

MEDIDAS URBANÍSTICAS EXCEPCIONALES APLICABLES AL SUELO URBANIZADO EN MUNICIPIOS AFECTADOS POR LA DANA: PROYECTOS DE RECONSTRUCCIÓN Y REGLAS ESPECIALES SOBRE RECONSTRUCCIÓN, REPARACIÓN O RESTITUCIÓN DE EDIFICACIONES

Por María José Alonso Mas. Profesora Titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Valencia (acreditada como Catedrático)

1. Introducción

La Ley 2/2025, de medidas urbanísticas urgentes para favorecer las tareas de reconstrucción después de los daños producidos por la DANA, contiene diversas previsiones en el ámbito urbanístico, aplicables a los municipios afectados por la DANA. Esta Ley deroga implícitamente el decreto ley 20/2024, cuya regulación era muy similar, pero con algunas importantes diferencias en relación con la nueva norma.

Algunas de estas medidas, como las previstas en el art. tercero, buscan esencialmente regular procedimientos excepcionales para la modificación del planeamiento urbanístico en suelo urbanizado, con reducción sustancial de plazos y estableciéndose la previsión de que en todo caso estas modificaciones se considerarán exclusivamente afectantes a la ordenación pormenorizada; lo que no sólo incide sobre la Administración competente para la aprobación definitiva sino también sobre la competente para aprobar la evaluación ambiental estratégica, entre otras consecuencias. Del mismo modo, afecta al planeamiento urbanístico la previsión del art. segundo, que regula el Plan urbanístico de reconstrucción. Este plan especial, de aprobación y tramitación autonómica, tiene finalidades bastante amplias, aunque siempre conectadas con la reconstrucción, ya que no sólo tiene por objeto la creación de suelo residencial sino también, por ejemplo, la reubicación de polígonos industriales. Además de la simplificación procedimental y documental, cabe resaltar que estos planes especiales de reconstrucción se ejecutarán prioritariamente mediante el sistema de expropiación; y al efecto se prevé la posibilidad de que se designe como beneficiaria de la expropiación a algún organismo o empresa pública¹.

¹ En el ámbito estatal, el art. 39 del Real decreto ley 7/2024 dispone: "Con objeto de agilizar y facilitar la obtención de suelos finalistas susceptibles de ser utilizados para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en

Junto con estas medidas en materia de planeamiento, tenemos otras que afectan al suelo no urbanizable (art. quinto, apartado primero), y que se configuran como medidas especiales de compatibilidad urbanística. Este artículo quinto, en su apartado segundo, no obstante, establece otro tipo de medidas, aplicables asimismo al suelo urbanizado, como la posibilidad de que el ayuntamiento adopte acuerdos por los que se sustituya el uso dotacional previsto en el plan por otro uso asimismo dotacional; sin que ello se considere modificación del planeamiento, siempre y cuando exista conformidad de las Administraciones cuyas competencias sectoriales se hayan visto afectadas.

Además, la disposición transitoria segunda establece determinadas reglas aplicables a los procedimientos urbanísticos en terrenos en situación básica de suelo rural, hasta tanto se apruebe la revisión del PATRICOVA.

Aquí nos vamos a centrar en las previsiones de los arts. cuarto y sexto. El primero de ellos regula los denominados proyectos de reconstrucción local. El segundo, medidas especiales, aplicables al suelo urbanizado, para la restauración, restitución e incluso reconstrucción de viviendas dañadas por la DANA.

2. Los proyectos de reconstrucción local

A) Planteamiento

El art. 4-1 de la Ley 2/2025 dispone que “Excepcionalmente, los ayuntamientos de los municipios afectados por la DANA podrán aprobar proyectos de reconstrucción local (PRL) mediante acuerdo de Pleno adoptado por mayoría absoluta”. No obstante, el art. 4-6

las zonas afectadas por la DANA, el Ministerio de Vivienda y Agenda Urbana constituirá los siguientes mecanismos de concertación interadministrativa:

a) Un grupo de trabajo con todas las administraciones competentes en materia de suelo, urbanismo y vivienda, a los efectos de que se puedan habilitar procedimientos extraordinarios y urgentes para la obtención de los citados suelos. Entre otras cuestiones, estos procedimientos podrán contemplar la reducción del número de informes que deben emitirse según los casos, proponer su emisión conjunta por parte de cada administración o, en su caso, valorar la aplicación de la regla del silencio administrativo positivo si estos no son emitidos en el plazo establecido por la normativa aplicable.

b) Una Comisión de coordinación intersectorial que facilitará la gestión unificada de la emisión de los informes que competan a la Administración General del Estado, en el ejercicio de sus competencias en la instrucción de los procedimientos de aprobación de los instrumentos de planificación territorial y urbanística o de los proyectos de interés regional que tengan por objeto la obtención de suelos finalistas susceptibles de ser utilizados para la construcción de vivienda sujeta a algún régimen de protección pública en las zonas afectadas por la DANA.”

permite asimismo que estos PRL se tramiten y aprueben por la Conselleria competente en materia de territorio, que en tal caso tendrá la condición de Administración actuante. En este caso, no será necesaria licencia municipal, al considerarse como actuaciones autonómicas de interés general; ni tampoco seguir el procedimiento previsto en el art. 243-2 TRLOTUP a efectos de la determinación de los parámetros urbanísticos.

Estos proyectos de reconstrucción local se consideran, de acuerdo con dicha norma, como proyectos de obras y servicios, a efectos del art. 81-2 a) de la Ley 7/1985; por lo que su aprobación comporta la automática alteración de la calificación jurídica de los bienes de titularidad pública afectados, de modo que los bienes demaniales pasarán automáticamente a ser considerados patrimoniales.

La finalidad de estos PRL, conforme al art. 4-2, consiste en la implantación de viviendas residenciales de nueva construcción en solares vacantes no ejecutados; el Preámbulo resalta que se justifica esta figura en la imperiosa necesidad surgida de la destrucción total o parcial de muchas viviendas. En concreto, puede tratarse de solares calificados como equipamiento -conforme al anexo IV-I-2-1 c) TRLOTUP-; pero también puede tratarse de solares vacantes del patrimonio municipal del suelo e incluso solares "de naturaleza meramente patrimonial". Cuando el proyecto de reconstrucción local se desarrolle sobre suelos que el plan hubiera destinado a equipamientos, el ayuntamiento, en el plazo de tres años, deberá promover las modificaciones del planeamiento que sean necesarias con la finalidad de implantar equipamientos en otras ubicaciones, permitiendo a este efecto la obtención de dichos nuevos suelos dotacionales; y de ese modo restablecer el equilibrio entre el dotacional y el aprovechamiento lucrativo, conforme al art. 67-3 TRLOTUP.

En cuanto a su tramitación y aprobación, el art. 4-5 exige que se emita informe técnico e informe jurídico. En cuanto a la documentación exigible, incluye el proyecto de edificación; en su caso, proyecto de obras ordinario para completar los servicios urbanísticos propios de los solares; por último, estudio de integración en el entorno, que tiene por finalidad determinar los parámetros urbanísticos de aplicación. Este estudio de integración en el entorno definirá la edificabilidad de aplicación a los mismos mediante la técnica de las áreas homogéneas. En cuanto al resto de parámetros urbanísticos, el apartado quinto añade que se fijarán atendiendo a la tipología y características propias del proyecto de edificación; por último, se indica que se respetarán las previsiones del PATRICOVA. Estas previsiones sobre la determinación de los parámetros

urbanísticos serán asimismo de aplicación a los PRL que apruebe la Conselleria de territorio; de modo que también en este caso será el PRL el que contenga los correspondientes parámetros urbanísticos.

Por lo que respecta a la ejecución de estos PRL, el art. 4-4 permite acudir a convenios con otras Administraciones Públicas; lo que, desde luego, no es ninguna novedad. En el caso de los PRL de aprobación autonómica, el art. 4-7 dispone que su ejecución se puede llevar a cabo directamente por la Conselleria competente o bien mediante la Entidad valenciana de vivienda y suelo.

Las viviendas pueden ser adjudicadas, conforme al apartado tercero del precepto, bien en régimen de alquiler o bien en régimen de compraventa; y sus adjudicatarios serán preferentemente personas que hayan perdido su vivienda a consecuencia de la DANA; a estos efectos la Administración actuante establecerá los criterios objetivos de adjudicación para cada caso. En el caso de los PRL de aprobación autonómica, el art. 4-7 dispone que la misma se puede llevar a cabo directamente por la Conselleria competente en materia de vivienda, o bien a través de la Entidad valenciana de vivienda y suelo.

B) Órgano competente

Como hemos visto, el art. 4-1 dispone que, en el caso de los PRL aprobados por los ayuntamientos, es el Pleno el órgano competente; el precepto exige además la mayoría absoluta. No indica que la mayoría absoluta deba serlo del número legal y no del número de hecho, pero hay que correlacionar el precepto con lo dispuesto en el art. 47-2 de la Ley 7/1985, que incluye la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales y comunales; al igual que el art. 179-2 de la Ley 8/2010, que asimismo exige en estos casos la mayoría absoluta del número legal en tal caso.

Si confrontamos esta norma con la Ley 7/1985, observaremos lo siguiente: En primer lugar, el art. 21 establece, para los municipios de régimen ordinario, que es competencia del Alcalde aprobar los proyectos de obras y servicios, si bien sólo cuando sea el competente para su contratación o concesión, y además figuren en el presupuesto. Al respecto, la regla general se contiene en la adicional segunda, apartado primero, de la LCSP 9/2017: "Corresponden a los Alcaldes y a los Presidentes de las Entidades Locales las competencias como órgano de contratación respecto de los contratos de obras, de suministro, de servicios, los contratos de concesión de obras, los contratos de concesión de servicios y los contratos administrativos especiales, cuando su valor estimado no supere el 10 por ciento de

los recursos ordinarios del presupuesto ni, en cualquier caso, la cuantía de seis millones de euros, incluidos los de carácter plurianual cuando su duración no sea superior a cuatro años, eventuales prórrogas incluidas siempre que el importe acumulado de todas sus anualidades no supere ni el porcentaje indicado, referido a los recursos ordinarios del presupuesto del primer ejercicio, ni la cuantía señalada”; en el resto de casos, conforme al apartado segundo, la competencia es del Pleno. La norma establece además, en el apartado cuarto, reglas especiales para los municipios de gran población, donde el órgano de contratación es siempre la Junta de Gobierno local; y para municipios de menos de 5000 habitantes (apartado tercero)².

Ahora bien, posiblemente la razón por la que la norma ha conferido al Pleno la competencia para aprobar estos PRL, estriba en que, en los municipios de régimen ordinario, es competencia del Pleno la alteración de la calificación jurídica de los bienes demaniales. No obstante, aunque los PRL son aptos para operar dicho cambio en la calificación jurídica de los bienes de dominio público, no todos los PRL tienen necesariamente que llevar a cabo dicha alteración, dado que los mismos pueden operar también sobre suelos públicos con la calificación de bien patrimonial. En ese sentido, cuando el PRL no llegue a los umbrales de la adicional segunda LCSP ni tampoco opere sobre bienes demaniales, podríamos pensar que la norma valenciana deberá ser reinterpretada; siempre que además exista previsión presupuestaria. Y, en caso de que no se entendiera posible dicha reinterpretación, al ser posterior a la Ley 7/1985 y no anterior a ella, no sería de aplicación la cláusula de prevalencia (SSTC 1/2017, 127/2016, 102/2016 y otras). En el caso de los municipios de gran población, no parece tener mucho sentido la atribución de esta competencia al Pleno, que conforme al art. 123 de la Ley 7/1985 posee escasas competencias; si bien el precepto remite asimismo a lo que establezcan las leyes. El art. 127, respecto de las atribuciones de la Junta de Gobierno local en estos municipios (como Torrente, Ley 4/2010) establece entre otras cosas la aprobación de los instrumentos de planeamiento que desarrollan el planeamiento general, así como la aprobación de los proyectos de urbanización.

² “En los municipios de población inferior a 5.000 habitantes es igualmente competencia del Pleno autorizar la redacción y licitación de proyectos independientes relativos a cada una de las partes de una obra cuyo periodo de ejecución exceda al de un presupuesto anual, siempre que estas sean susceptibles de utilización separada en el sentido del uso general o del servicio, o puedan ser sustancialmente definidas”.

En cualquier caso, estas contradicciones son sólo aparentes; porque lo cierto es que los PRL no sólo son meros proyectos de obra, sino que operan como auténticos instrumentos de planeamiento.

C) Naturaleza jurídica

Como hemos visto, los PRL legalmente se consideran como proyectos de obras y servicios, aptos para alterar la calificación jurídica de los bienes demaniales y de los integrantes en el PMS. Esto es una previsión que no se recogía en el decreto ley 20/2024.

Sin embargo, si leemos con atención, veremos que la naturaleza de los PRL dista de la de meros proyectos de obras. En efecto, estos instrumentos tienen un contenido complejo y plural. Por una parte, actúan como proyectos de obra, ya que deben contener el proyecto edificatorio y, en su caso, el contenido propio de un proyecto ordinario de obras, cuando al terreno le falten algunos servicios para convertirse en solar. Se trata, a mi juicio, del supuesto establecido en el art. 187 TRLOTUP: actuación aislada con la finalidad de convertir ese terreno en solar; se trata de suelo que ya está urbanizado, pero le falta algún requisito de los contemplados en el art. 186 para los solares.

Pero, por otra parte, el PRL tiene asimismo, aunque de modo limitado, la función propia de un plan urbanístico, dado que convierte terrenos de titularidad pública destinados a equipamientos, o a otras finalidades distintas, en terrenos de uso residencial. La esencia del PRL, y lo que lo distingue de los proyectos de obra ordinarios, estriba en que puede modificar el uso del suelo; si bien exclusivamente para convertirlo en residencial. De la misma manera, como se ha visto, el PRL fija asimismo los parámetros urbanísticos aplicables a la nueva edificación residencial; que, insisto, se contempla en el PRL ex novo. Establecer los parámetros urbanísticos (edificabilidad, volumen, alineaciones, rasantes, número de plantas, tipología edificatoria...) es una función netamente propia del planeamiento; y no de los proyectos de obras. Y esto es importante porque, si bien la Ley 21/2013, art. octavo, contempla ciertas posibilidades de exclusión en la evaluación ambiental de proyectos, en consonancia con las directivas 2011/92 y 2014/52³, no sucede lo mismo con la evaluación ambiental estratégica de los planes que deben someterse a la misma.

³ La adicional sexta del decreto ley 11/2024, del Consell, dispone que "Mediante acuerdo del Consell se determinará la exención de evaluación de impacto ambiental de aquellas obras nuevas, de reparación o rehabilitación de infraestructuras, equipamientos o instalaciones que, debiendo someterse a dicha evaluación, conforme al artículo 7 de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental, quedarán exentas de la sustanciación de dicho trámite en cumplimiento

Desde la perspectiva atinente a la naturaleza jurídica de los PRL, cobra más sentido que los PRL, en los municipios de régimen común, deban aprobarse por el Pleno; ahora bien, en los municipios de gran población quizá sea algo distinto, porque en estos casos compete a la Junta de gobierno local la aprobación (en sede municipal, sin perjuicio de los casos en que la aprobación definitiva compete a la GVA) de los instrumentos de desarrollo del planeamiento general cuya aprobación no se halle atribuida al Pleno, art. 123 de la Ley 7/1985. Cuando la norma estatal habla de “desarrollo del planeamiento general”, parece que quiere referirse a lo que en el TRLOTUP es el plan general estructural, y no parece que los PRL puedan afectar a dicha ordenación estructural (aparte de que el art. tercero de la Ley 2/2025 dispone que las modificaciones del planeamiento en el mismo contempladas, se consideran siempre modificaciones de la ordenación pormenorizada). Lo que pasa es que tampoco existe problema en este punto, porque el art. 123 hace la salvedad de aquellos instrumentos de planeamiento cuya aprobación se confiera de modo expreso al Pleno.

De cualquier modo, el hecho de que los PRL, se quiera o no se quiera, poseen contenidos propios de los instrumentos de planeamiento, plantea la cuestión relativa a la exigencia de evaluación ambiental estratégica. En efecto, la STJUE Thybaut opera con un concepto amplísimo de instrumento de planeamiento a estos efectos. Es verdad que el art. 5-2 de la Ley 21/2013 define los planes o programas del modo siguiente: “el conjunto de estrategias, directrices y propuestas destinadas a satisfacer necesidades sociales, no ejecutables directamente, sino a través de su desarrollo por medio de uno o varios proyectos”, y en el caso de los PRL el instrumento lleva consigo el proyecto; pero también es verdad que la idea de la directiva 2001/42 es que aquellos instrumentos que modifiquen los usos del suelo, se sometan a EATE, aunque sea por el procedimiento simplificado (en este caso, estaríamos ante modificaciones menores, art. 5-2 f de la Ley 21/2013)⁴. A fin de cuentas, se está modificando el previo instrumento de planeamiento.

de lo dispuesto en los apartados 3 y 4 del artículo 8 de la mencionada ley.” En el amplio concepto de equipamientos que proporciona el anexo IV TRLOTUP caben viviendas de protección pública, como veremos.

⁴ La STJUE Thybaut, C-160/17, concluye: “El artículo 2, letra a), y el artículo 3, apartados 1 y 2, letra a), de la Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente, deben interpretarse en el sentido de que un decreto por el que se establece un perímetro de reparcelación urbana que únicamente tiene por objeto delimitar una zona geográfica en cuyo interior podrá realizarse un proyecto urbanístico dirigido a la recalificación y el desarrollo de funciones urbanas y que requiere la creación, modificación, supresión

D) Ámbito de aplicación

Por supuesto, el ámbito espacial comprende los municipios afectados por la DANA (art. uno de la Ley 2/2025). En cuanto al ámbito temporal, la Ley 2/2025 no establece un plazo específico de vigencia; sin que tampoco podamos, de forma automática, transponer lo afirmado en la STC 6/1986 en relación con la “provisionalidad material de los decretos leyes”. Ahora bien, está claro que se trata de una norma dictada para una situación excepcional, de modo que lo razonable será que, una vez se haya solventado el problema de vivienda causado por la DANA, se derogue la norma. Y, aunque expresamente no se derogue, no tendría sentido alguno que, una vez solventado el problema, los ayuntamientos siguieran aprobando este tipo de proyectos, aunque es razonable que sí pudieran ejecutar los ya aprobados, o al menos los que se encontraran en curso de ejecución. Esto es además lo coherente con el hecho de que la norma aluda a la excepcionalidad de estos “proyectos de reconstrucción local”; dicha excepcionalidad sólo puede significar que la aprobación de esos PRL debe ir vinculada a la existencia real de necesidades de vivienda derivadas de la DANA, bien en ese municipio o bien en municipios limítrofes o cercanos.

De otra parte, el hecho de que la “excepcionalidad” del supuesto de hecho enlace con la existencia de necesidades sobrevenidas de vivienda derivadas de la destrucción de muchas de ellas, comporta que dichas viviendas deban ser “residenciales”; lo que apunta, lógicamente, a que estas viviendas deberán destinarse a residencia habitual y no, por ejemplo, a alquiler turístico o vacacional (sin perjuicio, entiendo, de que más adelante pudieran por ejemplo destinarse, como finalidad principal, a primera vivienda, pero permitiendo alquiler vacacional en temporadas cortas, cuando los residentes se encuentren pasando unas vacaciones fuera de su domicilio).

E) Suelos que pueden ser afectados por PRL

A mi juicio, de la lectura del art. cuarto de la Ley 2/2025 se desprende que estos PRL sólo van a poder afectar al suelo urbanizado. Esto es así porque, constantemente, se habla de

o elevación de vías terrestres y espacios públicos para cuya ejecución podrán establecerse excepciones a determinadas normas urbanísticas, está comprendido, debido a dicha facultad de poder establecer excepciones, en el concepto de «planes o programas» que pueden tener efectos significativos en el medio ambiente en el sentido de dicha Directiva y tiene que ser objeto de una evaluación de los efectos medioambientales.”

“solares”; aunque es verdad que no siempre el precepto emplea esta palabra en su sentido propio, porque el PRL puede tener asimismo como contenido el propio de un proyecto ordinario de obras en los casos en que el terreno requiera completar su urbanización para convertirse en solar. Además, tiene bastante sentido que los PRL sólo se permitan en suelo urbanizado, porque la idea es establecer un mecanismo de rápida aprobación y rápida ejecución para afrontar lo más pronto posible estas sobrevenidas necesidades de vivienda; y esto es imposible si hay que afrontar una costosa y complicada obra urbanizadora.

Debe además de tratarse de parcelas vacantes; lo que significa que, si las mismas, hasta ese momento, hubieran estado destinadas a un uso concreto ya implantado, entonces no podrán ser objeto de un PRL. La idea es facilitar la implantación de nuevos usos residenciales, pero sin que ello implique sacrificar otros usos preexistentes. Así, si en la parcela ya se había implantado un equipamiento, la misma no podrá ser destinada a un PRL, sin perjuicio de que se pueda proceder al cambio de uso mediante una modificación del planeamiento, conforme al art. tercero de la Ley 2/2025, o bien establecerse ese cambio de uso en el plan urbanístico de reconstrucción.

El precepto está, por lo demás, refiriéndose a “solares” de titularidad pública. Estos solares de titularidad pública pueden ser el fruto de una expropiación en ejecución de un plan especial de reconstrucción; ya que, como hemos visto, estos planes especiales de reconstrucción, como regla general, se ejecutan por expropiación. ¿Cuál es la finalidad de circunscribir el precepto a parcelas de titularidad pública? Lógicamente, conseguir una mayor celeridad en la ejecución y ahorrar asimismo problemas derivados de la obtención de esos terrenos por parte de la Administración actuante. Si tenemos que proceder a la expropiación o a aprobar un mecanismo equidistributivo, ello comportará un proceso largo, que es lo que pretende evitarse; sin que tampoco el legislador, en este caso, haya querido contemplar otras vías más rápidas, como la declaración de urgente ocupación del art. 52 LEF o la ocupación directa (art. 113 TRLOTUP). Tema distinto es que se recurra a otras figuras, como los proyectos de interés autonómico, regulados en los arts. 63 ss. TRLOTUP, donde el promotor puede tener reconocida la condición de beneficiario de la expropiación (art. 64) o a la aprobación del plan urbanístico de reconstrucción del art. segundo de la Ley 2/2025, donde, como hemos visto, es preferente la ejecución por expropiación. Y tema distinto, asimismo, es que se adquieran por expropiación parcelas para el PMS (art. 109-2 TRLOTUP) y luego esas

parcelas del PMS se destinen a un PRL⁵. En cualquier caso, nada impide que se obtenga por expropiación un suelo destinado por el plan a equipamiento y que después dicho suelo sea objeto de un PRL; pero siempre habrá que tener en cuenta la excepcionalidad de esta figura y que las necesidades que pretende afrontar son perentorias.

Puede tratarse, en primer lugar, de parcelas destinadas a equipamiento; se trata del único caso que preveía el art. cuarto del decreto ley 20/2014, que no contemplaba, en cambio, los solares vacantes patrimoniales ni tampoco los integrados en el PMS. No se trata de parcelas que el plan destine a equipamiento, sino de parcelas de titularidad pública destinadas a equipamiento. En cuanto a lo que se entienda por esto último, como hemos visto el art. cuarto de la Ley 2/2025 remite al anexo IV TRLOTUP. Este anexo IV contiene la lista siguiente de equipamientos:

“-Deportivo-recreativo (QD).

– Educativo-cultural (QE).

– Sanitario-asistencial (QS).

– Administrativo-institucional (QA).

– Infraestructura-servicio urbano (QI).

– Residencial dotacional (QR): viviendas destinadas a residencia permanente en régimen de alquiler, para colectivos desfavorecidos (personas mayores, discapacitadas o menores de 35 años, situaciones de vulnerabilidad, exclusión o emergencia habitacional) o

⁵ La disposición adicional quinta del decreto ley 11/2024, del Consell, dispone: “1. Se declara de utilidad pública o interés social, y la necesidad de urgente ocupación de los bienes y derechos afectados de expropiación forzosa, ocupación temporal o imposición de servidumbres como consecuencia de la ejecución de contratos tramitados por el procedimiento de emergencia para la reparación, consolidación y modernización, así como para la mejora de la conectividad, de las infraestructuras hidráulicas para garantizar el necesario suministro de agua para riego y otros usos en las zonas afectadas por la DANA.

Todas ellas tanto si se realizan por la Generalitat como por entidades habilitadas como beneficiarias de expropiaciones y por las entidades locales.

2. Se declara de utilidad pública o interés social, así como la urgente ocupación de los bienes, derechos y terrenos afectados de expropiación forzosa, ocupación temporal o imposición de servidumbres, como consecuencia de la ejecución de contratos tramitados por el procedimiento de emergencia para la reconstrucción o restitución de infraestructuras viarias y ferroviarias afectadas por la DANA; así como cuales quiera otras actuaciones derivadas de dicha situación.” La adicional 7-4, para los entes locales, añade: “4. Se declara de utilidad pública o interés social, así como la urgente ocupación de los terrenos afectados de expropiación forzosa, ocupación temporal o imposición de servidumbres, como consecuencia de la ejecución de contratos que deban tramitarse por el procedimiento de emergencia para la reconstrucción o restitución de las citadas infraestructuras afectadas por la DANA.”

con destino a edificios para residencia en situación de vivienda colaborativa de cesión de uso bajo el régimen de protección pública.

Los usos indicados dentro de la consideración de residencial dotacional, QR, se podrán implantar a los suelos así clasificados por el plan con anterioridad a la aprobación de la presente ley, sin necesidad de modificar el plan para incluir todos los usos previstos para este tipo de equipamiento.

– Dotacional múltiple (QM): reserva de suelo dotacional cuyo uso específico se definirá con posterioridad a la gestión del plan.”

Es obvio que, en supuestos como equipamiento deportivo, sanitario o educativo, por ejemplo, el PRL, a fin de cuentas, va a modificar el planeamiento; va a modificar el uso.

En cambio, en los casos del dotacional múltiple, el PRL no va a modificar el plan previo, como tampoco en el caso del residencial dotacional, ya que las finalidades de los PRL, aunque no exactamente iguales, son en gran medida coincidentes con el QR; sobre todo, porque las consecuencias de la DANA encajan en la noción de emergencia habitacional. Ahora bien, esto conecta con la cuestión siguiente: ¿podría el PRL circunscribir la adjudicación de viviendas a los colectivos propios del QR? Posiblemente sí, porque la adjudicación de las viviendas queda sometida a los criterios objetivos que marque la Administración actuante; y la mayor vulnerabilidad es un requisito objetivo.

En los casos de equipamientos públicos, además, como se ha visto, la aprobación del PRL comporta la desafectación tácita del bien demanial.

En segundo lugar, tenemos el caso de las parcelas en suelo urbanizado que son de titularidad pública pero no son demaniales, sino patrimoniales. En este punto, debemos recordar que el art. 81 de la Ley 7/1985 establece que la demanialización de un bien patrimonial se puede producir asimismo por el transcurso de veinticinco años de adscripción al uso o servicio público. Y el art. 180 de la Ley 8/2010 asimismo establece que se adquiere la condición de demanial en caso de usucapión de un bien destinado a un uso o servicio público o al aprovechamiento comunal; y también en los casos de cesión obligatoria para un uso o para un servicio público determinado. En estos casos, no hay cambio en la calificación jurídica, ya que el bien sigue siendo patrimonial. En cambio, sí puede haber una modificación del planeamiento urbanístico, cuando previamente éste no hubiera destinado esos solares vacantes a un uso residencial.

En tercer lugar, tenemos las parcelas integradas en el patrimonio municipal del suelo. Al respecto, debe recordarse la amplitud de los fines, en la actualidad, de los PPS, conforme al art. 104-1 TRLOTUP, conforme al cual “El patrimonio público de suelo es un instrumento que tiene por finalidad la regulación del mercado de terrenos, obtener reservas de suelo para actuaciones de iniciativa pública y facilitar la ejecución de la ordenación territorial y urbanística de acuerdo con la legislación del Estado en materia de suelo”⁶. No obstante, el art. 105-1 alude específicamente a las VPP y asimismo a otras finalidades de interés social⁷ -asimismo, art. 52 TRLS-. No olvidemos tampoco que, conforme al art. 105-1 TRLOTUP y el art. 51.2 TRLS, los PPS se retroalimentan; de manera que los ingresos procedentes de la enajenación o arrendamiento de las futuras viviendas, deberán destinarse a la adquisición de nuevos PPS o a la conservación de los PPS existentes.

De cualquier modo, junto con las previsiones de la Ley 2/2025, tendremos que tener en cuenta el art. 9 ter, apartado 1 f) del RD

⁶ Asimismo, art. 51-1 TRLS. El apartado segundo del precepto establece: “2. Los bienes de los patrimonios públicos de suelo constituyen un patrimonio separado afecto al destino que les es propio, formado por los siguientes bienes:

a) Bienes adquiridos por la administración para su incorporación al patrimonio municipal de suelo. Para cumplir su función, la adquisición puede producirse con suficiente antelación a la futura evolución de precios del terreno, pudiendo ser previa a la urbanización e incluso a la aprobación de la planificación. Con tal fin es lícito condicionar la decisión de urbanización del suelo a la previa adquisición pública del terreno.

b) El aprovechamiento que corresponde a la administración de acuerdo con lo establecido en el artículo 82 de este texto refundido.

c) Los ingresos obtenidos mediante la enajenación de terrenos que los integran o la sustitución monetaria del aprovechamiento que corresponde a la administración en los casos establecidos en el presente texto refundido.

d) Los demás supuestos previstos en este texto refundido o en la norma que la desarrolle.”

⁷ “De acuerdo con la legislación estatal de suelo, deberán ser destinados a la construcción de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública o a otras actuaciones de interés social. Las actuaciones de interés social deberán tener algunos de los siguientes fines:

a) Obtención de suelos y ejecución de los elementos pertenecientes a la red primaria de la ordenación estructural, siempre que no estén adscritos o incluidos en un área de reparto.

b) Ejecución de obras de urbanización no incluidas en unidades de ejecución.

c) Obtención de suelo y construcción de equipamientos de la red secundaria cuya ejecución no esté prevista a cargo de las y los propietarios del suelo.

d) Actuaciones de iniciativa pública destinadas a la regeneración urbana, la revitalización de los espacios públicos y la mejora de la ciudad.

e) Conservación y mejora del medio ambiente, de la infraestructura verde, del entorno urbano y protección del patrimonio arquitectónico y del paisaje.

f) Gestión y promoción de suelo en actuaciones de iniciativa pública.

g) Los previstos en el artículo 76.8.” Este último precepto se refiere a equipamientos en suelo urbano.

849/1986, Reglamento del dominio público hidráulico, introducido por RD 638/2016, precepto relativo al suelo urbanizado en zonas de flujo preferente. Conforme a dicha norma, “Las edificaciones de carácter residencial se diseñarán teniendo en cuenta el riesgo y el tipo de inundación existente *y los nuevos usos residenciales se dispondrán a una cota tal que no se vean afectados por la avenida con periodo de retorno de 500 años.* Podrán disponer de garajes subterráneos y sótanos, siempre que se garantice la estanqueidad del recinto para la avenida de 500 años de período de retorno, y que se realicen estudios específicos para evitar el colapso de las edificaciones, todo ello teniendo en cuenta la carga sólida transportada y que además dispongan de respiraderos y vías de evacuación por encima de la cota de dicha avenida. Se deberá tener en cuenta, en la medida de lo posible, su accesibilidad en situación de emergencia por inundaciones”. Se trata de una norma de mínimos, de modo que el PATRICOVA puede aumentar el nivel de protección; por ejemplo, prohibiendo los sótanos en determinados casos. El art. nueve quáter establece que, cuando más de un tercio del término municipal se halle en zona de flujo preferente o bien, dada la morfología, los futuros desarrollos urbanísticos en el municipio no se puedan orientar hacia zonas no inundables, se podrán permitir nuevos usos en zona de flujo preferente, pero sometidos a los condicionantes establecidos en el precepto, sin perjuicio de las normas adicionales que establezcan las CCAA. El procedimiento para la inclusión en este régimen especial se incoa a solicitud del municipio, y se resuelve por el órgano autonómico competente (apartado cuarto); el plazo para resolver y notificar es de tres meses y el silencio, positivo.

F) Parámetros edificatorios

Como hemos avanzado, el PRL debe contener asimismo los parámetros edificatorios aplicables a las nuevas viviendas. El art. 4-5 dispone al efecto, como hemos visto, lo siguiente: “El estudio de integración en el entorno de los PRL definirá la edificabilidad de aplicación a los mismos mediante la técnica de las áreas homogéneas.

El resto de parámetros urbanísticos se fijarán atendiendo a la tipología y características propias del proyecto de edificación. En todo caso se respetarán las previsiones del PATRICOVA.”

El TRLOTUP apenas utiliza el concepto de “área homogénea”, que en todo caso tampoco define. Parece que el concepto sería similar al “ámbito espacial homogéneo”, a que alude el art. 37-2 TRLS. El art. 20 RD 1492/2011 señala que, a los efectos del precepto indicado, “se entiende por ámbito espacial homogéneo, la zona de suelo

urbanizado que, de conformidad con el correspondiente instrumento de ordenación urbanística, disponga de unos concretos parámetros jurídico-urbanísticos que permitan identificarla de manera diferenciada por usos y tipologías edificatorias con respecto a otras zonas de suelo urbanizado, y que posibilite la aplicación de una normativa propia para su desarrollo”.

Lo que parece querer decir el art. 4-5 es que la edificabilidad será la propia del entorno. El problema estriba en que no siempre el entorno más inmediato posee unas características homogéneas⁸. Más enigmático aún es la previsión que se establece para el resto de parámetros urbanísticos: ¿qué significa que se fijarán atendiendo a la tipología y características propias del proyecto de edificación? Esto es remitirlo todo a lo que disponga el PRL; a menos que se quiera decir que deberán respetarse los parámetros que el planeamiento aplicable a la zona en cuestión asigne al uso residencial con esa concreta tipología edificatoria.

La regulación de la Ley 2/2025 no es igual a la que contenía el decreto ley 20/2024, cuyo art. 4-3 disponía: “La edificabilidad máxima que se podrá implantar en esa parcela o parte de la parcela será, bien la edificabilidad máxima que ya tuviese atribuida dicha parcela de equipamiento en el planeamiento; o bien, si fuese mayor, la media de la edificabilidad neta de las parcelas residenciales del Sector o Unidad de Ejecución de la que formó parte dicha parcela de equipamiento o, si siempre tuvo la clasificación de suelo urbano, la media de la edificabilidad neta de las parcelas de la zona o ámbito próximo de suelo urbano en la que se sitúe”. Esta previsión era notablemente más precisa que la actual, así que da la sensación de que lo que ha pretendido la Ley 2/2025 es incrementar en este punto el margen de discrecionalidad del autor del PRL.

En lo relativo a las previsiones del PATRICOVA, debe tenerse en cuenta que la adicional segunda de la Ley 2/2025 insta a su revisión en el plazo de un año. La disposición transitoria segunda establece una serie de medidas aplicables a los instrumentos urbanísticos en tramitación, hasta la aprobación de la revisión del PATRICOVA; pero

⁸ En efecto, el planeamiento no es la figura adecuada para delimitar el ámbito espacial homogéneo (STS 27-1-17). Se trata de un concepto jurídico indeterminado. Así, STS 24-9-18, el ámbito será más o menos amplio en función del grado de dificultad para determinar qué es lo representativo en la zona; en caso de gran heterogeneidad, podría llegar a ser todo el plan general. Lo esencial es que se motive la delimitación, STS 27-9-16; la determinación exige identidad o al menos uniformidad en las determinaciones urbanísticas en función de usos y tipología, STS 12-12-16. De este modo, no procede, STS 20-3-18, acudir a la manzana cuando la misma tiene residencial plurifamiliar en manzana cerrada pero además unifamiliares, ya que no hay homogeneidad.

la mayoría de ellas son exclusivamente de aplicación al suelo rural. El apartado sexto, no obstante, es de aplicación general, y exige que los planes en tramitación se adecúen a la última información sobre inundabilidad, así como la aprobación de una adenda cuando el informe sectorial sobre inundabilidad se hubiera emitido con anterioridad al 29 de octubre de 2024⁹.

El decreto 201/2015, en cuanto al suelo urbano, dispone en su artículo 20 que “los Ayuntamientos, en el suelo urbano y en el suelo urbanizable con programa de actuación integrada aprobado, afectado por peligrosidad de inundación, deberán verificar la incidencia de la misma e imponer, cuando proceda, condiciones de adecuación de las futuras edificaciones, tomando como referencia las establecidas en el anexo I de esta normativa. Asimismo impulsarán, junto con las restantes administraciones públicas implicadas, la realización de aquellas actuaciones de reducción del riesgo de inundación que sean más prioritarias”. El art. 17-2, por su parte, exige que el planeamiento urbanístico no comporte un incremento significativo del riesgo de inundación, lo que se identifica con los casos en que se incremente significativamente, bien la vulnerabilidad del uso del suelo de la zona inundable, o bien la peligrosidad de la inundación. Se considera que existe incremento significativo de la peligrosidad de la inundación cuando se produce un aumento del calado máximo o de la velocidad de más de un 10% y de más de 10 cm. para cualquier período de retorno entre 25 y 500 años, provocado por cualquier nuevo elemento artificial ubicado en la zona inundable (art. 9-2).

Las adicionales segunda y tercera se refieren a municipios con elevada peligrosidad de inundación, definidos en el art. 15 como aquellos donde al menos dos tercios de su territorio se hallan en niveles de peligrosidad del 1 al 6 y aquellos otros con fuertes limitaciones para orientar hacia zonas no inundables los futuros desarrollos urbanísticos; si bien sus previsiones se refieren esencialmente a nuevos desarrollos urbanísticos. Mucho más interesante es el anexo I, que establece de una parte unas condiciones generales sobre la edificación, y de otra previsiones

⁹ “Los instrumentos urbanísticos en tramitación adecuarán su regulación de usos del suelo a la última información disponible en materia de inundabilidad. En este sentido, para los planes y DIC que ya cuenten con un informe sectorial en materia de inundabilidad emitido antes del 29 de octubre de 2024, el órgano promotor deberá elaborar una adenda en la que analice la nueva información obtenida de la cartografía dana y las medidas adicionales que, en su caso, se precise adoptar atendiendo a ella. Dicha adenda se trasladará al órgano autonómico competente en evaluar el riesgo de inundación, para su valoración y emisión de nuevo informe. Las medidas propuestas en el informe de este órgano serán preceptivas para la aprobación y ejecución de dichos instrumentos”.

específicas en función del grado de inundabilidad. Así, en cuanto a las condiciones generales, dispone:

“En zonas sujetas a peligrosidad de inundación, se establecen las siguientes condiciones:

- a) En aquellas zonas donde el calado de inundación supere los ochenta centímetros (80 cm), se dispondrá de acceso a la cubierta o azotea a través de escalera desde el interior del inmueble.
- b) La disposición de las nuevas edificaciones se realizará de forma que se orienten en el sentido del flujo desbordado. Se evitará su disposición transversal para no causar efectos barrera que produzcan sobreelevación del calado alcanzado por las aguas en el entorno.
- c) El forjado correspondiente a la planta baja de las futuras construcciones se situará por encima de la rasante de la calle circundante.

2. Se prohíben los usos residenciales, industriales y comerciales, salvo la parte destinada a almacenaje, a cota inferior a la rasante del terreno o de la calle.”

El anexo I establece además condiciones especiales para las zonas con nivel de peligrosidad 3, 4 y 6¹⁰. Así, se prevé la prohibición

¹⁰ Los niveles de peligrosidad se detallan en el art. octavo del PATRICOVA: “Peligrosidad de nivel 1. Cuando la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación es superior a 0’04 (equivalente a un periodo de retorno inferior a 25 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua superior a ochenta centímetros (80 cm).

- Peligrosidad de nivel 2. Cuando la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación se encuentra entre 0’04 y 0’01 (equivalente a un periodo de retorno entre 25 y 100 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua superior a ochenta centímetros (80 cm).

- Peligrosidad de nivel 3. Cuando la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación es superior a 0’04 (equivalente a un periodo de retorno inferior a 25 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua inferior a ochenta centímetros (80 cm) y superior a quince centímetros (15 cm).

- Peligrosidad de nivel 4. Cuando la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación se encuentra entre 0’04 y 0’01 (equivalente a un periodo de retorno entre 25 y 100 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua inferior a ochenta centímetros (80 cm) y superior a quince centímetros (15 cm).

- Peligrosidad de nivel 5. Cuando la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación se encuentra entre 0’01 y 0’002 (equivalente a un periodo de retorno entre 100 y 500 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua superior a ochenta centímetros (80 cm).

- Peligrosidad de nivel 6. Cuando la probabilidad de que en un año cualquiera se sufra, al menos, una inundación se encuentra entre 0’01 y 0’002 (equivalente a un periodo de retorno entre 100 y 500 años), con un calado máximo generalizado alcanzado por el agua inferior a ochenta centímetros (80 cm) y superior a quince centímetros (15 cm)”. El art. 18-2 establece fuertes limitaciones para los niveles 2,

general de sótanos y semisótanos, salvo en uso residencial intensivo y siempre que se cumplan las condiciones indicadas en el propio anexo al efecto¹¹; así como requisitos de las acometidas a la red de alcantarillado y una serie de exigencias para las edificaciones residenciales, comerciales y de servicios¹². Se exige asimismo en el anexo I la permeabilidad de muros y vallas a partir de 30 cm en todo su perímetro, y exigencias para los cimientos, estructuras y cerramientos de los edificios. Por último, se establecen también requisitos de los sistemas de drenaje de las aguas pluviales. Tengamos en cuenta que, en el nivel 1, se prohíbe todo tipo de edificación, salvo que ya estuviera prevista en un planeamiento aprobado con anterioridad al PATRICOVA, en cuyo caso será de aplicación lo previsto en el anexo I.

G) Contenido documental

La Ley 2/2025 establece una notable simplificación documental para la tramitación y aprobación de los PRL. Hay que decir, además, que el decreto ley 20/2024 nada preveía al efecto. Actualmente, el art. 4-5 de la Ley 2/2025 exige informe técnico y jurídico (como no podría ser

3, 4 y 5, si bien para el suelo no urbanizable; y el art. 18-3 asimismo establece limitaciones para el nivel 6 en suelo no urbanizable. Como es lógico, en los niveles 2 y 5, donde la peligrosidad es mayor que en los niveles 3, 4 y 6 en cuanto a la altura previsible del agua, al menos deben ser aplicables las mismas limitaciones previstas en el anexo I; ya hemos visto que, en estos casos, se exige el acceso a la cubierta o azotea por una escalera interior. Lo que pasa es que, si se pueden superar los 80 cm, es obvio que las previsiones relativas por ejemplo a la rasante del forjado para las zonas en niveles 3, 4 y 6, no sirven para el resto de niveles.

¹¹ "a) El acceso pueda garantizar su estanqueidad hasta una altura mínima de un metro (1 m).

b) El sistema de drenaje esté conectado a la red de alcantarillado mediante un sistema de bombeo independiente, alimentado con un grupo eléctrico.

c) El uso de estos sótanos y semisótanos sea exclusivamente de aparcamiento de vehículos.

d) La rampa de acceso esté sobreelevada diez centímetros (10 cm) sobre la rasante de la acera.

e) Las conducciones de saneamiento que discurran o puedan verter en su interior deberán ser estancas frente a las presiones producidas en caso de inundación."

¹² "La cota del forjado de planta baja de la vivienda o del local se situará a ochenta centímetros (80 cm) por encima de la rasante de la calle. En suelo urbano consolidado por la edificación que cuente con frentes de fachada uniformes en altura de cornisa, el Ayuntamiento podrá eximir del cumplimiento de esta condición.

b) Las puertas, ventanas y cerramientos de fachada serán estancos hasta una altura de un metro y medio (1,5 m) por encima de la rasante de la calle.

c) Los elementos más sensibles de la vivienda o del local, tales como la caja general de protección, se situarán a setenta centímetros (70 cm) por encima de la cota del forjado de planta baja".

menos). Además, se añade que deberán incorporarse los documentos siguientes: “proyecto de edificación, en cuanto a su ejecución; proyecto, en su caso, de obra ordinaria para completar los servicios urbanísticos propios de los solares; y estudio de integración en el entorno al objeto de determinar los parámetros urbanísticos de aplicación al PRL”. En cuanto al estudio de integración para determinar los parámetros urbanísticos, ya me he referido a esta cuestión. En lo relativo al proyecto de edificación, habrá que estar a la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación. Nada se dice sobre el estudio de impacto ambiental; y es que realmente el caso no se halla incluido entre los proyectos que exigen dicho estudio, además de que, como hemos visto, el decreto ley 11/2024 prevé la posibilidad de exención, en los términos del art. octavo de la Ley 21/2013. Pero el problema estriba en que, querámoslo o no, los PRL, en muchas ocasiones, van a constituir modificaciones (si bien menores) del planeamiento; y la directiva 2001/42 no prevé excepciones a la EATE, sino sólo la previsión de un régimen simplificado. Ahora bien, la STC 25/2024 insiste en que sólo se someten a EATE los planes que constituyan el marco de futuros proyectos (por lo que se entendió que la derogación parcial de un plan de acción territorial que remitía a su vez a futuros planes que a su vez serían marco de futuros proyectos, no exige EATE); y esta circunstancia es dudosa en el caso de los PRL. La STC 123/2021 declara asimismo la constitucionalidad de una norma autonómica que eximía de EATE a los estudios de detalle, dada la muy limitada función de estos instrumentos en la normativa de esa Comunidad autónoma (Ley andaluza 7/2002); y lo mismo la STC 86/2019 (Canarias). Otras sentencias del TC, en cambio, como la STC 109/2017, son mucho más exigentes en cuanto al sometimiento a EATE; lo mismo la STC 161/2019 (instrumentos transitorios de planeamiento).

H) El restablecimiento del equilibrio en las dotaciones

El apartado séptimo del art. cuarto dispone, como hemos visto, que cuando el PRL se desarrolle sobre parcelas vacantes para las que el plan previera un uso de equipamientos, “el ayuntamiento deberá promover, en el plazo de tres años desde su aprobación, una o varias modificaciones de planeamiento cuyo objeto sea la obtención de suelo para sustituir al equipamiento ocupado, restableciendo así el equilibrio entre dotaciones y aprovechamiento lucrativo a que se refiere el artículo 67.3 del TRLOTUP”. Este último precepto, relativo a las modificaciones del planeamiento, establece: “3. Las nuevas soluciones propuestas deberán mantener el equilibrio del

planeamiento vigente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, suplementando, en su caso, la red primaria y la red secundaria de dotaciones, de forma que cumplan con los criterios de calidad, capacidad e idoneidad exigidos según el anexo IV de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique.

No será necesario suplementar la supresión, total o parcial, de aquellos usos que, aun estando calificados por el planeamiento vigente como equipamiento público, el uso público implantado en su día no responda hoy a la prestación de servicios públicos. Las superficies destinadas a dichos usos no serán computables para el cálculo del estándar dotacional global.

A los efectos de verificar el mantenimiento del equilibrio preexistente entre las dotaciones públicas y el aprovechamiento lucrativo, así como el mantenimiento del estándar global dotacional, únicamente se considerarán las zonas verdes calificadas en el planeamiento vigente que cumplan las condiciones funcionales y de calidad exigidos para ellas en el anexo IV de este texto refundido, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique. Se exceptúan de esta regla general los supuestos de incremento de edificabilidad en suelo urbano regulados en el artículo 36.4". Este último precepto se refiere a actuaciones de dotación, regeneración, renovación o rehabilitación urbana que cumplan con las exigencias previstas en el mismo; y su apartado d) establece reglas específicas para el suplemento de zonas verdes en estos casos¹³.

Démonos cuenta de que el art. 67-3 dispone que no es preciso suplementar cuando el plan calificara un terreno como equipamiento público pero en la actualidad ese uso no se encuentre implantado. Sin embargo, aunque los PRL responden a este supuesto (solares vacantes) la voluntad de la Ley 2/2025 es que se proceda a dicha suplementación.

De cualquier modo, el precepto es algo ambiguo, ya que no exige que la modificación del planeamiento sea aprobada en el plazo de tres años desde la aprobación del correspondiente PRL, sino tan sólo que "el ayuntamiento la promueva en el plazo de tres años"; lo que resulta bastante ambiguo. Por lo demás, se prevé la posibilidad de

¹³ "El incremento de suelo dotacional público que exija un incremento de edificabilidad, se determinará de conformidad con lo dispuesto en el artículo 67.3 de este texto refundido y en su anexo IV, o disposición reglamentaria aprobada mediante Decreto del Consell que lo modifique, en lo relativo al cálculo del estándar dotacional global, y con carácter general se realizará en función de las necesidades del entorno con zonas verdes o equipamientos públicos en la proporción adecuada para atender las necesidades de la nueva ordenación."

que el suplemento de dotaciones se haga de manera escalonada (una o varias modificaciones del planeamiento). Y, desde luego, queda la duda de qué sucederá en aquellos municipios con muy escaso suelo y elevadísima densidad de población (Benetúser puede ser un ejemplo): en estos casos, la obtención de nuevo suelo para equipamientos puede resultar muy costosa y complicada.

I) Ejecución de los PRL

En este punto, la Ley 2/2025 se limita a decir que dicha ejecución se puede llevar a cabo por convenios con otras Administraciones Públicas. Al respecto, pensemos que la directiva 2014/24 excluye de su campo de aplicación la cooperación horizontal entre poderes adjudicadores para una finalidad de interés público común (art. 12; asimismo, arts. seis y 31 LCSP); para ello, el requisito esencial es que exista un interés público común y además una verdadera cooperación horizontal entre poderes adjudicadores, es decir, que todos intervengan en la actividad de cooperación, sin que sea posible que uno simplemente pague y el otro ejecute (SSTJUE ISE, Colegio de ingenieros de la provincia de Lecce; entre otras). Por supuesto, si a consecuencia de dicha cooperación se precisa adjudicar (como es lógico, por otra parte) un contrato público de obras, entonces dicho contrato se someterá a las previsiones de la Ley 9/2017¹⁴.

Esta posibilidad de utilización de convenios interadministrativos debe ponerse en relación con el art. 105-4 e) TRLOTUP, que, en relación con la enajenación de los bienes del PPS, indica: "Mediante cesión gratuita a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de capital íntegramente público, o a otras administraciones públicas, siempre que el destino de la referida cesión sea la construcción, sobre el suelo cedido, de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública o cualquier otra de las actuaciones previstas en el apartado 1 de este artículo"; también, con su apartado f): "Mediante enajenación directa a organismos públicos, sociedades, entidades o empresas de

¹⁴ La disposición adicional segunda del decreto ley 6/2014 dispone que "La adopción de cualquier clase de medida directa o indirecta o actuación necesaria por parte de los órganos de la Administración de la Generalitat y su sector público instrumental como consecuencia de la DANA, justificará la necesidad de actuar de manera inmediata, de conformidad con lo previsto en el artículo 120 de la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de contratos del sector público, por la que se trasponen al ordenamiento jurídico español las directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014, sobre la tramitación de emergencia." Sin embargo, el art. 120 no cubre cualquier actuación, sino sólo aquellas que sea indispensable acometer a consecuencia de la situación catastrófica, de modo que se exija una actuación inmediata.

capital íntegramente público, o a otras administraciones públicas, siempre que el destino de esta transmisión sea la gestión y promoción de suelo en actuaciones de iniciativa pública, o cualquier otra de las actuaciones previstas en el apartado 1 de este artículo". En efecto, aunque la cesión gratuita y la enajenación directa son figuras contractuales patrimoniales, y no convenios, en la medida en que se prevea, por parte de la otra Administración, el deber de promoción de VPP, la cosa cambia, porque el negocio va más allá de lo estrictamente patrimonial; aunque seguramente será necesario que el ayuntamiento lleve a cabo algún otro tipo de actuación de cooperación dentro del convenio, más allá de la cesión de la propiedad. En todo caso, posiblemente el problema sea menor si se considera que la entidad adquirente debe en todo caso sujetarse, en la adjudicación del contrato público de obra, a la normativa contractual¹⁵. El problema puede estar, no obstante, en los casos en que el adquirente sea una sociedad pública que no tenga la consideración de poder adjudicador, cuando el contrato exceda de los umbrales de la armonización; porque entonces la interposición de esa sociedad pantalla para adjudicar podría considerarse fraudulenta.

Tampoco puede olvidarse la referencia a estos convenios interadministrativos que efectúa el art. 54-2 de la Ley 8/2004, en relación con la promoción pública de viviendas. Y el art. 8-3 del decreto 106/2021 indica: "Podrán suscribirse convenios de colaboración con los ayuntamientos para la adjudicación de sus viviendas de protección pública a través del Registro de vivienda de la Comunitat Valenciana en el ámbito de su término municipal."

La alusión a estos convenios debe conectarse con el art. 57-4 de la Ley 7/1985, introducido precisamente por el real decreto ley 7/2024 (que acoge medidas estatales ante la DANA). Conforme a este precepto, "Asimismo, en el ámbito de las relaciones interadministrativas de cooperación, las entidades locales, cuando concurren situaciones ocasionadas tras la producción de una emergencia civil por catástrofes naturales o derivadas de la acción humana con graves daños, podrán aportar por decisión de los órganos competentes de la entidad local, con sujeción a la normativa de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, medios

¹⁵ La STJUE C-451/08, Helmut Müller, concluye, entre otras cosas: "En circunstancias como las del asunto principal, no son aplicables las disposiciones de la Directiva 2004/18 cuando un poder público vende un terreno a una empresa al tiempo que otro poder público pretende adjudicar un contrato de obras en ese terreno pese a no haber decidido aún formalmente otorgar dicho contrato." La sentencia añade que la referencia a que la obra satisfaga las necesidades del poder adjudicador no puede consistir meramente en que éste ejercite sus competencias en materia urbanística.

humanos y materiales a las entidades locales afectadas gravemente por dicha catástrofe a fin de coadyuvar al restablecimiento de la normalidad en lo posible, todo ello en razón de la protección de los intereses públicos y la aplicación del principio de solidaridad.” Y tampoco debemos perder de vista el art. 9-3 TRLS, cuando indica: “Asimismo podrán suscribirse convenios de colaboración entre las Administraciones Públicas y las entidades públicas adscritas o dependientes de las mismas, que tengan como objeto, entre otros, conceder la ejecución a un Consorcio previamente creado, o a una sociedad de capital mixto de duración limitada, o por tiempo indefinido, en la que las Administraciones Públicas ostentarán la participación mayoritaria y ejercerán, en todo caso, el control efectivo, o la posición decisiva en su funcionamiento.” Démonos cuenta de que el precepto alude a consorcios previamente constituidos, en la línea restrictiva que, en relación con esta figura, subyace al art. 57 de la Ley 7/1985 y a la regulación de la Ley 40/2015.

Los convenios en cuestión deberán sujetarse a los requisitos establecidos para dicha figura en los arts. 47 ss. de la Ley 40/2015, del sector público; así como a lo indicado al efecto en el art. 57 de la Ley 7/1985. Así, el art. 48-3 de la Ley 40/2015 dispone que “La suscripción de convenios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, facilitar la utilización conjunta de medios y servicios públicos, contribuir a la realización de actividades de utilidad pública y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”¹⁶; y además deben ser financieramente sostenibles, conforme al apartado quinto de dicho precepto, sin que las aportaciones financieras a que se comprometan las partes puedan exceder de los gastos derivados de la ejecución del convenio (apartado sexto). Además, tengamos en cuenta que el plazo máximo de vigencia de los convenios es de cuatro años, salvo que una norma disponga un plazo superior (art. 49), con posibilidad de prórroga por cuatro años adicionales. Por último, el convenio podría concluir con la constitución de un consorcio, pero la regulación de esta figura adolece de notable rigidez (arts. 119 ss. de la Ley 40/2015, de régimen jurídico del sector público). Además, el art. 57-3 de la Ley 7/1985 establece notables restricciones a la creación de consorcios, al indicar que “3. *La constitución de un consorcio solo podrá tener lugar cuando la cooperación no pueda formalizarse a través de un convenio y siempre que, en términos de eficiencia económica, aquélla permita*

¹⁶ El art. 57.2 de la Ley 7/1985, para los convenios en que participen algún ente local, dispone: “2. La suscripción de convenios y constitución de consorcios deberá mejorar la eficiencia de la gestión pública, eliminar duplicidades administrativas y cumplir con la legislación de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera”.

una asignación más eficiente de los recursos económicos. En todo caso, habrá de verificarse que la constitución del consorcio no pondrá en riesgo la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda de la Entidad Local de que se trate, así como del propio consorcio, que no podrá demandar más recursos de los inicialmente previstos.”

Si la GVA es parte en el convenio, deberá además someterse a lo previsto en el decreto 176/2014, recientemente modificado por la Ley 6/2024, de simplificación. Puede ser de interés acudir a la figura de los convenios tipo de la adicional tercera del decreto 176/2014, ya que en ese caso bastaría una única autorización del Consell.

J) Adjudicación de las viviendas

El art. 4-3 de la Ley 2/2025, como se ha anticipado, dispone que “Los adjudicatarios de las viviendas incluidas en los PRL, mediante compraventa o en régimen de alquiler, serán preferentemente personas que hubieran perdido su vivienda a causa de la dana. La adjudicación de viviendas se efectuará con sujeción a las condiciones objetivas que para cada caso establezca la administración actuante”. Se trata de una previsión que no se encontraba en el decreto ley 20/2024.

A mi juicio, esto significa, en primer lugar, que la norma exige que primero se atiendan las necesidades de los que hubieran perdido la vivienda a causa de la DANA; sólo una vez cubiertas esas necesidades, podría pensarse en otros adjudicatarios. La cuestión es que, si el PRL se aprueba por un municipio, ¿tendrán prioridad asimismo quienes hubieran perdido su vivienda a causa de la DANA, pero en un municipio cercano? A mi juicio, dada la finalidad de la norma, es lógico dar una respuesta positiva. Se puede establecer por ejemplo la prioridad para quienes hubieran perdido su vivienda dentro del propio municipio; y, una vez satisfecha esta necesidad, el siguiente grupo de adjudicatarios preferentes se constituiría por quienes hayan perdido la vivienda, a causa de la DANA, en otros municipios.

A mi juicio, de otra parte, debe darse absoluta prioridad a quienes hayan perdido la vivienda en que hubiera radicado el domicilio habitual. Sólo una vez satisfecha esta prioridad, si quedaran viviendas vacantes se podrían adjudicar viviendas a aquellos que hayan perdido su segunda vivienda. Aun así, puede haber otras necesidades más perentorias, como grupos vulnerables o jóvenes que, por primera vez, acceden a una vivienda.

Esa priorización de los grupos vulnerables (por edad, diversidad funcional, situación económica...) asimismo puede aplicarse entre quienes hubieran perdido su vivienda habitual a causa de la DANA (es decir, establecimiento de prioridades dentro del grupo prioritario). También puede priorizarse, ya que ello es un dato objetivo, a aquellos que, habiendo perdido su domicilio habitual a causa de la DANA, no dispongan de ninguna otra vivienda, por ejemplo en un radio de 10 ó 20 km.

En cuanto a los precios de venta, se puede tomar en consideración este factor como uno de los criterios objetivos a tener en cuenta; pero nunca debería tener un peso determinante. Incluso, si por ejemplo se estableciera un precio mínimo, podría preverse la posibilidad de deflactación del mismo en caso de que todas o la mayoría de las viviendas hubieran quedado sin adjudicar; por ejemplo. Insisto en todo caso en que el precio nunca debería ser determinante¹⁷. No olvidemos que el art. 54-1 de la Ley 8/2004, valenciana de la vivienda, indica que la promoción pública de viviendas es una actividad sin ánimo de lucro. La disposición adicional primera del decreto 180/2024, por su parte, limita los precios de venta y alquiler de las viviendas de promoción pública¹⁸.

¹⁷ Conforme al art. 52.-2 TRLS, además, "Los terrenos adquiridos por una Administración en virtud del deber a que se refiere la letra b) del apartado 1 del artículo 18, que estén destinados a la construcción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública que permita tasar su precio máximo de venta, alquiler u otras formas de acceso a la vivienda, no podrán ser adjudicados, ni en dicha transmisión ni en las sucesivas, por un precio superior al valor máximo de repercusión del suelo sobre el tipo de vivienda de que se trate, conforme a su legislación reguladora. En el expediente administrativo y en el acto o contrato de la enajenación se hará constar esta limitación".

¹⁸ "1. El precio máximo de venta por metro cuadrado de superficie útil de las viviendas protegidas de promoción pública será el 85% del establecido para las viviendas calificadas de protección pública de conformidad con el presente decreto, en la misma fecha y en la misma localidad.

2. Dicho precio máximo de venta será de aplicación en el supuesto de segundas o posteriores ventas de viviendas que se produzcan vigente el plazo de duración de su régimen de protección.

3. Previa autorización de la Conselleria competente en materia de vivienda, las viviendas protegidas de promoción pública podrán transmitirse inter vivos, en segundas o posteriores transmisiones por las personas propietarias, cuando hayan transcurrido cinco años desde la fecha del contrato de compraventa, y siempre que se haya hecho efectiva la totalidad de las cantidades aplazadas.

4. El régimen de uso preferente de las viviendas protegidas de promoción pública será el de arrendamiento.

5. La renta o el precio máximo de cesión de uso de las viviendas protegidas de promoción pública será de un 3% del precio máximo de venta establecido en el apartado 1 de este artículo.

6. Las viviendas protegidas de promoción pública calificadas definitivamente mantendrán su calificación con carácter permanente y, en ningún caso podrán ser objeto de descalificación, salvo supuesto excepcional."

Lo que me parece claro es que la norma pretende otorgar un amplio margen de regulación a cada municipio. Es razonable que sea cada PRL el que establezca los criterios objetivos, y es lo que parece desprenderse de la norma ("para cada caso"); pero puede ser positivo, en aras de la eficiencia y la simplificación, que cada municipio apruebe unas bases generales y que luego cada PRL opte por utilizarlas, o bien, justificadamente, apartarse de ellas.

Las bases podrían prever, y sería conveniente, unos plazos máximos de enajenación a los que han perdido su vivienda a consecuencia de la DANA; de modo que, pasados esos plazos, las viviendas pudieran ser objeto de enajenación a otros sujetos. Es razonable entender que, cuando esto suceda, la enajenación deba regirse por la Ley valenciana de la vivienda o, en caso de PPS, por el art. 105 TRLOTUP, a que luego me referiré.

En cuanto a la adjudicación, como hemos visto, puede ser en régimen de venta o de alquiler¹⁹. Tampoco aquí la norma establece prioridades al respecto. Puede ser razonable que un PRL establezca por ejemplo todo en alquiler, o todo en régimen de compra; o ambas cosas, pero priorizando en la compra a aquellos que hayan perdido una vivienda que hubieran poseído en propiedad, salvo que opten por el alquiler...La norma, expresamente, no contempla otras modalidades, como el derecho de superficie; pero esto no significa que no podamos acudir a esta figura, ya que el art. 53-1 TRLS prevé la posibilidad de constitución de un derecho de superficie sobre una vivienda ya

¹⁹ No olvidemos tampoco lo que, en otro contexto, establece el art. 33 TRLS, en relación con la financiación de actuaciones: "1. Las Administraciones Públicas actuantes, los agentes responsables de la gestión y ejecución de actuaciones de rehabilitación edificatoria y de regeneración y renovación urbanas, así como los demás sujetos mencionados en el artículo 9.4, podrán celebrar entre sí, a los efectos de facilitar la gestión y ejecución de las mismas, entre otros, los siguientes contratos:

a) Contrato de cesión, con facultad de arrendamiento u otorgamiento de derecho de explotación a terceros, de fincas urbanas o de elementos de éstas por tiempo determinado a cambio del pago aplazado de la parte del coste que corresponda abonar a los propietarios de las fincas.

b) Contrato de permuta o cesión de terrenos o de parte de la edificación sujeta a rehabilitación por determinada edificación futura.

c) Contrato de arrendamiento o cesión de uso de local, vivienda o cualquier otro elemento de un edificio por plazo determinado a cambio de pago por el arrendatario o cesionario del pago de todos o de alguno de los siguientes conceptos: impuestos, tasas, cuotas a la comunidad o agrupación de comunidades de propietarios o de la cooperativa, gastos de conservación y obras de rehabilitación y regeneración y renovación urbanas.

d) Convenio de explotación conjunta del inmueble o de partes del mismo.

2. En el caso de las cooperativas de viviendas, los contratos a que hacen referencia las letras a) y c) del apartado anterior sólo alcanzarán a los locales comerciales y a las instalaciones y edificaciones complementarias de su propiedad, tal y como establece su legislación específica."

construida o sobre una edificación ya ejecutada. Esto puede ser positivo porque, además de resultar más económico para el adquirente que la compra en propiedad plena, permite a la Administración conservar la titularidad pública del suelo. Tampoco me parece que deban descartarse a priori otras opciones, como el usufructo.

En lo relativo a los procedimientos (concurso, subasta etc) para proceder a dicha adjudicación, recordemos que el art. 137 de la Ley 33/2003 no tiene carácter básico. El art. 188.1 de la Ley 8/2010 establece la preferencia de la subasta en caso de enajenación onerosa de inmuebles patrimoniales de las entidades locales en la Comunidad Valenciana; pero prevé excepciones, en que puede utilizarse el concurso. En concreto, el precepto dispone: "1. Las enajenaciones de bienes patrimoniales habrán de realizarse, como regla general, por subasta pública. No obstante, podrá utilizarse el concurso siempre que el precio no sea el único criterio determinante para la enajenación, y en particular cuando el pliego de condiciones ofrezca al licitador la posibilidad de abonar en especie parte del precio del bien o cuando el bien objeto de la enajenación se destine al cumplimiento por el adjudicatario de fines de interés general". Pues bien, en nuestro caso, la utilización del concurso no sólo se halla enteramente justificada y resulta totalmente congruente con la finalidad de la norma, sino que además la propia dicción del art. cuarto de la Ley 2/2025, al aludir a los criterios objetivos que establezca la Administración actuante, da pie a ello. Lo mismo debe decirse en relación con la adjudicación en régimen de alquiler.

En todo caso, el art. 105 TRLOTUP prevé reglas específicas para la transmisión a particulares de los bienes integrantes de los PPS; y ya hemos visto que la Ley 2/2025 prevé, entre otros supuestos, la posibilidad de que los PRL se ubiquen sobre suelos vacantes integrantes en el PMS. El art. 105-2 permite al efecto tanto la compraventa, como la superficie, el arrendamiento o cualquier otro negocio jurídico previsto en la normativa reguladora del patrimonio de las Administraciones Públicas. Ahora bien, surge la siguiente duda interpretativa en relación con los PRL ubicados sobre terrenos del PMS, ya que el art. 105-3 TRLOTUP prevé que, en la gestión del PPS, se preferirá el arrendamiento a la enajenación; y que, en relación con esta última, se preferirá la constitución de un derecho de superficie a la enajenación del pleno dominio. Y tenemos que preguntarnos si estas prioridades asimismo son de aplicación en el caso de los PRL. Realmente, entiendo que estas previsiones son compatibles con el art. 4-3 de la Ley 2/2025, que expresamente sólo se refiere a la fijación por el ente local de los criterios objetivos de selección. Esta

interpretación es además coherente con la idea de que los PPS deben mantenerse o ampliarse, pero no restringirse.

Ahora bien, no es descartable una interpretación alternativa, que confiera al ente local la opción entre venta y alquiler, asimismo en los PRL ubicados sobre PPS. En cualquier caso, el art. 105 no impide la enajenación del dominio, sino que su apartado cuarto remite a la legislación patrimonial. El precepto alude al concurso y la subasta, así como a la venta directa a entidades benéfico-sociales, cooperativas de vivienda y promotoras públicas de vivienda protegida. Podemos descartar la subasta; atendiendo a lo que indica el art. cuarto de la Ley 2/2025, parece que la única opción sería el concurso. No sería descartable la venta directa a alguna de esas entidades, estableciendo como obligación esencial de la compradora la de proceder a la venta o alquiler priorizando a los que hubieran perdido su vivienda a consecuencia de la DANA, con inclusión expresa de una cláusula de resolución en caso de incumplimiento; pero no parece razonable, ya que con eso seguramente sólo se conseguiría retrasar las adjudicaciones, que en todo caso deberían seguir los criterios objetivos establecidos en el PRL. Sí puede tener sentido la enajenación a estas entidades cuando las bases previstas en el PRL hayan establecido un plazo, transcurrido el cual, hayan quedado viviendas por adjudicar.

Además, el art. 105-3 remite, en relación con el alquiler, no sólo a la normativa patrimonial, sino también a la Ley valenciana de la vivienda; lo que resulta coherente. La Ley 8/2004, contrariamente a lo que podría pensarse a la vista de lo que indica el art. nueve LCSP y a la vista asimismo de la Ley 33/2003, considera como administrativos los contratos de adjudicación y cesión de las viviendas (art. 57-2). Aunque el art. 4-3 no remite a la legislación de la vivienda de modo explícito, sus previsiones deben integrarse con la Ley 8/2004, cuando regula las viviendas de promoción pública; por ejemplo, en cuanto a las causas de expropiación por incumplimiento de la función social que establece el art. 57-4²⁰ o los supuestos en

²⁰ "Sin perjuicio de las sanciones que procedan, respecto de las viviendas de promoción pública que se integraron en el patrimonio de la Generalitat como consecuencia de transferencias estatales, así como de las construidas directamente por esta u otros entes públicos territoriales y de otras viviendas que integran el patrimonio público de vivienda y que han sido cedidas en propiedad, existirá causa de expropiación forzosa por incumplimiento de la función social de la propiedad en los siguientes casos:

- a) Dedicar la vivienda a usos no autorizados o la alteración del régimen de uso de la misma, establecido en la cédula de calificación definitiva.
- b) *No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente o mantenerla deshabitada sin justa causa durante un plazo superior a tres meses.*

que procede el desahucio en los casos de alquiler (art. 57-5)²¹. Esta regulación se complementa con el decreto 68/2023, Reglamento de la vivienda en régimen de protección pública y régimen jurídico de patrimonio de la vivienda y suelo de la Generalitat; así como, en relación con la adjudicación, por el decreto 106/2021; que, por cierto, establece la preferencia del alquiler en su art. 36. Ahora bien, ni uno ni otro son aplicables a la promoción pública de viviendas por los entes locales, sino que se circunscriben a las que son de la GVA²². Esto redundaría en que sea el propio PRL el que determine los criterios objetivos de adjudicación; incluso en los casos de alquiler de viviendas edificadas sobre patrimonio público del suelo, pese a la remisión que efectúa el art. 105 TRLOTUP a la normativa sobre vivienda.

K) Los PRL de aprobación autonómica

c) Cuando sus adquirentes utilicen otra vivienda construida con financiación pública, salvo cuando se trate de titulares de familia numerosa en el marco normativo regulador de esta situación.

d) Cuando sus adquirentes incurrieran en falsedad de cualquier hecho que fuese determinante de la adjudicación en las declaraciones y documentación exigidas para el acceso a la vivienda.”

²¹ “1) Los propietarios de las viviendas de protección pública y de viviendas que integren el patrimonio público de vivienda, sin perjuicio de las sanciones que procedan, podrán instar al desahucio de los beneficiarios, arrendatarios u ocupantes de estas viviendas por las mismas causas y con arreglo a los procedimientos establecidos en la legislación común.

2) También podrá promoverse dicho desahucio por las causas especiales siguientes:

a) La falta de pago de las rentas pactadas en el contrato de arrendamiento o de las cantidades a que esté obligado el cesionario en el acceso diferido a la propiedad y de las cuotas complementarias que sean exigibles por servicios, gastos comunes o cualquier otra que se determine reglamentariamente.

b) La ocupación de la vivienda sin título legal para ello.

c) La realización de obras que alteren la configuración de la vivienda o menoscaben la seguridad del edificio, así como causar el ocupante, beneficiario, arrendatario o personas que con él convivan deterioros graves en los mismos, sus instalaciones o servicios complementarios.

d) El incumplimiento de la obligación de conservación y mantenimiento de la vivienda.

e) Infracción grave o muy grave de las prescripciones legales y reglamentarias vigentes en materia de vivienda protegida.

f) No destinar la vivienda a domicilio habitual y permanente del beneficiario o arrendatario u ocupantes por cualquier título.

g) El subarriendo o cesión total o parcial de la vivienda.

h) El desarrollo en el piso o local o en el resto del inmueble de actividades prohibidas en los estatutos de la comunidad que resulten dañosas para la finca o que contravengan las disposiciones generales sobre actividades molestas, insalubres, nocivas, peligrosas o ilícitas.”

²² Ambos decretos siguen subsistentes en lo relativo al patrimonio de vivienda y suelo de la GVA, conforme a la disposición derogatoria del decreto 180/2024.

Se trata asimismo de una novedad; una previsión que no estaba recogida en el decreto ley 20/2024. Conforme al art. 4-6 de la Ley 2/2025, "La Generalitat podrá, a través de la conselleria competente en materia de urbanismo, tramitar y aprobar proyectos de reconstrucción local, siendo en ese caso administración actuante. La aprobación de un PRL conllevará la declaración de interés general, no siendo necesaria la obtención de licencia municipal conforme a lo dispuesto en el artículo 243.2 del TRLOTUP. Los parámetros urbanísticos de la actuación quedarán fijados con la aprobación del PRL, conforme a las reglas establecidas en el apartado anterior de este artículo, no siendo de aplicación el procedimiento establecido en el artículo 243.2 del TRLOTUP. La ejecución de los proyectos, así como la adjudicación de las viviendas resultantes, podrá llevarse a cabo directamente por la conselleria competente en materia de vivienda o a través de la Entidad Valenciana de Vivienda y Suelo".

La posibilidad de que la GVA sea quien promueva y apruebe un PRL es coherente con sus competencias en materia de vivienda. Además, en este punto es de aplicación no sólo la Ley valenciana de vivienda, en cuanto a sus previsiones relativas a las viviendas de promoción pública, sino también, en la medida en que siguen vigentes tras el decreto 180/2024, los decretos 68/2023 y 106/2021.

Ahora bien, se plantean varias cuestiones. Básicamente, en la medida en que pueda haber conflicto entre la Ley 2/2025 y la normativa autonómica sobre patrimonio del suelo de titularidad autonómica y sobre vivienda, parece que habrá que dar prevalencia a lo indicado en la Ley 2/2025, aunque nominalmente se refiera en gran medida a los PRL aprobados por los entes locales. En efecto, tiene pleno sentido que, también en estos casos, se priorice la adjudicación de viviendas a favor de quienes perdieron su vivienda habitual a consecuencia de la DANA, dado que ésta es la finalidad de la norma. Pero, de nuevo, hay que plantearse si la preferencia por el alquiler que luce en el art. 105 TRLOTUP y en el art. 36 del decreto 106/2021, será asimismo de aplicación a nuestro caso; o si, por el contrario, será el PRL de aprobación autonómica el que determine si procede el alquiler, la venta, la superficie o alguna otra figura, como el usufructo. A mi juicio, hay que tener en cuenta que, a diferencia del régimen general de las VPP, en este caso no se trata tanto (aunque también) de apoyar a las personas con escasos recursos económicos (para las que el alquiler puede además resultar más asequible) sino más bien solventar la emergencia habitacional producida por la DANA. Y esto puede quizá ser justificación suficiente para escoger, en algún caso, la compraventa y no el alquiler.

De otra parte, se plantean otras cuestiones. Hemos visto que los PRL deben ubicarse sobre suelos vacantes, urbanizados, de titularidad pública; sean destinados a equipamientos (en cuyo caso el PRL altera su calificación jurídica y procede al cambio de uso), parcelas patrimoniales o parcelas integrantes del PMS. Y aquí la pregunta que nos hacemos es: ¿Puede la GVA promover y aprobar un PRL sobre una parcela municipal? ¿O debe hacerlo necesariamente sobre una parcela de su titularidad? Pensemos que el art. 182 de la Ley 8/2010, en consonancia con las previsiones de la Ley 14/2003, de Patrimonio de la Generalitat, prevé la mutación demanial intersubjetiva a través de la cesión a otras AAPP²³. Por tanto, es muy posible que suelos destinados por el plan a equipamientos públicos de competencia autonómica (sanitario, educativo...) hayan sido cedidos por el ayuntamiento a la GVA; y resulten pues de titularidad autonómica. Tampoco debemos perder de vista la previsión del patrimonio público de suelo de la GVA; como tampoco la posibilidad de que ésta sea titular de bienes patrimoniales (por ejemplo, debido a las herencias ab intestato de personas que carecen de parientes con derecho a la herencia). O pensemos en los casos en que la GVA ha sido Administración actuante, por ejemplo en un plan especial con destino a VPP, o en el caso de actuaciones de rehabilitación, regeneración o renovación urbana promovidas por la GVA y donde ésta sea Administración actuante (art. 76-10 TRLOTUP): en estos casos, si es la GVA la Administración actuante, será asimismo la destinataria del porcentaje de cesión obligatoria del aprovechamiento tipo.

En suma, existe la posibilidad de que la GVA sea la titular de inmuebles vacantes en el término municipal; pero no siempre será así. En tal caso, hay que insistir en la pregunta: ¿podría la GVA promover un PRL sobre una parcela de titularidad municipal? Lo puede hacer, desde luego, a través de convenio, ya que así lo establece expresamente el art. 55 de la Ley 8/2004, cuando indica que "La Generalitat, directamente o mediante Convenios con las entidades locales, entidades autónomas y empresas públicas de ambas administraciones, podrá adquirir y preparar suelo con destino preferente a la promoción de viviendas con protección pública y la formación de patrimonios públicos de suelo y regulación del uso del

²³ "Las entidades locales podrán afectar bienes y derechos demaniales a un uso o servicio público competencia de otra administración y transmitirle la titularidad de los mismos cuando no resulten necesarios para el cumplimiento de sus fines. La administración adquirente mantendrá la titularidad del bien mientras continúe afectado al uso o servicio público que motivó la mutación y por tanto, conserve su carácter demanial. Si el bien o derecho no fuera destinado al uso o servicio público o dejara de destinarse posteriormente, revertirá a la administración transmitente, integrándose en su patrimonio con todas sus pertenencias y accesiones". Vid. asimismo adicional undécima de la Ley 14/2003.

derecho de superficie”²⁴. Más complicado me parece, en cambio, que la GVA pueda imponer un PRL sobre un terreno de titularidad municipal; máxime si el planeamiento urbanístico situaba sobre ese terreno un equipamiento municipal. Por supuesto, otra posibilidad es acudir a la expropiación forzosa de solares patrimoniales municipales; aunque son más plausibles otras figuras, como los convenios de cesión gratuita (art. 186 de la Ley 8/2010, ya que no parece tener mucho sentido en este caso la cesión de uso por máximo de 30 años del art. 187; salvo que lo que se pretenda sea que la GVA se haga cargo de la promoción, con los gastos que lleva consigo, para que, al cabo de los años, revierta al ayuntamiento). O, también, la constitución de un derecho de superficie sobre el terreno municipal a favor de la GVA, aunque esta solución resulta más complicada.

El art. 4-6 dispone, como hemos visto, que en estos casos procede la exención de licencia municipal, al considerarse una actuación de interés general. Al respecto, la STC 40/1998 entendió que la exención de licencia municipal en actuaciones públicas con un interés general cualificado, es conforme a la Constitución, siempre que se entienda que el ayuntamiento debe participar en el procedimiento mediante la emisión de un informe, aunque éste no sea vinculante. No olvidemos, además, que el PRL está alterando la ordenación pormenorizada, de competencia municipal. Y no olvidemos tampoco que, para las actuaciones de interés general promovidas por la Administración General del Estado donde exista urgencia o un excepcional interés público, la adicional décima TRLS confiere una importante intervención a los ayuntamientos, aunque el Estado finalmente pueda ordenar la modificación del planeamiento. Y esa norma, en los casos de situaciones que puedan justificar la contratación de emergencia conforme al art. 120 LCSP, simplemente prevé una reducción de plazos²⁵. El art. 243 TRLOTUP, apartado segundo, por su parte, prevé algo similar a lo indicado en la adicional décima TRLS, pero sin que la GVA pueda imponer al ayuntamiento la modificación del plan, ya que

²⁴ El art. 56-1, por su parte, establece: “La Generalitat podrá establecer programas para la promoción de nueva construcción, rehabilitación o adquisición de vivienda, directamente o concertadas con otros Entes públicos territoriales, entidades sin ánimo de lucro, promotores públicos, y empresas de capital íntegramente público, de acuerdo con las modalidades establecidas.”

²⁵ El decreto ley 6/2024 dispone en su art. ocho: “Se declaran de interés general todas las obras que la Generalitat Valenciana tenga que ejecutar para dar respuesta inmediata a las situaciones de emergencia, recuperación y vuelta a la normalidad consecuencia de la declaración de zona gravemente afectada aprobada por el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 5 de noviembre de 2024, por el que se declara «zona afectada gravemente por una emergencia de protección civil» el territorio damnificado como consecuencia de la depresión aislada en niveles altos (DANA) que ha afectado a amplias zonas de la península y Baleares entre el 28 de octubre y el 4 de noviembre de 2024.”

se exige el consenso de todas las Administraciones afectadas²⁶. De cualquier modo, el apartado primero prevé también una remisión a la normativa sectorial en cuanto a la exención de licencia (pensemos en puertos, costas, la adicional tercera de la Ley 13/2003...); y, en puridad, el art. 4-6, al declarar inaplicable el procedimiento previsto en el art. 243-2, está en realidad estableciendo un caso de exención de licencia. La excepcionalidad de esta previsión redundaría en la conveniencia de una modificación de la Ley 2/2025, de modo que se acote temporalmente la posibilidad de acudir a los PRL.

De cualquier modo, la función de la GVA va más allá de la aprobación del plan de reconstrucción o de los PRL de iniciativa autonómica, ya que el art. 56-2 de la ley 8/2004 le confiere además una función de coordinación en situaciones de catástrofe: "La Generalitat coordinará con otras administraciones la gestión de actuaciones de vivienda devenidas de situaciones de emergencia, realojos por operaciones urbanísticas, catástrofes, acciones integrales en zonas urbanas, y situaciones asimiladas."

3. Reglas especiales para la reconstrucción, restitución o rehabilitación de edificaciones

A) Planteamiento

El art. 6-1 de la Ley 2/2015 dispone que "En los suelos en situación básica urbanizado se podrán reparar, restituir o reconstruir, incluso con alteraciones estructurales, las edificaciones y construcciones

²⁶ "2. Cuando se trate de actos de uso de suelo de interés general, comunitario o local, o cuando razones de urgencia o excepcional interés público declarado por el Consell así lo exijan, el control preventivo propio de la actuación se sustituye por una consulta al ayuntamiento, de acuerdo con el siguiente procedimiento:

a) El conseller o consellera competente por razón de la materia podrá, tras la declaración de interés público, de urgencia o de excepcional interés público, acordar la remisión del proyecto de que se trate al ayuntamiento o ayuntamientos que corresponda.

b) El ayuntamiento o ayuntamientos en el plazo de un mes, ha de notificar la conformidad o disconformidad del proyecto con el planeamiento urbanístico en vigor. En los casos de urgencia o excepcionalidad, dicho plazo podrá reducirse a quince días naturales.

c) La conformidad del ayuntamiento habilita para la ejecución de las obras. La no contestación municipal en el plazo establecido equivale a la conformidad con el proyecto.

d) En caso de disconformidad, la administración titular del proyecto adaptará su contenido si es posible a la ordenación urbanística aplicable, comunicando las rectificaciones al ayuntamiento. De no ser posible la adaptación del proyecto a la ordenación vigente, se tendrá que establecer un procedimiento especial, pactado con todas las administraciones competentes, sin menoscabar la autonomía de la administración afectada."

legalmente implantadas dañadas por la dana, aunque estén en situación de fuera de ordenación en el planeamiento urbanístico municipal y excedan de lo previsto en su régimen transitorio.

Cuando la situación de fuera de ordenación implicara la ocupación de suelo calificado como viario o espacio público en el plan, el ayuntamiento podrá exigir que la reconstrucción se ajuste a las nuevas alineaciones.

Lo establecido en este punto se entiende sin perjuicio de que el ayuntamiento pueda tramitar modificaciones de planeamiento conforme a lo previsto en el artículo 3 de esta ley, en cuyo caso la reconstrucción se deberá ajustar a lo que se establezca en sus determinaciones.”

Por su parte, el apartado sexto puntualiza que “En ningún caso se permitirá restituir o reconstruir edificaciones ilegales sobre las que ha transcurrido el plazo para el ejercicio de la potestad de restauración de la legalidad urbanística, conforme a lo establecido en el artículo 256 del TRLOTUP.”

El apartado sexto proviene del decreto ley 20/2024. En cuanto al apartado primero, sus párrafos segundo y tercero no figuraban en dicha norma.

Por lo pronto, el art. sexto es aplicable al suelo urbanizado; no al suelo rural. Esto deja en una situación problemática a los titulares de viviendas legales en suelo rural, que hayan sido destruidas por la DANA; a estos propietarios les queda la posibilidad de intentar la adjudicación de una vivienda vía PRL, pero esto en modo alguno será inmediato.

En segundo lugar, tampoco es aplicable a las edificaciones ilegales, y que no hubieran sido legalizadas, respecto de las cuales ha transcurrido el plazo de restablecimiento de la legalidad alterada; a pesar de que, conforme al art. 28.4 TRLS, estas edificaciones ilegales tienen acceso al Registro de la Propiedad.

Debe tratarse, por tanto, de edificaciones o construcciones legales desde el principio, o bien posteriormente legalizadas. Además, a diferencia de los PRL, no es necesario que esas edificaciones o construcciones hubieran estado destinadas a vivienda, sino que es aplicable a todo tipo de usos; pensemos en una construcción destinada a una actividad industrial o de servicios. Esto es así porque, en estos casos, no cambiamos el uso del suelo; simplemente, lo que hacemos es relajar el régimen de fuera de ordenación, permitiendo así incluso la reconstrucción. A este respecto, recordemos que el art. 206 TRLOTUP dispone que es el plan quien debe determinar qué

construcciones o edificaciones se hallan fuera de ordenación por su manifiesta incompatibilidad con el plan; en defecto de previsiones en el plan, se entenderá que quedan fuera de ordenación las construcciones que ocupan viario y asimismo las ubicadas en zonas verdes o espacios libres, salvo, en este último caso, que la construcción pueda armonizar con un entorno ajardinado y ocupe sólo una porción minoritaria de esa zona verde. En estos casos, sólo se permiten obras de conservación. Distinto es el caso de incompatibilidad atenuada, donde el plan se limita a establecer un régimen transitorio que puede admitir obras de reforma y cambios de actividad (art. 206-3), siempre que la nueva obra o actividad no acentúe la inadecuación al planeamiento vigente ni suponga la completa reconstrucción de elementos disconformes con el planeamiento.

Lo que hace el art. 6-1 de la Ley 2/2025 es obviar este régimen y permitir incluso la reconstrucción -y, por supuesto, reformas estructurales, obras de consolidación etc-. La norma no deja claro si es posible un incremento del aprovechamiento en estos casos (por ejemplo, con la finalidad de ejecutar una mayor cantidad de viviendas en el edificio que se reconstruye); pero parece que las alteraciones estructurales sí incluirían cambios por ejemplo en la tipología. Respecto al decreto ley 20/2024 existe un cambio importante, consistente en la posibilidad de que el ayuntamiento exija el ajuste a las alineaciones. Esto sólo tiene sentido en caso de reconstrucción total o parcial; y de hecho el precepto circunscribe esta previsión a los casos de reconstrucción. De cualquier modo, en algún supuesto el reajuste a alineaciones podría comportar la inviabilidad de la reedificación.

Nada dice el precepto, en todo caso, de los cambios de uso; la remisión al art. tercero, modificaciones del planeamiento, parece que supone la necesidad de recurrir a dicha modificación a efectos del cambio de uso, aunque el precepto indica que la sustitución de un uso de equipamiento por otro no se considerará, a estos efectos, modificación del planeamiento, aunque sí exige el acuerdo de las Administraciones sectoriales afectadas, además del ayuntamiento. En estos casos, como el planeamiento modificado tiene por objeto la adecuación a la situación generada por la DANA, entonces la reconstrucción, rehabilitación o restitución sí deberá ajustarse a la modificación del plan.

Hay que preguntarse en todo caso en qué situación quedará la edificación o construcción resultante. A mi juicio, seguirá fuera de ordenación (salvo que el único problema fuera el ajuste de alineaciones, y el ayuntamiento lo haya exigido con la reconstrucción)

o en régimen transitorio atenuado. Y esto conecta asimismo con la idea siguiente. Esta previsión del art. sexto, ¿implica una modificación directa del plan urbanístico? En cierto modo, sí; pero sólo en sus previsiones transitorias, por lo que el problema, de cara a la EATE simplificada por modificaciones menores de los planes, es menor que en el caso de los PRL.

De otra parte, el art. 6-5 establece una importante diferencia entre la reconstrucción y el resto de supuestos. En efecto, dispone que "Cuando hubiera de procederse a la completa reconstrucción de la edificación, serán de aplicación a la misma las condiciones de adecuación de las edificaciones y la urbanización establecidas en el anexo I del Decreto 201/2015, de 29 de octubre, del Consell, por el que se aprueba el Plan de acción territorial sobre prevención del riesgo de inundación en la Comunitat Valenciana (PATRICOVA).

Cuando no se lleve a cabo la completa reconstrucción de la edificación, en el proyecto se estudiará la aplicación de medidas de disminución de la vulnerabilidad del edificio frente al riesgo de inundación." Ya nos hemos referido con anterioridad a los contenidos del PATRICOVA para el suelo urbanizado, así como a las previsiones de revisión de dicho plan de acción territorial en la Ley 2/2025. Hay que añadir que el segundo inciso (casos en que no se ha llevado a cabo la total reconstrucción) no figuraba en el decreto ley 20/2024. De cualquier modo, la referencia a la "completa reconstrucción" debe entenderse de modo razonable, atendiendo a la finalidad de la norma; de modo que, a mi juicio, si la reconstrucción no es completa pero sí casi completa, en la medida de lo posible deberá aplicarse el PATRICOVA.

B) Régimen de control urbanístico

La Ley 2/2025, art. sexto, apartados dos y tres, establece un régimen de control urbanístico atenuado para estas obras de reconstrucción, rehabilitación o restitución de construcciones o edificaciones, en suelo urbanizado, afectadas por la DANA. Así, "Las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta se sujetarán al régimen de declaración responsable con certificado de conformidad de entidad colaboradora urbanística (ECUV). Al mismo régimen se someterán las actuaciones de intervención sobre edificios, inmuebles y ámbitos patrimonialmente protegidos o catalogados, que tengan trascendencia patrimonial de conformidad con la normativa de

protección del patrimonio cultural.”²⁷ El resto de obras, conforme al apartado tercero, se someten a declaración responsable.

El problema con el que nos encontramos es que el TRLS, en el artículo 11-4 b, somete al régimen de autorización expresa, con silencio negativo, las obras de edificación de nueva planta (las referencias a las construcciones e instalaciones de nueva planta se declararon contrarias al orden de competencias por STC 143/2017, que entendió que la previsión, en relación con las edificaciones de nueva planta, quedaba amparado en las bases del régimen jurídico de las AAPP²⁸. De esta manera, no parece conforme con la normativa estatal básica que la ley autonómica establezca, en los casos de edificación de nueva planta, el régimen de declaración responsable, aunque lo someta al certificado ECUV, conforme al decreto 62/2020²⁹. En el caso de las construcciones e instalaciones, la STC 143/2017 entendió que, en suelo urbanizado, el Estado no podía someterlas a un régimen de silencio negativo; pero la cuestión es si la sentencia consideró correcto que el Estado sometiera a autorización dichos actos. Por lo pronto, interpreta la sentencia que la selección del

²⁷ Démonos cuenta de que el precepto no exige cédula de garantía urbanística, de modo congruente con la redacción del art. 239-3 TRLOTUP, introducido por ley 7/2023.

²⁸ En relación con construcciones e instalaciones de nueva planta, la STC 143/2017 focaliza el problema en el régimen de silencio negativo, cuando nos encontremos en suelo urbanizado: “El apartado b) regula «las obras de edificación, construcción e implantación de instalaciones de nueva planta», con independencia de la situación del suelo. En el caso de la edificación, la Ley 38/1999, de ordenación de la edificación, establece una serie de requisitos básicos de la edificación destinados a garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad y la protección del medio ambiente (art. 3), al amparo del artículo 149.1.16, 21, 23 y 25 CE (disposición final primera), los mismos títulos que amparan al Estado para determinar, como especialidad *ratione materiae*, el carácter negativo del silencio de la autorización que exige para este tipo de uso del suelo. No cabe llegar, sin embargo, a la misma conclusión en lo que se refiere a otras construcciones e instalaciones que carecen del carácter de edificación, excluidas, en consecuencia, de la Ley de ordenación de la edificación. En estos casos, cuando la construcción o implantación tiene lugar en suelo urbano o urbanizable, la autorización se limitará a verificar la adecuación del proyecto al planeamiento urbanístico vigente. En el caso del suelo rural, además de la verificación de legalidad, concurre la finalidad prevista en la legislación de preservar sus valores medioambientales. Es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.”

²⁹ El art. 233-2 TRLOTUP prevé la posibilidad de sustitución de licencia por declaración responsable, siempre que se acompañe el certificado ECUV; pero no para obras de nueva planta como las que contempla el art. sexto de la Ley 2/2025.

mecanismo de intervención no puede justificarse o ampararse en el art. 149-1-1 CE; y que la exigencia de una intervención administrativa de control se basa en el art. 149-1-18 CE. Así, la sentencia indica:

“Igual encaje tiene el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 cuando exige, en este caso para determinados actividades y usos urbanísticos, que la técnica de intervención ha de ser, por la relevancia de los mismos, una autorización administrativa: esto es, un control de legalidad y de carácter previo a la realización de la actividad o uso urbanístico en cuestión. Podría entenderse que, al exigir un tipo concreto de intervención, se agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas, incurriendo con ello en un exceso. Sin embargo, tal previsión encuentra nuevamente su acomodo en la competencia estatal para fijar las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, por las razones antes expuestas, y permite a las Comunidades Autónomas establecer el régimen autorizatorio atendiendo a sus peculiaridades e incluso, extenderlo a otro tipo de actividades y usos urbanísticos. La constitucionalidad de la imposición por el Estado de un concreto mecanismo de intervención administrativa ya ha sido declarada por este Tribunal tanto en relación con la exigencia de una comunicación previa con veto en el ámbito de la gestión del aprovechamiento de los montes, considerando que en ese caso la regulación no agota la posibilidad de desarrollo de la legislación básica por parte de las Comunidades Autónomas (STC 49/2013, de 28 de febrero, FJ 11), como con la técnica de la declaración responsable en el caso de obras o instalaciones ubicadas en la servidumbre de protección de costas, al entender que en este caso no afecta a la competencia urbanística autonómica (STC 57/2016, de 17 de marzo, FJ 4). Por lo tanto, el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo de 2008 no excede, en lo que se refiere al aspecto analizado – exigencia de autorización para unas determinadas actividades y usos del suelo –, las competencias que ostenta el Estado al amparo del artículo 149.1.18 CE.”

Desde esta perspectiva, el bienintencionado art. sexto plantea problemas de constitucionalidad, dado su desajuste con la normativa básica estatal. Tema distinto es que se hubiera establecido un plazo breve para resolver y notificar la resolución autorizatoria, o que el Estado hubiera previsto, en alguna norma con rango legal, una excepción a la exigencia de autorización a la vista de las circunstancias completamente excepcionales derivadas de la DANA.

Algo similar sucede en el caso de que la edificación sea BIC y no se haya aprobado todavía el correspondiente plan de protección (art. 20-3 de la Ley 16/1985, que exige además que la licencia sea concedida

por la Administración competente en la materia) e incluso tras su aprobación (art. 20-4). Por cierto, el art. 20 no fue impugnado en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por STC 17/1991; y no debe perderse de vista el amplio concepto de expoliación que en alguna ocasión ha manejado el Tribunal Supremo, como paradigmáticamente ha sucedido en el plan especial de El Cabañal (STS de 25 de mayo de 2009 y la posterior de 23 de julio de 2014).

Por último, el art. 6-4 establece una previsión relativa a la ocupación temporal del suelo o vuelo demanial para instalar andamios y otras instalaciones auxiliares de carácter temporal, mientras se ejecutan las obras; en cuyo caso se prevé asimismo el sometimiento a declaración responsable. La ocupación con cosas muebles requiere autorización cuando el bien demanial es estatal (art.86 LPAP; salvo que exceda de cuatro años) y asimismo en el caso del dominio público autonómico, conforme a la Ley valenciana 14/2003, cuyo art. 60 regula las autorizaciones temporales³⁰. Lo que pasa es que el art. 84-1 LPAP dispone que “Nadie puede, sin título que lo autorice otorgado por la autoridad competente, ocupar bienes de dominio público o utilizarlos en forma que exceda el derecho de uso que, en su caso, corresponde a todos”; y el apartado tercero alude a concesiones y autorizaciones exclusivamente, como títulos de ocupación demanial. Y este precepto es básico, conforme a la disposición final segunda. De este modo, de nuevo la regulación autonómica, por lo demás absolutamente razonable, no resulta conforme con la normativa básica estatal.

³⁰ “El uso privativo de los bienes de dominio público requerirá autorización de ocupación temporal cuando no suponga la realización de obras de carácter permanente o instalaciones fijas o consista en estacionamiento de materiales o instalaciones de carácter accesorio y no permanente. A estos efectos, no tendrán consideración de obras de carácter permanente las de adecuación y mantenimiento del inmueble para el uso al que se destine”.