reduciendo la posibilidad de que falten informes y de incurrir en errores formales en este ámbito, y así evitar la potencial nulidad de los planes urbanísticos por esta causa. Con el fin de facilitar dicha labor de la ventanilla, convendría acompañarla de un inventario público y actualizado, en el que los ayuntamientos y particulares pudieran conocer gracias a un cuestionario automatizado qué informes sectoriales son exigibles para cada acto urbanístico y sus características (base normativa, administración competente, carácter vinculante o no, plazos, sentido del silencio, e informes tipo de los mismos).

Un tipo similar de organismo con funciones coordinadoras ya existe en algunas CCAA, cada una con sus particularidades²⁴², a los que se ha llegado a poner el nombre de “aceleradores urbanísticos”. Sin embargo, también podría llegar a crearse uno a nivel estatal, tal y como se sugirió en el [proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#)²⁴³.

Además, cabría dotar a dicho organismo de una herramienta cartográfica con la que solapar las distintas afecciones sectoriales vinculantes para el planeamiento,

²⁴² Varias prevén órganos para coordinar los distintos informes sectoriales, ya sea el órgano competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, o a través de órganos colegiales con representantes de las administraciones sectoriales (Mardones-Fernández de Valderrama, Luque-Valdivia, & Aseguinolaza-Braga, 2019b).

²⁴³ “*Se aborda la creación de una plataforma para agilizar la emisión de los informes sectoriales de la Administración del Estado a través de la propuesta de creación de una plataforma única para información, seguimiento y emisión de los mismos, e incluso de reclamación de aquellos cuyos plazos de emisión se hayan superado.*” [Proyecto de Ley por la que se modifica el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana](#).

en la que los distintos órganos sectoriales volcaran su información georreferenciada, pudiendo hacer de mediador en caso de discrepancias.

XXV. Clarificar el ámbito de los distintos informes sectoriales y evitar contradicciones entre ellos

En línea con las recomendaciones anteriores dirigidas a reforzar la transparencia de la normativa sectorial con afecciones sobre el urbanismo, **sería recomendable lograr una mayor claridad tanto en las normas sectoriales sobre el ámbito y los efectos de cada pronunciamiento sectorial**. Esto podría ayudar a evitar posibles contradicciones y choques competenciales, con el fin de reforzar la seguridad jurídica y previsibilidad de las normas. Para ello, cabría considerar:

XXV.A. Clarificar el ámbito y efectos de los distintos informes sectoriales

Sería deseable lograr una mayor claridad en determinadas normas sectoriales sobre los casos en los que cabe solicitar sus respectivos informes. Esto permitiría resolver una doble problemática: (i) evitar problemas de nulidad por falta de informes, y (ii) evitar la solicitud de informes que no sean necesarios (y por tanto la sobrecarga de trabajo del operador y de los propios órganos sectoriales y urbanísticos). En cualquier caso, cuanto más concretos sean los informes sectoriales, mayor será su utilidad.

También cabría mejorar la transparencia en torno al contenido y alcance que debería tener cada uno de los informes, para lo que cada órgano sectorial podría realizar una guía sobre los informes que emite y publicar plantillas de informes tipo (según el tipo de instrumento urbanístico). En la guía se podrían detallar entre otras cosas, cuál es la estructura del informe, sobre qué versará, cuáles de sus aspectos son vinculantes y cuáles orientativos, las definiciones de términos clave, también qué soluciones existen en caso de ser desfavorable. Unas guías que convendría compendiar para facilitar su comprensión conjunta por parte de los técnicos municipales y por las aceleradoras urbanísticas, en su caso. También podría ser positivo elaborar guías cruzadas en las que anticipar incompatibilidades entre las condiciones de unos informes y otros. Además, la **tipificación de los informes** permite anticipar y resolver con mayor rapidez posibles fricciones competenciales.

A su vez, en caso de que un informe sea desfavorable, deberían motivarse adecuadamente las razones que lo justifiquen y las posibles vías con las que corregirlas. Es decir, indicar qué disposiciones sectoriales se estarían incumpliendo y qué supuestos permitirían resolver las deficiencias encontradas, permitiendo la obtención de un informe favorable que, de ser imposible, debería quedar motivado de forma reforzada.

XXV.B. Evitar contradicciones entre unos mismos informes sectoriales

Cabría prohibir expresamente que los informes sectoriales introduzcan nuevas consideraciones en segundos y posteriores pronunciamientos que, de emitirse, tan solo deberían ceñirse a verificar o adaptar informes previos²⁴⁴.

XXV.C. Publicar información sobre los distintos informes, su resultado y plazo de emisión

Otra forma de estimular la agilización de plazos en los informes sectoriales sería la de publicar estadísticas sobre estos, con el objeto de incentivar una mejora continua de plazos en su emisión. Esto se podría realizar recopilando información por parte de los órganos sectoriales sobre el número de informes sectoriales emitidos por tipo de instrumento urbanístico, y los plazos medios de entrega desde su solicitud, así como los emitidos fuera de plazo. También sobre la frecuencia de pronunciamientos por instrumento.

Esto sería un ejercicio de transparencia y un mecanismo que, igualmente, permitiría mejorar el diagnóstico sobre el funcionamiento de los informes así como la planificación de los encargados de elaborar los instrumentos de planeamiento urbanístico, además de valorar la idoneidad de los plazos fijados por la normativa sectorial. Por último, esta mayor transparencia también podría incentivar una emisión más ágil de los informes.

XXVI. Sustituir los silencios administrativos negativos de los informes sectoriales por positivos

Sería positivo que, en la medida de lo posible, se eliminaran los silencios administrativos negativos existentes en los informes sectoriales en favor de silencios positivos en las normativas sectoriales que los contemplen, de tal forma que no puedan llegar a paralizar el proceso urbanístico. Es decir que, si transcurrido el plazo de emisión de un informe sectorial este no se hubiera emitido, se entienda automáticamente favorable y que, de emitirse fuera de plazo, carezca de efectos vinculantes. Así, de considerarse desfavorable, el órgano sectorial se debería pronunciar expresamente razonando los motivos de la denegación, así como sobre las vías con las que podría conseguirse un informe favorable, en su caso.

²⁴⁴ Como ya quedaría recogido en la [Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León](#), cuyo art. 52.4.e) reza que “No será exigible un segundo informe cuando el ayuntamiento se limite a cumplir lo prescrito en el primero. En otro caso, el segundo y ulteriores informes no podrán disentir del primero respecto de lo que no haya sido modificado, ni podrán exigir documentación u otras condiciones que no se hayan requerido en el primero.”

Por otro lado, es deseable que toda normativa recoja explícitamente un plazo tasado para la emisión de los informes sectoriales, para evitar la incertidumbre regulatoria.

XXVII. Justificar la necesidad de todos los informes y mejorar su proporcionalidad

Se recomienda valorar periódicamente si la actual multiplicidad de informes sectoriales exigidos en los instrumentos de planeamiento es siempre imprescindible para la consecución de los fines perseguidos, o si, en determinados supuestos, podrían existir mecanismos alternativos, potencialmente menos distorsionantes, que permitieran alcanzar objetivos similares.

Del mismo modo, incluso en aquellos casos en los que la existencia de determinados informes sectoriales se considere justificada, cabe la posibilidad de que su diseño pudiera ajustarse de forma que su incidencia en el procedimiento urbanístico fuera más equilibrada. En este sentido, una mayor adecuación entre los objetivos sectoriales perseguidos y la carga procedimental asociada a su cumplimiento podría contribuir a mejorar la eficiencia global del sistema, reduciendo fricciones innecesarias sin menoscabar las garantías esenciales que estos instrumentos pretenden asegurar.

En general, se plantea revisar la necesidad y proporcionalidad de todas las disposiciones sectoriales con afecciones sobre el planeamiento. En especial, en lo que respecta al número de informes y a su diseño, pudiendo existir alternativas menos distorsionantes sobre el urbanismo, con las que introducir una mayor agilidad.

XXVII.A. *Sustituir por instrumentos menos gravosos o eliminar informes sectoriales innecesarios*

Se recomienda, como buena práctica, evitar requerir informes de naturaleza sectorial o imponer este contenido en la documentación de los planes, cuando dicha información pueda ser contenida en **otro tipo de instrumentos menos gravosos para el proceso urbanístico**. Entre las alternativas, convendría utilizar aquella de menor coste que sea suficiente para alcanzar los objetivos buscados, considerando su impacto sobre los plazos del planeamiento. Esto se pone de manifiesto en aquellos informes que terminan realizándose de forma genérica, válidos para cualquier plan, o aquellos sin unas implicaciones claras sobre la ordenación del territorio.

Muchos informes podrían ser sustituidos por **declaraciones responsables** en la documentación de los instrumentos aclarando que se han considerado y se cumplen los requisitos establecidos por las normas sectoriales. También, en caso de que dicha normativa no esté lo suficientemente desarrollada, el

cumplimiento de posibles **guías y documentos de orientación** que pueda elaborar el órgano sectorial. Todo ello permitiría evitar la solicitud de numerosos informes, con afecciones tanto absolutas como relativas, reduciendo considerablemente los plazos de tramitación de los instrumentos urbanísticos.

En línea con lo anterior, cabe valorar la necesidad de que exista un número tan elevado de informes sectoriales, teniendo en cuenta que puede dificultar excesivamente la tramitación de los instrumentos urbanísticos e incluso generar inseguridad jurídica, como se manifiesta en el extremo de la nulidad de los planes. Una necesidad que en algunos casos sería cuestionable, teniendo en cuenta las elevadas discrepancias en cuanto al número de informes sectoriales exigibles en cada CCAA, sus materias y naturaleza. La falta de consistencia en los informes sectoriales entre territorios hace preciso eliminar o reducir la exigencia de informes sectoriales que se exijan de forma inconsistente (y no por diferencias en las preferencias ciudadanas o en diferencias entre territorios). No se trataría de buscar su homogeneización, sino su **racionalización**, para lo que la comparativa interterritorial ofrece interesantes conclusiones.

XXVII.B. Valorar la proporcionalidad de las exigencias sectoriales y de sus plazos

Resulta recomendable **eliminar toda exigencia en los informes sectoriales que vaya más allá de lo necesario** para conseguir los objetivos para los que se diseñó el informe. Por ejemplo, podría ser prescindible el requisito de mencionar explícitamente la normativa sectorial en el instrumento de planeamiento, cuando lo relevante es su cumplimiento, y para lo que ya existe el informe.

A su vez, sería positivo **suprimir, en el contenido de los informes, todo aquello que no sea transcendental** para sus metas o que directamente exceda de sus competencias, prolongando innecesariamente su tiempo de elaboración, como podría ser la mera inclusión, de nuevo, de normativa sectorial en el informe de forma genérica.

También se debería evitar que pasen a ser aspectos vinculantes de los informes elementos que, por su relevancia, sería más apropiado que fueran simples recomendaciones. Es decir, se debería promover la confianza, en todo lo posible, en la responsabilidad local en los instrumentos de planeamiento.

Por último, una evaluación de la proporcionalidad de los plazos de los distintos informes podría garantizar que se ajusten a lo necesario. Además, sería conveniente contar con estadísticas sobre dichos plazos para realizar una correcta evaluación.

XXVII.C. Mejorar el uso de datos espaciales para la elaboración o incluso automatización de los informes

Existen muchos informes sectoriales que se centran en la delimitación de afecciones de carácter absoluto sobre el territorio. Si bien, dada su naturaleza espacial claramente definida, podrían ser representados mediante herramientas cartográficas digitales, en la práctica, su identificación suele articularse a través de informes sectoriales completos, lo que implica procedimientos complejos y costosos en términos de tiempo y recursos administrativos.

En este sentido, **podría considerarse si un mayor aprovechamiento de sistemas de información geográfica** y bases de datos cartográficas interoperables permitiría agilizar la identificación y actualización de estas afecciones, reduciendo parte de la carga procedimental asociada a su incorporación en el planeamiento urbanístico, sin menoscabo de la precisión técnica necesaria para su adecuada aplicación.

Convendría automatizar, en todo lo posible, la emisión de informes sectoriales, de tal forma que los ayuntamientos, empleando herramientas digitales, puedan obtener informes sobre las afecciones relevantes por sus propios medios, sin necesidad de recurrir a informes sectoriales de terceros.

Esto podría realizarse con relativa facilidad en las afecciones territoriales absolutas (la delimitación de espacios en los que no se pueden realizar determinadas actividades), independientes de la ordenación de los planes, que imponen determinados informes. Estas afecciones se podrían digitalizar en bases cartográficas actualizadas y públicamente accesibles, en las que los ayuntamientos pudieran generar sus propios informes sobre las zonas en las que no pueden establecer determinados usos. Por ejemplo, si transcurriera una carretera por un término municipal, sería deseable que el ayuntamiento pueda directamente incorporar dicha información al planeamiento sin tener que solicitar un informe.

Esta opción podría permitir reducir significativamente los plazos, al evitar la emisión de determinados informes sectoriales con afecciones absolutas, que podrían incorporarse desde un inicio en el planeamiento (costas, inundabilidad, infraestructuras, defensa nacional, espacios protegidos, vías pecuarias...).

Para ello, con el fin de favorecer su accesibilidad y comprensión por parte de los entes locales y ciudadanos, sería positivo integrar dichas herramientas cartográficas en un único visor desde el que poder acceder²⁴⁵. Además, cabría

²⁴⁵ Como ya se encuentra en algunas CCAA. Se puede destacar, a modo ilustrativo, la herramienta de la Comunidad Valenciana, [GUIA-T](#), que permite conocer con carácter previo cuáles son los condicionantes sectoriales de cada zona, facilitando la redacción de documentos urbanísticos y de informes sectoriales (con la certeza de que están basados en datos reales y actualizados a la legislación vigente).

avanzar en los esfuerzos de digitalizar toda la información sectorial posible, y en especial en las grandes áreas urbanas con mayores necesidades de vivienda.

La información pública también puede contribuir a reducir el contenido de los informes sectoriales. A modo ilustrativo, en vez de tener que solicitarse informe sobre los recursos hídricos disponibles en el informe de aguas, podrían contarse con estimaciones públicamente accesibles sobre los recursos hídricos de los que se disponen o se podrían llegar a disponer en cada cuenca, realizando las debidas inversiones, y cuántos hay o se prevén comprometidos. Orientaciones similares podrían establecerse para evaluar la capacidad de otras redes.

XXVIII. Mejorar la integración de las evaluaciones ambientales en el urbanismo

La evaluación ambiental de planes y proyectos urbanísticos responde a la necesidad de interés general de garantizar que el desarrollo urbanístico sea compatible con la protección del medio ambiente y la sostenibilidad territorial. No obstante, tanto a nivel nacional como europeo, determinados aspectos de su configuración podrían revisarse con el objetivo de mejorar la agilidad de los procedimientos sin menoscabar los estándares de protección ambiental. En esta línea, la propia Comisión Europea ha identificado la simplificación y coordinación de determinados trámites como uno de los ámbitos susceptibles de mejora para facilitar una respuesta más rápida a las necesidades de vivienda²⁴⁶.

Así, parece existir margen de mejora en la forma de integrar los intereses ambientales en el urbanismo, siendo el objetivo el mantenimiento de las garantías ambientales sin paralizar el proceso urbanístico y la producción de nuevas viviendas. Esto pasaría por reducir la complejidad de sus trámites, en busca de una mayor eficiencia y eficacia, simplificando su marco de actuación y eliminando posibles duplicidades.

En concreto, se propone lo siguiente:

XXVIII.A. Reducir el grado de complejidad de la evaluación ambiental

Convendría asimilar el trámite de evaluación ambiental a un informe sectorial con silencio positivo, como forma de simplificar la transposición

²⁴⁶ Plan Europeo de Vivienda Asequible (Comisión Europea, 2025a).

Ver la reciente propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre la [aceleración de las evaluaciones ambientales](#) parte del paquete de "Omnibus Ambiental" de 2025.

española de las Directivas²⁴⁷ comunitarias de evaluación ambiental. Esta forma de articular la trasposición de la Directiva sería compatible con las anteriores, que no exigían un procedimiento concreto, tan solo unos elementos mínimos. En España existe un número significativo de trámites para realizar la evaluación ambiental, de naturaleza distinta a la de otros instrumentos sectoriales. Cabría integrarlos de forma más clara en el proceso urbanístico, acompañando a la tramitación de los planes urbanísticos a lo largo de todo el proceso con distintos informes. La posibilidad de integrarla como un informe sectorial en una ventana temporal común con los demás informes sería, por tanto, compatible con las exigencias de la normativa de la UE. Además, la sustitución de su silencio negativo por uno positivo permitiría evitar que este trámite pueda llegar a paralizar la tramitación de los instrumentos urbanísticos.

Por otro lado, de mantenerse el modelo actual, sería conveniente primar la **evaluación simplificada** en todo lo que sea posible y, en especial, en los ámbitos urbanos, de menor valor ambiental y donde el impacto marginal sobre el medio ambiente es mucho menor. Asimismo, convendría definir con claridad qué instrumentos urbanísticos quedan cubiertos bajo cada tipo de evaluación, si bien lo óptimo sería que un determinado ámbito quede cubierto por la evaluación ambiental una única vez, y que esta sea válida un periodo considerable de tiempo. En este sentido, convendría extender el plazo de validez de las evaluaciones ambientales, dada la relativa estabilidad de lo evaluado.

XXVIII.B. Evitar duplicidades entre la tramitación ambiental y otros instrumentos

Se recomienda corregir las duplicidades existentes entre los trámites y materias cubiertas por la evaluación ambiental con los de otros instrumentos, garantizando la proporcionalidad de las evaluaciones.

Puede haber **duplicidades entre los trámites y materias de la evaluación ambiental**. Fundamentalmente, entre el contenido de los informes de Evaluación ambiental y otros informes sectoriales que tratan materias relacionadas; o en el contenido de las memorias urbanísticas. En cuanto a los trámites reiterados, se puede señalar el de participación pública, que se debe realizar tanto en la parte ambiental como en la propia tramitación del instrumento urbanístico. Ante esto, sería deseable lograr que la evaluación ambiental estuviera totalmente integrada y no duplicada en el proceso urbanístico, eliminando duplicidades e integrando sus plazos con los del expediente urbanístico (como son los de información pública).

Además, garantizar la **proporcionalidad de las evaluaciones** pasaría por calibrar el contenido y alcance de las evaluaciones, evitando entrar en un grado

²⁴⁷ Directiva Europea 2001/42/CE relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

de detalle excesivo para lo que se pretende conseguir y reduciendo la discrecionalidad técnica y administrativa que caracteriza en la actualidad su elaboración. Para ello, una posible solución pasaría por establecer **plantillas y guías** comunes para la elaboración de los documentos ambientales, reduciendo la carga documental sin mermar garantías ambientales.

También convendría evitar la realización de evaluaciones en cascada en los distintos instrumentos, dejándolas para los de ámbito superior, y así eliminar la subsiguiente reiteración de todos los trámites.

De igual manera, cabría permitir la posibilidad de **tramitar simultáneamente** el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de un plan y el de evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desarrollan, en la medida en que sea posible.

8ª. Asegurar criterios de eficiencia en la intervención de las AAPP en el ámbito del suelo

XXIX. Reforzar la predictibilidad y la transparencia de la intervención de las AAPP

En ocasiones, una elevada discrecionalidad por parte del legislador puede dar lugar a tratamientos diferenciados entre operadores, generando una falta de coherencia del sistema y mermando la neutralidad competitiva. Así, esto introduciría incertidumbre en las decisiones urbanísticas y riesgo de arbitrariedad, que se agravaría con la posible falta de motivación suficiente, escasa transparencia, carencias en recursos técnicos o medios y debilidad para un control efectivo.

Para reducir estos riesgos, se propone:

- Revisar la normativa para que sea más clara y con menos margen de interpretación, sometiéndola a un análisis de competencia *ex ante*.
- Establecer **criterios técnicos estandarizados (claros y objetivos)** para guiar las decisiones administrativas, en concreto sobre la clasificación y desarrollo del suelo, de forma que se limiten las decisiones *ad hoc*.
- Reforzar las **motivaciones** de las actuaciones administrativas.
- **Evitar acudir a la suspensión cautelar** de licencias cuando sea posible, valorando el empleo de alternativas menos restrictivas.
- Dotar de mayor **transparencia** a las decisiones administrativas, dando publicidad a los criterios técnicos y trazabilidad a las decisiones.

- Reforzar el control mediante su **automatización y digitalización** (software que detecte incumplimientos e incompatibilidades).
- Dotar de mayores **capacidades técnicas o medios** a las AAPP para el adecuado desarrollo de sus funciones en materia urbanística.

Con todo esto, se pretende dotar al urbanismo de mayor seguridad jurídica, menos riesgo de arbitrariedad e igualdad de condiciones para los operadores.

XXX. Reforzar el control y la legitimidad de los convenios urbanísticos

Algunos ayuntamientos podrían tener dependencia de los ingresos provenientes del urbanismo. Esto podría generar el riesgo en algunos casos de incentivarles a llevar a cabo una política de búsqueda de rentas, en la que los ingresos por urbanismo primen ante otras consideraciones, que se podría llegar a articular a través de convenios urbanísticos. En estos casos, podrían surgir distorsiones en las decisiones urbanísticas, generando inseguridad jurídica y afectando negativamente a la eficiencia.

Para tratar de evitar este tipo de riesgos, **se propone reforzar el funcionamiento de los convenios urbanísticos:**

- Reforzar la **transparencia y la participación pública** de los convenios, y avanzar en la homogeneización de la regulación de sus elementos esenciales entre autonomías.
- Generalizar mecanismos que promuevan la **competencia** entre proyectos alternativos, en el caso de que el convenio no se alcance con las personas públicas o privadas que sean los propietarios del conjunto del ámbito a desarrollar.
- **Delimitar su contenido** de forma estricta, estableciendo límites materiales más claros, prohibiendo que los convenios incluyan determinaciones que condicionen decisiones esenciales del planeamiento, como la clasificación del suelo o la asignación y calibración de los aprovechamientos urbanísticos. También se puede plantear limitar o excluir el uso de convenios en actuaciones de gran impacto territorial o económico, donde el riesgo de captura del interés público resulta más elevado.
- **Reforzar los mecanismos de control jurisdiccional**, facilitando la impugnación de los convenios y asegurando un control más riguroso de su adecuación al principio de legalidad.

XXXI. Revisar los instrumentos de intervención en el ámbito del suelo

XXXI.A. Garantizar que los Patrimonios Públicos de Suelo (PPS) se destinen a los fines establecidos en la normativa y evitar la retención de suelo

En algunos casos, podría existir un déficit de control y de transparencia en torno a los PPS que genere el riesgo de que se adopten prácticas administrativas que no encajen en el propósito de la norma. Incluso, en algunos escenarios se podrían llegar a emplear los PPS como fuente de financiación inmediata en lugar de como herramienta para políticas estructurales de gestión del suelo a largo plazo. Esto podría distorsionar las decisiones de gestión de suelo e incluso dar lugar a su retención temporal, afectando al funcionamiento del sector.

Con el fin de mejorar la transparencia y control de los PPS, **se recomienda publicar información detallada y accesible** sobre estos, mediante la creación de un inventario de bienes y destino de los suelos públicos.

Igualmente, convendría introducir una serie de **medidas para limitar la retención de suelos**, tanto de titularidad pública (consecuencia de la existencia de PPS) como privada:

- Convendría reglar una serie de supuestos bajo los cuales el ayuntamiento pase a estar obligado a movilizar parte de sus suelos públicos. Por ejemplo, podría valorarse establecer un porcentaje mínimo del suelo de titularidad pública urbanizable a movilizar ante tensiones al alza notables en los precios de la vivienda del municipio o barrio.
- En cuanto a posibles prácticas de retención del suelo por parte de agentes privados, se podría valorar introducir instrumentos fiscales, como penalizaciones en el caso de que se esté reteniendo su desarrollo más de lo justificado. Si bien, cambios regulatorios que reduzcan las trabas y plazos a la incorporación de nuevos terrenos y viviendas, en línea con lo que se ha ido reflejando, pueden ayudar a desincentivar y limitar posibles prácticas de retención y especulativas con el suelo y la vivienda.

Asimismo, sería deseable reforzar el principio de afectación finalista, **garantizando jurídicamente que los recursos del PPS se destinen a los usos primarios establecidos** por el art. 52.1 del TRLSRU: la construcción de vivienda protegida y otros usos de interés social.

XXXI.B. Delimitar los derechos de tanteo y retracto de las AAPP

Mediante los derechos de tanteo y retracto, la Administración, al disponer de un derecho de adquisición preferente sobre determinados bienes inmuebles, puede interferir directamente en las transacciones de suelo y de vivienda. Se afectaría, de esa forma, al proceso de formación de precios e introduciría distorsiones

relevantes a la competencia, que pueden desincentivar la inversión inmobiliaria. Ello se puede ver agravado por la inseguridad jurídica que generan los procedimientos lentos e inciertos debido a la fragmentación normativa lo que, entre otras cosas, ha podido llevar a su utilización limitada en la práctica.

Estos derechos en general solo deberían emplearse en situaciones extraordinarias, bajo criterios claramente delimitados y evitando obstaculizar en lo posible las transacciones entre operadores privados. Por ello, para que puedan llegar a ser de utilidad como instrumento para orientar el uso del territorio conforme al interés general (y en especial fines sociales), sería conveniente introducir reformas encaminadas a dotarlos de mayor agilidad, transparencia y seguridad jurídica.

Así, se recomienda **limitar su aplicación a supuestos concretos de naturaleza restringida**, como podría ser para el mantenimiento del parque público de vivienda o procesos de regeneración urbana, evitando, en lo posible, la delimitación discrecional de zonas especiales en los que estos derechos pueden o no ejercerse. También sería deseable impulsar una **mejora procedimental** mediante la digitalización de notificaciones y registros, y plazos más claros y ágiles, e idealmente promover una armonización de sus criterios básicos entre comunidades autónomas.

XXXI.C. Revisar las cargas regulatorias de los promotores

Los requisitos regulatorios que recaen sobre los propietarios o promotores urbanísticos en algunos casos pueden llegar a ser excesivos. En los casos más desfavorables pueden, incluso, llegar a desincentivar desarrollos urbanísticos por la imposibilidad de afrontar dichas cargas, como podrían ser las impuestas en forma de cesiones de suelo o aprovechamiento. Asimismo, los promotores podrían verse incentivados a trasladar dichos costes al precio final de la vivienda.

Ante ello, **se recomienda revisar las diversas cargas urbanísticas que la legislación ha ido introduciendo a los promotores de suelo**, tratando de circunscribirlas a aquellas necesarias y proporcionadas a los fines perseguidos. Así pues, en general se deberían adoptar las alternativas menos distorsionantes. En concreto:

- Podrían considerarse sistemas alternativos de provisión de **bienes públicos urbanos** que no descansen en la imposición de cesiones obligatorias de suelo a los propietarios. Como alternativa, la provisión de parques, equipamientos o infraestructuras podría realizarse directamente por los ayuntamientos y financiarse mediante impuestos generales sufragados por el conjunto de ciudadanos beneficiarios de dichos servicios públicos. Desde esta perspectiva, el coste de los bienes públicos se repartiría de forma más amplia entre todos los usuarios potenciales, en lugar de recaer principalmente sobre los propietarios del suelo sometido a transformación urbanística.

- También se podrían valorar alternativas a la reserva obligatoria de un porcentaje de edificabilidad para **viviendas de protección pública**. En particular, en los casos en donde podría ser preferible la adquisición y movilización de los terrenos necesarios directamente por parte del sector público.
- La misma lógica se puede aplicar al desarrollo de **proyectos deficitarios**. En caso de que exista interés, en lugar de financiarlos con los proyectos excedentarios, se podría valorar la posibilidad de que sea la propia administración la que asuma el coste.
- En cuanto a las **exigencias derivadas de informes sectoriales**, sería recomendable delimitar con precisión su reparto de costes.
- Por otro lado, se podría considerar que las dotaciones fueran proporcionales al incremento de la población. De ser así, no se establecerían en función de los metros cuadrados edificadas (sean de vivienda o de otros usos, en muchos de los cuales puede no tener tanto sentido contemplar estas dotaciones), e indirectamente de la capacidad de pago de los promotores.
- Por último, se recomienda valorar las cargas existentes en las actuaciones de **regeneración urbana**. En particular, teniendo en cuenta que estas cargas pueden suponer un mayor efecto desincentivo para el caso de la regeneración, al estar pensadas en general para grandes desarrollos urbanísticos.

9ª. Dotar adecuadamente a los organismos públicos encargados del proceso urbanístico y acudir al asesoramiento de la CNMC

La calidad del diseño y la ejecución del urbanismo depende de que los equipos tengan unas capacidades técnicas, jurídicas y de gestión suficientes y actualizadas. La mejora de la especialización de los órganos encargados de elaborar y aplicar los distintos instrumentos asociados al proceso urbanístico promueve la calidad técnica y la previsibilidad del proceso, y reforzaría la competencia efectiva. A tal fin, se recomienda:

XXXII. Reforzar los recursos, las capacidades y la profesionalización de los órganos que intervienen en el proceso urbanístico

Se recomienda reforzar las capacidades y la profesionalización de los órganos que intervienen en el proceso urbanístico. El objetivo sería agilizar los tiempos de tramitación de los distintos instrumentos y mejorar su diseño. De esta manera, se podría impulsar la oferta de vivienda y promover el crecimiento

económico sin perjuicio de la protección de los distintos intereses sectoriales y medioambientales, en beneficio del interés general.

En particular, se plantea revisar las capacidades actuales, de cara a valorar las necesidades existentes. A tal fin, sería deseable planificar la carga de trabajo y, a partir de ahí, dimensionar los equipos en función del volumen y complejidad de los expedientes, adaptando no sólo la dotación de personal sino también las competencias y formación. En este sentido, se podría impulsar el desarrollo de ciclos periódicos de formación práctica, incluyendo la revisión guiada de expedientes reales, simulaciones y ejercicios prácticos de diseño y evaluación.

Unidades tramitadoras con suficiente capacidad deberían cumplir con diligencia los plazos razonables de resolución de expedientes, pudiendo incluso ser proactivas y, en su caso, resolver antes del plazo máximo. A su vez, se pueden explorar **mejoras organizativas** en los organismos públicos, lo que puede realizarse con un mayor reconocimiento profesional o económico para aquellos empleados y unidades más destacadas en unos indicadores de eficiencia que generen los incentivos adecuados.

XXXIII. Aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC

Se recomienda aprovechar los recursos y el asesoramiento de la CNMC. En el marco de sus funciones de promoción de la competencia, puede actuar, a petición de las AAPP o de oficio, para promover una competencia efectiva a través de estudios, informes y guías. En particular, en ejercicio de su función consultiva²⁴⁸, realiza una labor de asesoramiento a las AAPP. Por ello, es oportuno que se consulte a la CNMC en relación a cualquier medida que pueda afectar a la competencia, a fin de diseñarla de forma procompetitiva.

También se pueden consultar las guías de la CNMC orientadas a promover la competencia y la regulación económica eficiente. Entre otros documentos, se pueden consultar las Recomendaciones a los poderes públicos para fomentar la competencia²⁴⁹. Asimismo, cuando las administraciones públicas, en el marco del proceso urbanístico, necesiten licitar ciertos servicios o tareas se recomienda utilizar el apoyo que la CNMC puede prestar a través de guías, informes o la formación de empleados públicos²⁵⁰.

²⁴⁸ Artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de 4 de junio, de creación de la CNMC.

²⁴⁹ <https://www.cnmc.es/guia-recomendaciones-poderes-publicos>

²⁵⁰ <https://www.cnmc.es/impulsamos-la-competencia/contratacion-publica>

BIBLIOGRAFÍA

- Analistas Financieros Internacionales (AFI). (2024). *La construcción industrializada: palanca para la sostenibilidad y la asequibilidad de la vivienda*.
- ASPRIMA. (2024). *Estudio sobre la eficiencia administrativa en materia urbanística de los ayuntamientos de la CAM*.
- ASPRIMA. (2026). *Informe Infraestructura eléctrica y vivienda: Soluciones para que la red eléctrica permita mayor acceso a la vivienda en España*.
- Banco de España. (2024). *Informe Anual 2023. Capítulo 4, el mercado de la vivienda en España: evolución reciente, riesgos y problemas de accesibilidad*.
- Baño León, J. (2020). La obsolescencia de la idea de plan general. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica. Nueva Época. Número 13*, 6-21.
- Baum-Snow, N., & Duranton, G. (2025). Housing Supply and Housing Affordability. *NBER Working Paper No. 33694*.
- BBVA research. (2024). *Motivos tras la escasa oferta de vivienda en España*.
- Bernat Quinquer, S., & Bernat Falomir, J. (2022). El precio de la vivienda, el coste de la construcción y el valor del suelo. *Instituto de Tecnología de la Construcción de Cataluña (ITeC)*.
- Cano Murcia, A. (2024). *Urbanismo para principiantes*.
- Cerezo Ibarrondo, Á. (2023). La Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) de Planes y programas. *UNED*.
- Chapelle, G., Eyméoud, J., & Wolf, C. (2023). Land-use regulation and housing supply elasticity: evidence from France. *THEMA Working Paper n°2023-08 CY Cergy Paris Université, France*.
- CMA. (2024). *Housebuilding market study final report*.
- CNC. (2013). *Problemas de competencia en el mercado del suelo en España*.
- CNMC. (2018). *Estudio sobre la regulación de las viviendas de uso turístico en España*.
- Colliers y APCE. (2024). *Necesidad de suelo en España 2024*.
- Comisión Europea. (2025a). The European Affordable Housing Plan.
- Comisión Europea. (2025b). *Housing Market Developments in the Euro Area: Market Developments, Underlying Drivers, and Policies*.
- de la Cruz Mera, Á. (2023). Debilidades del planeamiento urbanístico en el Derecho español. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 55, 649–666.

- DG de Vivienda y Suelo, MIVAU. (2025). Sistema de Información Urbana (SIU) 2025.
- Expansión. (20 de Noviembre de 2024). Sin más suelo, el déficit de viviendas rozará los 1,6 millones en cinco años.
- Ezquiaga, I. (2025). La nueva burbuja del precio de la vivienda en España: la paradoja de la escasez de oferta y los suelos vacantes. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 57(225), 72–97.
- FMI. (2018). Fundamental Drivers of House Prices in Advanced Economies.
- FMI. (2026). FMI-España. Informe del Artículo IV 2026.
- García Bernaldo de Quirós, J. (2016). La aplicación del Derecho de la competencia en la regulación y en la gestión del uso del suelo. *Anuario de los mercados y la competencia*, 21-52.
- García García, E. (2007). Convenios Urbanísticos. *Vox Locális*.
- García Montalvo, J. (1999). *El precio del suelo: la polémica interminable*. IVIE y Universitat de Valencia.
- Gimeno Fernández, C. (2024). El fomento y la restricción de usos en el planeamiento urbanístico: Técnicas y principios. *Revista de Derecho Público: Teoría y Método vol.10*, 63-109.
- González-Varas Ibáñez, S. (2024). Urbanismo y contratos. El urbanizador en las comunidades autónomas. *Derecho local*.
- Hernández-Partal, S. (2020a). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (I). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales vol. 52 Núm. 205*, 613–642.
- Hernández-Partal, S. (2020b). Los instrumentos de Planeamiento Urbanístico en España: estudio comparado (II). *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales vol. 52 Núm. 206*, 945-970.
- Hsieh, C.-T., & Moretti, E. (2019). Housing Constraints and Spatial Misallocation. *American Economic Journal: Macroeconomics* 11 (2), 1–39.
- INE. (consultado en julio de 2025). Atlas de distribución de renta de los hogares.
- INE. (consultado en julio de 2025). Censo de Población y Viviendas 2021.
- INE. (consultado en junio de 2025). *Proyecciones de hogares*.
- Instituto de Estudios Económicos. (2014). *El sector inmobiliario en España*.
- Knoll, K., Schularick, M., & Steger, T. (2017). No Price Like Home: Global House Prices, 1870-2012. *American Economic Review*, 331–353.
- Lora-Tamayo Vallvé, M. (2025). Las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas: una visión de conjunto (25 años después). *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 57(224), 505–518.

- Lora-Tamayo Vallvé, M., Alli Turrillas, J.-C., Cerezo Ibarrondo, Á., & Montero Pascual, J. (2024). *Derecho Administrativo IV intervención pública sobre el territorio*.
- Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque-Valdivia, J., & Aseguinolaza-Braga, I. (2019a). Incidencia de los Informes Sectoriales estatales en el Planeamiento. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, 51(200), 375-392.
- Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque-Valdivia, J., & Aseguinolaza-Braga, I. (2019b). Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento I. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 201, 603-622.
- Mardones-Fernández de Valderrama, N., Luque-Valdivia, J., & Aseguinolaza-Braga, I. (2019c). Incidencia de los informes sectoriales autonómicos en el planeamiento II. Previsiones de la legislación urbanística y ambiental. *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales*, 202, 799-822.
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (consultado en abril de 2026). *Estadísticas de vivienda libre, y de vivienda y rehabilitación protegidas*.
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (consultado en julio de 2025). Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda.
- Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana. (consultado en mayo de 2025). *Atlas Digital de las Áreas Urbanas*.
- Moreno, A. (2016). El planeamiento urbanístico y la evaluación ambiental estratégica: balance y reflexiones críticas sobre una relación problemática. *Práctica Urbanística*, Nº 143, Sección Estudios, , Wolters Kluwer.
- Muñoz Machado, S., & López Benítez, M. (2012). El Planeamiento Urbanístico (XIV): Clases y contenido de los planes: Análisis de los diferentes tipos de planes. Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento. *La administración al día*.
- OCDE. (2017a). *Land-use Planning Systems in the OECD: Country Fact Sheets*.
- OCDE. (2017b). *The Governance of Land Use in OECD Countries: Policy Analysis and Recommendations*.
- OCDE. (2019). *How responsive are housing markets in the OECD? National level estimates*.
- OCDE. (2020). *The Future of Housing: Policy Scenarios*.
- OCDE. (2021). *Brick by Brick: Building Better Housing Policies*.
- OCDE. (2023). *OECD Economic Surveys: Spain*.
- OCDE. (2024). *An Agenda for Housing Policy Reform*.

- Olveira Fuster, A. (2019). El fin del Urbanismo o el Urbanismo sin fin: el planeamiento urbanístico ante el reto de la eficacia. *Boletín de la Academia Malagueña de Ciencias* Nº. 21, 25-37.
- Ramón Fernández, T. (2023). *Manual de derecho urbanístico*, 27ª edición. Civitas.
- Riera, P. (1997). *Informe para el Banco de España sobre economía del urbanismo en España, en comparación con otros países*.
- Saiz, A. (2025). La oferta de vivienda a largo plazo: su importancia, determinantes y medición. *Economía de la vivienda, fundación Ramón Areces*.
- TDC. (1993). *Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios*.
- TDC. (1995). *La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*.
- UN-Habitat. (2016). *The Fundamentals of Urbanization Evidence base for Policy Making*.
- Vaquer Caballería, M. (2013). El urbanismo supramunicipal. *Rvista de derecho urbanístico y medio ambiente* Nº279, 13-43.
- Vaquer-Caballería, M. (2023). Planes territoriales y planes urbanísticos: otra extraña pareja. *Ciudad y Territorio, Estudios Territoriales* vol. 55 Núm. 217, 667–678.

ANEXO I. EJEMPLOS DE INICIATIVAS DE OTROS PAÍSES EUROPEOS DE SIMPLIFICACIÓN DE TRÁMITES URBANÍSTICOS

Francia

En **Francia**, el legislador estatal define los tipos de planes. El planeamiento se estructura en torno a planes de uso del suelo locales, si bien las respectivas regiones también preparan planes estratégicos y existen autoridades intermunicipales con planes vinculantes sobre su conjunto de municipios (OCDE, 2017a).

Para impulsar la oferta de viviendas en el país, a finales de 2025 se promulgaron una [Ley de simplificación de la legislación urbanística y de vivienda](#) y otra [Ley para facilitar la reconversión de oficinas y otros edificios en viviendas](#), para lo que aborda los siguientes aspectos:

- Simplificar los trámites urbanísticos y los procedimientos contenciosos:
 - Se eximen de evaluación ambiental ciertas modificaciones de los planes de urbanismo.
 - Se reducen los procedimientos de los documentos urbanísticos y generalizar la modificación simplificada.
 - Se fusionan dos instrumentos urbanísticos.
 - Se autoriza a los alcaldes a establecer excepciones a los usos previstos en los planes territoriales para cambios de uso destinados a nuevas viviendas.
 - Se modifica el contencioso urbanístico para luchar contra recursos abusivos y dilatorios.
- Favorecer la construcción de viviendas:
 - Se permite solicitar permisos de urbanización para conjuntos residenciales no contiguos.
 - La sobrelevación limitada de un edificio legalmente construido no podrá ser rechazada por dejar de cumplir con las normas urbanísticas vigentes.
 - Se flexibilizan las normas de cambio de uso en las zonas naturales, agrícolas o forestales.
 - Se solarizan aparcamientos.

Portugal

En Portugal, la administración central es la encargada de regular la política de usos del suelo, para la que los municipios elaboran tres tipos de planes de

urbanismo (planes directores, planes de desarrollo urbano y planes pormenorizados)²⁵¹.

La normativa portuguesa de suelo y edificación ha visto importantes cambios en 2024, año en el que se [modifica la Ley de suelo portuguesa](#) y edificatoria, entre otras cosas al entrar en vigor una iniciativa llamada “simplex urbanístico”. Todo ello con el objeto de acelerar la construcción de nuevas viviendas:

- Se crea un régimen especial temporal de reclasificación de suelos rústicos para fin residencial²⁵² por parte de los ayuntamientos.
- Se impone una plataforma electrónica de procedimientos urbanísticos para avanzar en la digitalización de los trámites.
- Se simplifican y aceleran los procedimientos de licencia y de comunicación previa para distintas operaciones urbanísticas y edificatorias, para lo que existen modelos oficiales, suprimiéndose exigencias administrativas desproporcionadas (como la solicitud de los mismos documentos varias veces) y se establecen nuevas excepciones. También se impulsan plazos claros para su tramitación, con silencio positivo.
- Se aceleran procedimientos de planes de desarrollo y de urbanización, al quitarse el control de comisiones regionales y la fase de consulta.

Italia

En Italia, el modelo urbanístico se define fundamentalmente a nivel regional, aunque el sistema es bastante homogéneo en el territorio. Las decisiones sobre el uso del suelo las adoptan los ayuntamientos, aunque los municipios con menos de 5.000 habitantes deben constituir asociaciones intermunicipales para realizar su planeamiento²⁵³.

En cuanto a medidas para flexibilizar la normativa urbanística y edificatoria, a nivel estatal destaca el Decreto “salva casa” de 2024, en el que se contempla una mayor facilidad para ajustar los usos del suelo, mayores tolerancias constructivas y menores requisitos de habitabilidad, y se reduce el número de casos en los que se evalúa doblemente la conformidad de las construcciones con la normativa. También se impulsan los silencios positivos y se crean comisiones para coordinar autorizaciones múltiples en proyectos urbanísticos.

²⁵¹ OCDE (2017a).

²⁵² Sujeto a una serie de requisitos, que recientemente se habrían incrementado, por ejemplo el de contigüidad urbana obligatoria.

²⁵³ OCDE (2017a).

Reino Unido

En Reino Unido, cada una de las regiones tiene su marco regional de política urbanística. Dentro de estos, el equivalente a nuestras provincias tiene un papel importante de planificación sectorial y, en el caso de Londres y otras áreas destacadas, incluso de planificación estratégica. Posteriormente los municipios preparan sus propios planes (incluidos en lo conocido como “*Core Strategies*”)²⁵⁴.

La actual legislatura se ha puesto el objetivo de construir 1,5 millones de nuevas viviendas. Por ello el [marco nacional de la política de planeamiento](#), revisado en 2023 y 2024, impone objetivos de vivienda a los encargados del planeamiento (con un método estándar), medidas para asegurar su actualización o identificar cinturones industriales de baja calidad que poder destinar a vivienda. En 2025 también se han propuesto nuevos cambios a dicha normativa para agilizar proyectos residenciales en torno a vías de ferrocarril o de incrementos de altura, y facilitar construcciones de mayor densidad. También en la relativa a los procesos de [consulta pública](#) del planeamiento para revisar el alcance de las consultas para mejorar su funcionamiento.

Asimismo, se ha creado un “[New Homes Accelerator programme](#)” para desbloquear y acelerar nuevos desarrollos residenciales con una mayor coordinación entre todos los agentes implicados para, entre otras cuestiones, lidiar con fallos de coordinación, obstáculos regulatorios y problemas de capacidad de las autoridades locales.

Alemania

En el sistema urbanístico alemán, los gobiernos federal y estatales tienen competencias legislativas superpuestas en materia de ordenación del territorio, donde prevalece la ley más reciente (ya sea federal o estatal)²⁵⁵. Los municipios son los encargados de realizar los distintos instrumentos de planeamiento urbanístico, que son acompañados por planes regionales.

La principal iniciativa para construir más viviendas es la conocida como “*Bau turbo*”, por la que, si un municipio decide implementar el acelerador de la construcción, podría impulsar nuevas viviendas (de nueva planta, incrementos de edificabilidad o cambios de uso) en un plazo de tres meses sin necesidad de modificar o crear nuevos instrumentos de planeamiento.

²⁵⁴ OCDE (2017a).

²⁵⁵ OCDE (2017a).

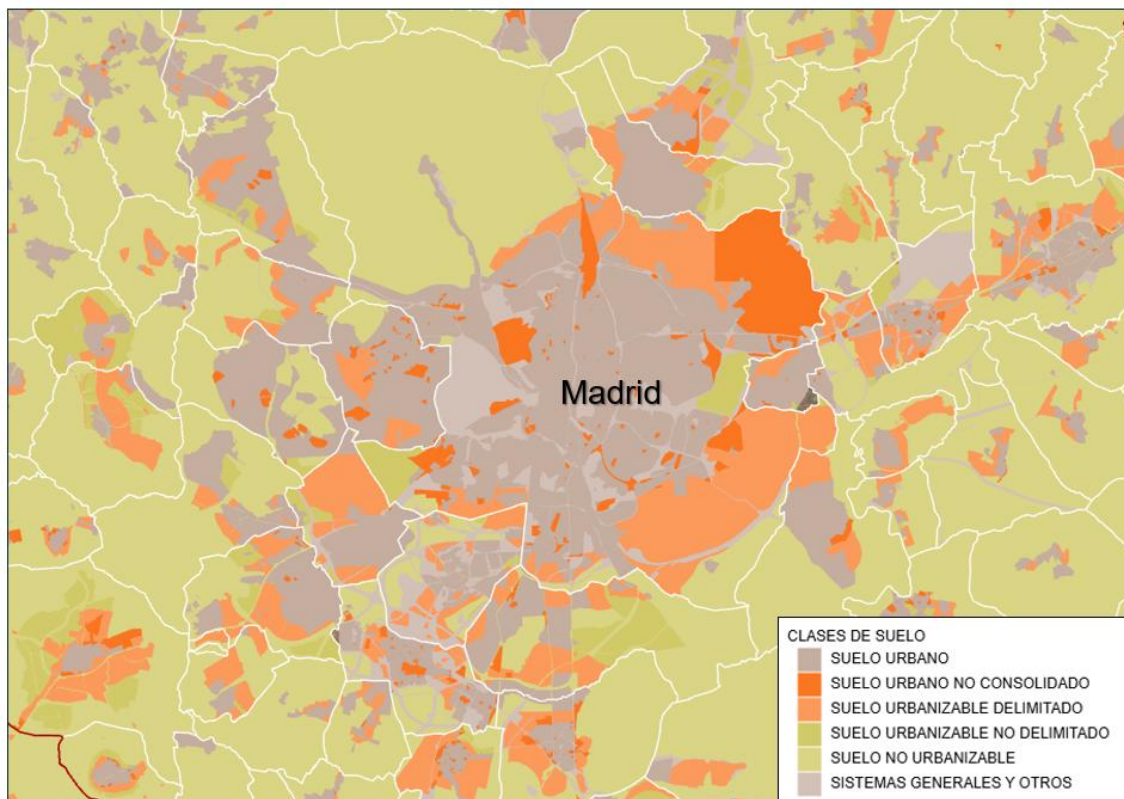
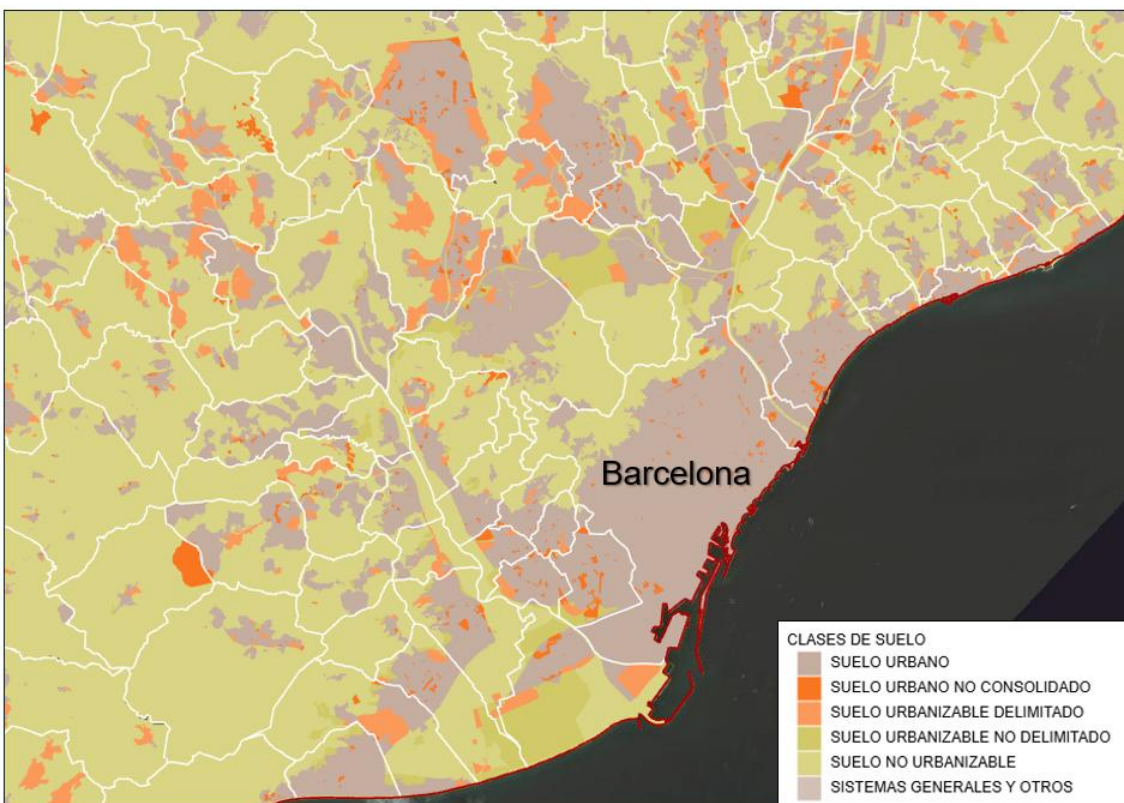
Países Bajos

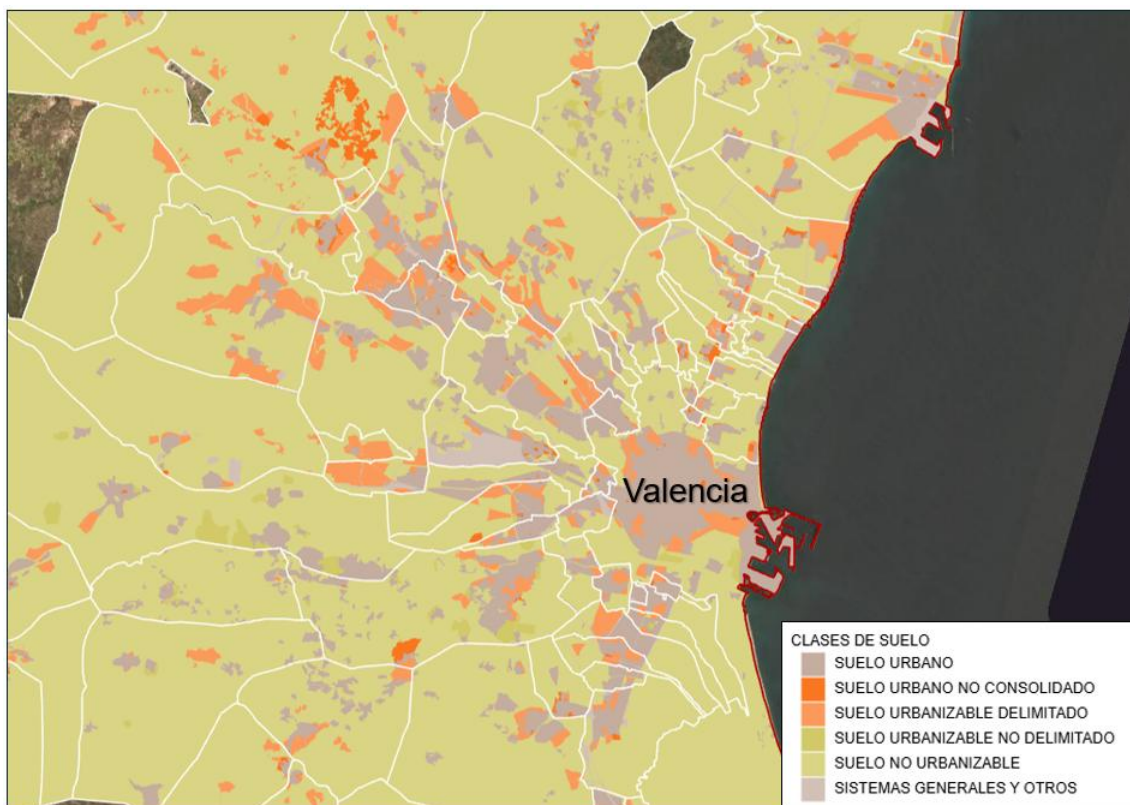
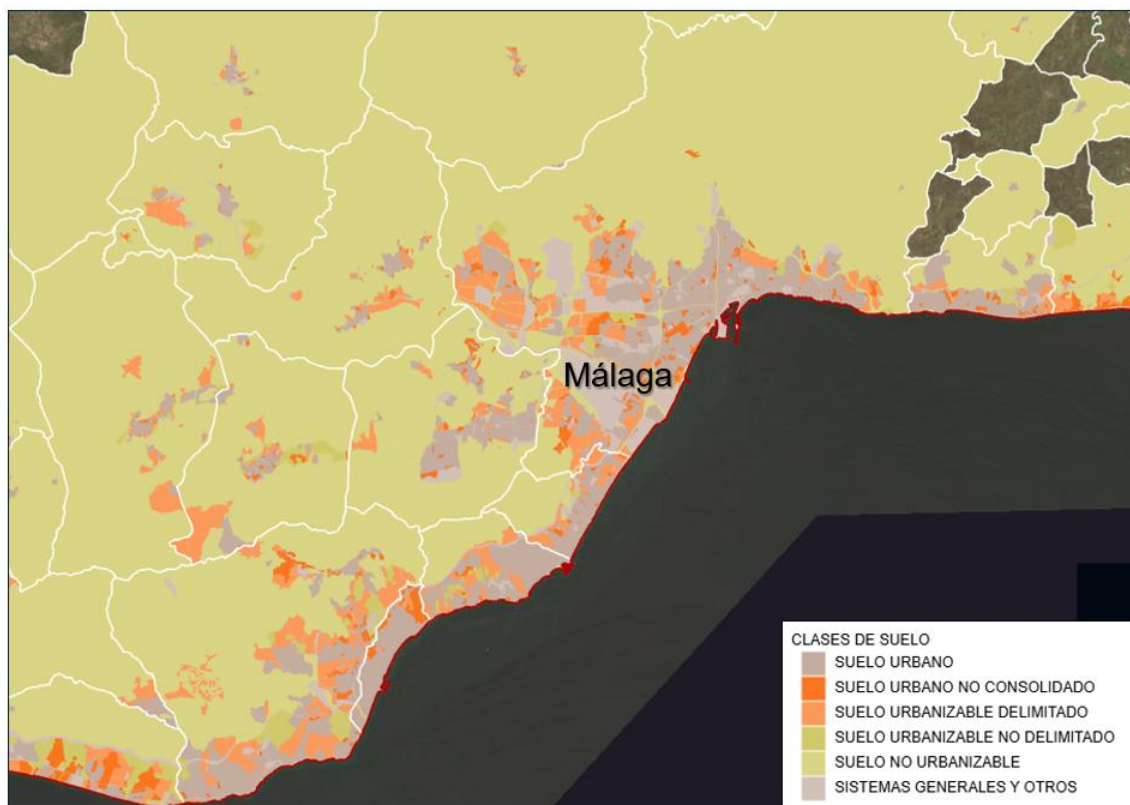
El urbanismo holandés se encuentra más centralizado que en otros países del entorno donde, si bien los planes urbanísticos son preparados por los municipios, el gobierno central tiene un papel muy relevante, pudiendo llegar a sustituir a los planes municipales, al igual que las provincias²⁵⁶.

La medida central que se ha tomado para la agilización de trámites es la Ley de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio ([Omgevingswet](#)), en vigor desde 2024. Una iniciativa que busca simplificar y agrupar la hasta entonces dispersa normativa ambiental, de planeamiento y sectorial. Por ejemplo, se integran los numerosos planes existentes a nivel municipal en un único instrumento. A su vez, se impulsa una ventanilla única para que los proyectos sean aprobados por la autoridad correspondiente una única vez, y se facilita la posibilidad de reutilizar estudios ya realizados en el pasado. En línea con la iniciativa anterior, se ha presentado un nuevo [Plan de Acción para acelerar los procesos y procedimientos en la construcción de viviendas](#), para impulsar la simultaneidad de procedimientos en vez de su secuencialidad, reforzar la capacidad de los municipios, estandarizar requisitos de construcción en lo posible, así como acelerar la fase de objeciones y apelaciones.

²⁵⁶ OCDE (2017a).

ANEXO II. CLASIFICACIÓN DEL SUELO EN VARIAS CIUDADES ESPAÑOLAS



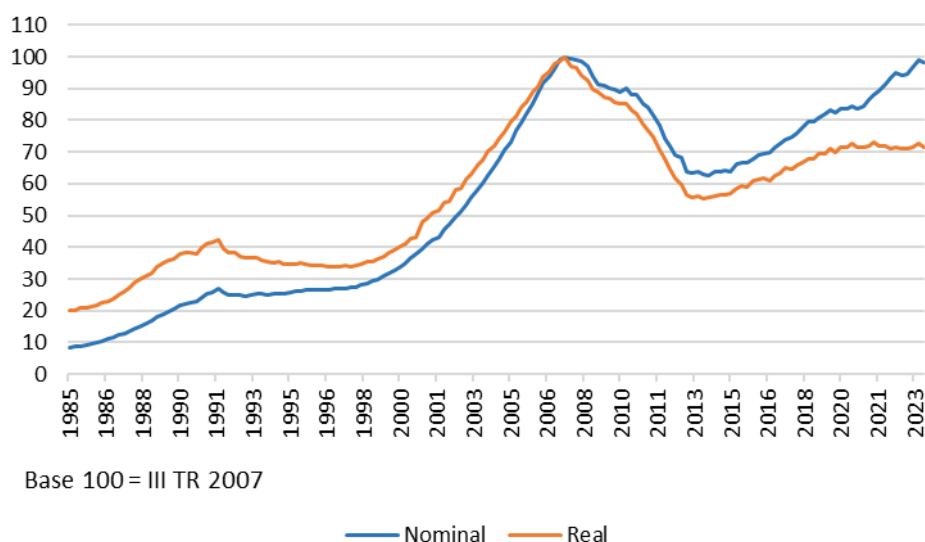


Fuente: SIU.

ANEXO III. ANÁLISIS RECIENTES SOBRE LA SITUACIÓN DE LA VIVIENDA EN ESPAÑA

Algunos análisis recientes han abordado la situación actual del alza en los precios de la vivienda y el eventual desajuste entre la demanda y la oferta de la vivienda.

Gráfico 9: Evolución de los precios de la vivienda en España en términos nominales y reales



Fuente: Informe anual del Banco de España (2024), pág. 237²⁵⁷.

Las proyecciones del Banco de España (2024) apuntan a que el déficit de viviendas se ha incrementado en 600.000 viviendas entre 2022 y 2025²⁵⁸. Déficit que (según el Banco de España) podría continuar hasta alcanzar los 1,6 millones en 2029 y los 2,7 millones en 2039, si no se toman medidas y continúa el ritmo actual de producción de viviendas²⁵⁹. Esto puede retroalimentar el problema de la falta de oferta, dado que las expectativas de nuevas alzas de precios generan una mayor demanda, pues la vivienda también es un bien de inversión (Saiz, 2025).

Una forma de valorar estos potenciales desajustes es la relación entre el coste del alquiler en España sobre la renta media en cada municipio (para reflejar el grado de presión en los precios) con el número de viviendas sobre el total de la

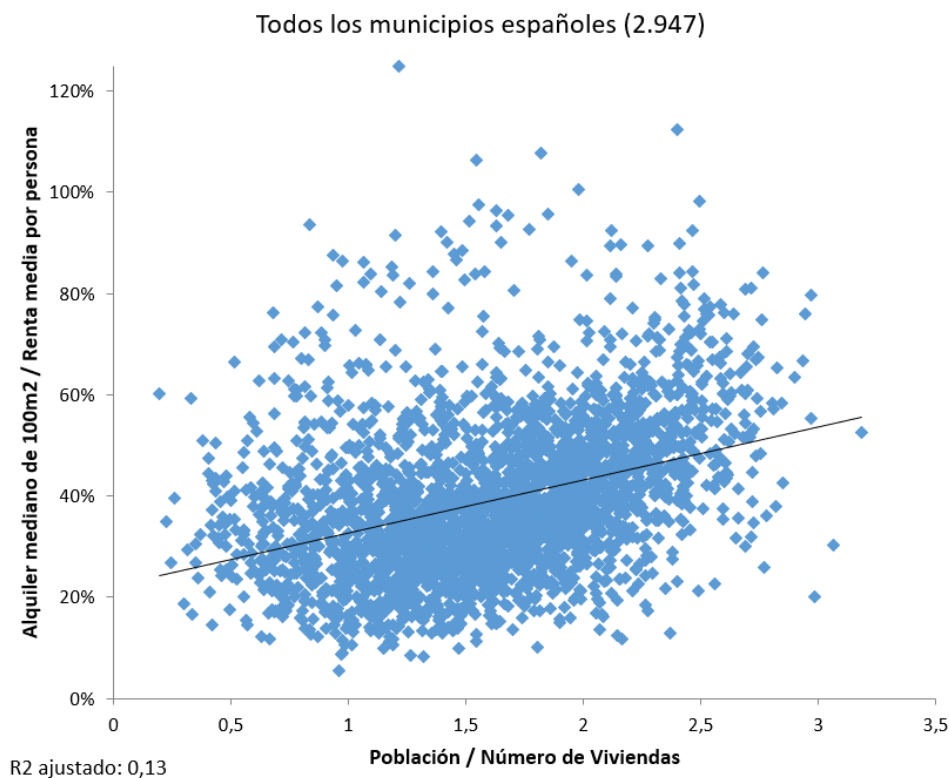
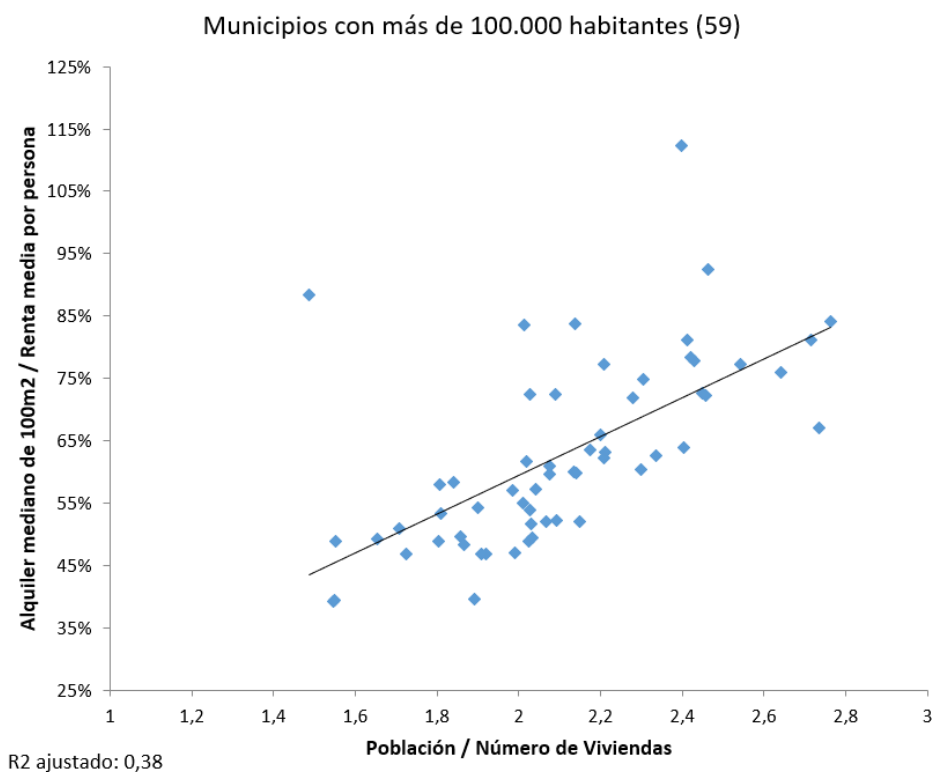
²⁵⁷ En el informe anual del Banco de España (2024) se estima la serie de precios real deflactándose el precio de la vivienda por el índice de precios de consumo, con datos del INE.

²⁵⁸ El Banco de España (2024) lo calcula como el diferencial acumulado entre esas fechas entre la creación neta de hogares y la producción de vivienda (parte aproximada según las iniciadas y los tiempos medios de construcción). Este déficit solo estaría considerando la demanda de hogares residentes, sin tener en cuenta las adquisiciones por extranjeros no residentes. Tampoco dice nada del déficit de viviendas que se podría haber acumulado previamente.

²⁵⁹ [Sin más suelo, el déficit de viviendas rozará los 1,6 millones en cinco años](#) (Expansión, 2024).

población de dicho municipio (que puede ser una aproximación del grado de desajuste entre oferta y demanda). Dicha relación se ha obtenido para España, tanto para el total de municipios como para aquellos con más de 100.000 habitantes, constatándose que en efecto existe una relación positiva y significativa entre el grado de presión sobre los precios del sector inmobiliario y el grado de desajuste entre demanda y oferta.

Gráfico 10: Relación entre la presión en los precios y el desajuste oferta-demanda



Fuente: Censo de Población y Viviendas 2021 (INE, consultado en julio de 2025), Atlas de distribución de renta de los hogares (INE, consultado en julio de 2025) y Sistema Estatal de Referencia del Precio del Alquiler de Vivienda (Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana, consultado en julio de 2025).