

# Manual de derecho urbanístico

Doctrina, legislación y jurisprudencia

**Ricardo Estévez Goytre**

*OCTAVA EDICIÓN ACTUALIZADA*

**Revisada y adaptada a la nueva legislación estatal y autonómica**

**Doctrina, legislación y jurisprudencia:**

- SSTC inconstitucionalidad de determinados arts. TR/08 y deberes de los propietarios de suelo urbano no consolidado
- SSTS responsabilidad subsidiaria de la Administración expropiante y doctrina de los sistemas generales que crean ciudad
- Texto Refundido Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana 2015
- Legislación autonómica actualizada

**Comares / Urbanismo**

---

# MANUAL DE DERECHO URBANÍSTICO

---

RICARDO ESTÉVEZ GOYTRE  
*Magistrado*

MANUAL  
DE DERECHO URBANÍSTICO

*OCTAVA EDICIÓN ACTUALIZADA*

Revisada y adaptada a la nueva legislación estatal y autonómica

Doctrina, legislación y jurisprudencia

GRANADA, 2016

© Ricardo Estévez Goytre  
Editorial Comares, S.L.  
Polígono Juncaril  
C/ Baza, parcela 208  
18220 Albolote (Granada)  
Tlf.: 958 465 382

<http://www.editorialcomares.com> • E-mail: [libreriacomares@comares.com](mailto:libreriacomares@comares.com)  
<https://www.facebook.com/Comares> • <https://twitter.com/comareseditor>

ISBN: 978-84-9045-388-9 • Depósito legal: GR. 83/2016

Fotocomposición, impresión y encuadernación: Comares

---

# SUMARIO

ABREVIATURAS UTILIZADAS . . . . .	XXIII
PRÓLOGO A LA OCTAVA EDICIÓN . . . . .	XXVII

## PRIMERA PARTE PARTE GENERAL

### CAPÍTULO I

#### **El derecho urbanístico: concepto y contenido. Evolución histórica y situación actual**

1. EL DERECHO URBANÍSTICO EN ESPAÑA: EVOLUCIÓN HISTÓRICA . . . . .	3
2. EL DERECHO URBANÍSTICO: CONCEPTO Y CONTENIDO . . . . .	9
3. EL PROBLEMA COMPETENCIAL EN EL DERECHO URBANÍSTICO: SITUACIÓN ACTUAL TRAS LA SENTENCIA NÚM. 61/1997, DE 20 DE MARZO, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL . . . . .	12
3.1. Los títulos competenciales . . . . .	12
3.1.1. <i>La competencia sobre urbanismo</i> . . . . .	13
3.1.2. <i>Delimitación negativa y positiva de la competencia ex art. 149.1 Constitución</i> . . . . .	14
3.1.3. <i>Contenido o significado de las «condiciones básicas»</i> . . . . .	15
3.2. Los preceptos de aplicación supletoria . . . . .	16
4. LEGISLACIÓN ESTATAL Y LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA. ESPECIAL REFERENCIA A LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES, Y A LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO, Y A SU TEXTO REFUNDIDO, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008. EL REGLAMENTO DE VALORACIONES (REAL DECRETO 1492/2011). . . . .	20

5. LAS SSTC 141/2014, 43/2015 Y 218/2015: DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL INCISO «HASTA EL MÁXIMO DEL DOBLE» DE LOS ARTS. 22.1.A) DE LA LEY 8/2007 Y 23.1.A) DEL TR/08. <i>INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE EXPECTATIVAS URBANÍSTICAS</i> . DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD DEL ART. 25.2.A) DEL TR/08, SOBRE VALORACIÓN DE <i>LA INDEMNIZACIÓN DE LA FACULTAD DE PARTICIPAR EN ACTUACIONES DE NUEVA URBANIZACIÓN</i> . . . . .	28
6. EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA . . . . .	29

## CAPÍTULO II

### El estatuto jurídico de la propiedad urbanística

1. EL ESTATUTO JURÍDICO DE LA PROPIEDAD URBANÍSTICA . . . . .	31
2. FACULTADES Y DEBERES URBANÍSTICOS. DE LOS DERECHOS Y DEBERES VINCULADOS A LA CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA DE LOS TERRENOS A LA REGULACIÓN DE LAS CONDICIONES BÁSICAS QUE GARANTIZAN LA IGUALDAD EN EL EJERCICIO DE LOS DEBERES CONSTITUCIONALES RELACIONADOS CON EL SUELO SEGÚN LA SITUACIÓN BÁSICA EN QUE SE ENCUENTRE . . . . .	39
2.1. Situaciones básicas del suelo a los efectos del TR/08. . . . .	43
2.1.1. <i>La situación de suelo rural. Especial referencia al suelo para el que los instrumentos de ordenación territorial y urbanística prevean o permitan su paso a la situación de suelo urbanizado</i> . . . . .	44
2.1.1.1. <i>Facultades</i> . . . . .	45
2.1.1.2. <i>Deberes y cargas</i> . . . . .	47
2.1.2. <i>La situación de suelo urbanizado</i> . . . . .	50
2.1.2.1. <i>Facultades</i> . . . . .	51
2.1.2.2. <i>Deberes y cargas</i> . . . . .	52
2.2. La clasificación urbanística de los terrenos. Facultades y deberes urbanísticos en las distintas clases de suelo y su correlación con las situaciones básicas de la nueva legislación de Suelo. . . . .	52
2.2.1. <i>Derechos y deberes los propietarios en suelo urbano consolidado</i> . . . . .	54
2.2.1.1. <i>Distinción entre suelo urbano consolidado y no consolidado</i> . . . . .	54
2.2.1.2. <i>Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano consolidado</i> . . . . .	54
2.2.2. <i>Derechos y deberes de los propietarios en suelo urbano no consolidado y en suelo urbanizable</i> . . . . .	57
2.2.2.1. <i>Derechos</i> . . . . .	57
2.2.2.2. <i>Deberes</i> . . . . .	60
3. LA ATRIBUCIÓN DEL APROVECHAMIENTO URBANÍSTICO POR EL PLANEAMIENTO Y APROVECHAMIENTO SUSCEPTIBLE DE APROPIACIÓN PRIVADA. . . . .	62
3.1. Planteamiento general: del TR/76 al TR/08 . . . . .	62
3.2. Comunidades con normativa urbanística . . . . .	65
3.3. Régimen aplicable a las Ciudades de Ceuta y Melilla . . . . .	68

## CAPÍTULO III

### El planeamiento urbanístico: principios generales

1. EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO . . . . .	69
2. TIPOLOGÍA DE LOS PLANES . . . . .	75
3. PRINCIPIOS DE JERARQUÍA Y COMPETENCIA EN LOS PLANES DE URBANISMO . . . . .	77

4.	NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PLANES DE URBANISMO. LA INDEROGABILIDAD SINGULAR DE LOS REGLAMENTOS: NULIDAD DE LAS RESERVAS DE DISPENSACIÓN . . . . .	81
5.	LA POTESTAD DE PLANEAMIENTO. <i>EL IUS VARLANDI</i> . . . . .	85

## SEGUNDA PARTE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO MUNICIPAL

### CAPÍTULO IV El Plan General de Ordenación Urbana (I)

1.	EL PLANEAMIENTO GENERAL . . . . .	91
2.	EL PLAN GENERAL DE ORDENACIÓN URBANA . . . . .	92
2.1.	Concepto . . . . .	92
2.2.	Contenido. . . . .	93
2.3.	Clasificación y régimen jurídico del suelo . . . . .	94
2.3.1.	<i>Suelo urbano. El criterio de la integración en la malla urbana y de los servicios adecuados</i> . . . . .	95
2.3.2.	<i>Suelo urbanizable</i> . . . . .	98
2.3.3.	<i>Suelo no urbanizable</i> . . . . .	102
2.4.	Objeto . . . . .	104
2.5.	Determinaciones de carácter general. . . . .	105

### CAPÍTULO V El Plan General de Ordenación Urbana (II)

2.6.	Suelos dotacionales . . . . .	109
2.6.1.	<i>Concepto</i> . . . . .	109
2.6.2.	<i>Obtención</i> . . . . .	113
2.6.2.1.	<i>Sistemas generales</i> . . . . .	113
2.6.2.2.	<i>Sistemas locales</i> . . . . .	119
2.7.	Determinaciones en suelo urbano . . . . .	121
2.8.	Determinaciones en suelo urbanizable programado (actualmente delimitado o sectorizado). . . . .	123
2.9.	El deber de reserva de suelo para vivienda protegida. . . . .	125
2.10.	Las técnicas de equidistribución: el aprovechamiento medio y el aprovechamiento tipo. Otras técnicas equidistributivas. . . . .	126
2.10.1.	<i>El aprovechamiento medio: Comunidades que han optado por esta técnica equidistributiva</i> . . . . .	126
2.10.2.	<i>Las áreas de reparto y el aprovechamiento tipo. Comunidades que siguen esta técnica de equidistribución</i> . . . . .	129
2.10.3.	<i>Variaciones sobre técnicas anteriores</i> . . . . .	133
2.11.	Determinaciones en suelo urbanizable no programado . . . . .	134
2.12.	Determinaciones en suelo no urbanizable . . . . .	135
2.13.	Régimen de los Municipios sin Plan de ordenación: los estándares urbanísticos . . . . .	137
3.	DOCUMENTACIÓN DEL PLAN GENERAL . . . . .	138
3.1.	Municipios pertenecientes a Comunidades Autónomas con normativa urbanística propia . . . . .	138

3.2.	Régimen supletorio aplicable a las Comunidades sin normativa específica y a las ciudades de Ceuta y Melilla . . . . .	139
3.3.	El programa de actuación del Plan General . . . . .	142
3.4.	El estudio económico-financiero . . . . .	143
4.	<b>APROBACIÓN DEL PLAN GENERAL</b> . . . . .	143
4.1.	Aprobación inicial . . . . .	143
4.2.	Aprobación provisional . . . . .	144
4.3.	Aprobación definitiva . . . . .	147
4.3.1.	<i>Régimen general</i> . . . . .	147
4.3.2.	<i>Especial referencia a las Ciudades de Ceuta y Melilla</i> . . . . .	149
4.3.3.	<i>Bienes afectados a la Defensa Nacional, al Ministerio de Defensa o al uso de las fuerzas armadas</i> . . . . .	150
4.4.	Publicación, notificación y recursos . . . . .	150
4.5.	Aprobación por silencio administrativo. Sus límites . . . . .	151

## CAPÍTULO VI

### **Las Normas Complementarias y Subsidiarias del planeamiento. Los Proyectos de Delimitación de Suelo Urbano. Instrumentos de planeamiento general de creación autonómica**

5.	<b>LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO</b> . . . . .	153
5.1.	Significado y naturaleza . . . . .	153
5.2.	Objeto . . . . .	155
5.3.	Determinaciones . . . . .	155
5.3.1.	<i>De las Normas Complementarias del Planeamiento</i> . . . . .	155
5.3.2.	<i>De las Normas Subsidiarias del Planeamiento de ámbito provincial</i> . . . . .	156
5.3.3.	<i>De las Normas Subsidiarias del Planeamiento Municipales</i> . . . . .	157
5.3.4.	<i>Contenido de las Normas</i> . . . . .	157
5.3.5.	<i>Desarrollo de las Normas</i> . . . . .	159
5.3.6.	<i>Documentación</i> . . . . .	159
5.3.7.	<i>De las Normas de aplicación directa</i> . . . . .	160
6.	<b>APROBACIÓN DE LAS NORMAS</b> . . . . .	160
7.	<b>LOS PROYECTOS DE DELIMITACIÓN DE SUELO URBANO</b> . . . . .	160
7.1.	Concepto y contenido . . . . .	160
7.2.	Naturaleza jurídica . . . . .	161
7.3.	Documentación . . . . .	162
7.4.	Límites de la edificación . . . . .	163
8.	<b>APROBACIÓN DE LOS PDSU</b> . . . . .	163
9.	<b>INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO GENERAL Y COMPLEMENTARIOS CREADOS POR LA LEGISLACIÓN URBANÍSTICA AUTONÓMICA</b> . . . . .	163
9.1.	Los Planes de Sectorización de Madrid, Andalucía y País Vasco . . . . .	164
9.2.	Los Planes de compatibilización del planeamiento general del País Vasco . . . . .	166
9.3.	Los Planes Directores Urbanísticos, las Normas de Planeamiento Urbanístico y los Programas de Actuación Urbanística Municipal de Cataluña . . . . .	167
9.4.	Las Normas Urbanísticas Regionales y los Planes Generales de Ordenación Urbana de los pequeños municipios de Cantabria . . . . .	168
9.5.	Los Planes de Ordenación Estructural y el Plan de Ordenación Pormenorizada de la comunidad Valenciana . . . . .	169
9.6.	Otros instrumentos de ordenación territorial y urbanística regulados en la legislación autonómica . . . . .	170

## CAPÍTULO VII

**El planeamiento de desarrollo (I): El derecho a la transformación urbanística del suelo urbanizable. Instrumentos para la delimitación de sectores o ámbitos de actuación. Los Planes Parciales. Los Planes de iniciativa particular. Instrumentos de carácter temporal**

INTRODUCCIÓN. EL DERECHO A LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE: LAS ACTUACIONES DE TRANSFORMACIÓN URBANÍSTICA . . . . .	171
1. DE LOS PROGRAMAS DE ACTUACIÓN URBANÍSTICA DEL TR/76 A LOS INSTRUMENTOS DE CREACIÓN AUTONÓMICA PARA LA DELIMITACIÓN DE ÁMBITOS O SECTORES . . . . .	174
1.1. Los Programas de Actuación Urbanística . . . . .	176
1.1.1. <i>Significado</i> . . . . .	176
1.1.2. <i>Concepto de unidad urbanística integrada</i> . . . . .	178
1.1.3. <i>Determinaciones (contenido)</i> . . . . .	179
1.1.4. <i>Desarrollo de los PAU</i> . . . . .	180
1.2. Instrumentos para la delimitación de ámbitos o sectores en el suelo urbanizable: los Planes de Sectorización y los Planes Parciales de delimitación. Otros instrumentos creados por la legislación autonómica . . . . .	180
2. LOS PLANES PARCIALES. . . . .	184
2.1. Significado, naturaleza y características . . . . .	184
2.2. Objeto . . . . .	185
2.3. Determinaciones (contenido) . . . . .	186
2.4. Documentación . . . . .	193
2.5. Aprobación de los Planes Parciales . . . . .	195
2.5.1. <i>Aprobación inicial</i> . . . . .	196
2.5.2. <i>Aprobación provisional</i> . . . . .	196
2.5.3. <i>Aprobación definitiva</i> . . . . .	197
2.5.4. <i>Subrogación de la Comunidad Autónoma</i> . . . . .	198
2.5.5. <i>Especial referencia a las Ciudades de Ceuta y Melilla</i> . . . . .	198
2.6. <i>Los Planes de iniciativa particular</i> . . . . .	199
3. APROBACIÓN POR SILENCIO ADMINISTRATIVO DE LOS PLANES ELABORADOS POR LOS PARTICULARES O POR LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS A LAS QUE NO COMPETA SU APROBACIÓN, PARA LA TRANSFORMACIÓN DEL SUELO URBANIZABLE. . . . .	201
4. INSTRUMENTOS DE CARÁCTER TEMPORAL . . . . .	201
4.1. Los Programas para el desarrollo de las Actuaciones Integradas (PAI) de la Comunidad Valenciana . . . . .	201
4.2. Los Programas de Actuación Urbanizadora y los Programas de Ejecución de Castilla-La Mancha y Extremadura . . . . .	205
4.3. Los Programas de Actuación de la Región de Murcia. . . . .	206
4.4. Los programas de actuación urbanística municipal de Cataluña . . . . .	207
4.5. Los programas de urbanización de la Comunidad de Aragón . . . . .	209

## CAPÍTULO VIII

**El planeamiento de desarrollo (II): Los Planes Especiales y los Estudios de Detalle. Las Ordenanzas Municipales de Edificación y Uso del Suelo. Instrumentos urbanísticos de carácter no normativo: los Catálogos y los Proyectos de Urbanización**

5. LOS PLANES ESPECIALES. . . . .	211
5.1. Significado, naturaleza y características . . . . .	211
5.2. Clases de Planes Especiales. . . . .	212

5.2.1.	<i>Planes Especiales de reforma interior y saneamiento</i> . . . . .	214
5.2.2.	<i>Planes Especiales de protección.</i> . . . . .	215
5.3.	Documentación de los Planes Especiales . . . . .	216
5.4.	Aprobación de los Planes Especiales que desarrollen el planeamiento general. . . . .	217
5.5.	Aprobación de los Planes Especiales que no desarrollen el planeamiento general . . . . .	217
5.5.1.	<i>Aprobación inicial</i> . . . . .	217
5.5.2.	<i>Aprobación provisional.</i> . . . . .	217
5.5.3.	<i>Aprobación definitiva.</i> . . . . .	218
5.5.4.	<i>Especial referencia a Ceuta y Melilla</i> . . . . .	218
6.	LOS ESTUDIOS DE DETALLE . . . . .	218
6.1.	Significado, naturaleza y características . . . . .	218
6.2.	Finalidad . . . . .	219
6.3.	Documentación . . . . .	220
6.4.	Aprobación de los Estudios de Detalle . . . . .	220
6.4.1.	<i>Aprobación inicial</i> . . . . .	221
6.4.2.	<i>Aprobación definitiva.</i> . . . . .	221
6.4.3.	<i>Aprobación por silencio administrativo</i> . . . . .	222
6.4.4.	<i>Subrogación de la Comunidad Autónoma.</i> . . . . .	222
7.	LAS ORDENANZAS MUNICIPALES DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO . . . . .	222
7.1.	Concepto y contenido . . . . .	222
7.2.	Objeto y clases . . . . .	225
8.	INSTRUMENTOS URBANÍSTICOS DE CARÁCTER NO NORMATIVO . . . . .	224
8.1.	Los catálogos . . . . .	224
8.1.1.	<i>Concepto y naturaleza</i> . . . . .	224
8.1.2.	<i>Registro de bienes catalogados</i> . . . . .	225
8.2.	Los proyectos de urbanización . . . . .	225
8.2.1.	<i>Significado, naturaleza y características</i> . . . . .	225
8.2.2.	<i>Contenido</i> . . . . .	226
8.2.3.	<i>Documentación</i> . . . . .	226
8.2.4.	<i>No sujeción a licencia</i> . . . . .	227
8.2.5.	<i>Aprobación</i> . . . . .	227
8.2.6.	<i>Aprobación por silencio administrativo</i> . . . . .	227

## CAPÍTULO IX

### Suspensión del otorgamiento de licencias

1.	SIGNIFICADO, FINALIDAD Y CLASES . . . . .	229
1.1.	Significado . . . . .	229
1.2.	Finalidad . . . . .	229
1.3.	Clases . . . . .	230
2.	LÍMITES DE LA SUSPENSIÓN . . . . .	230
3.	DURACIÓN DE LA SUSPENSIÓN . . . . .	231
4.	PROCEDIMIENTO . . . . .	232
5.	DERECHO A INDEMNIZACIÓN POR LA SUSPENSIÓN DE LICENCIAS . . . . .	232

## CAPÍTULO X

### Efectos de la aprobación de los Planes

1.	DE LA PUBLICIDAD DE LOS PLANES . . . . .	235
1.1.	Acceso a los Planes urbanísticos y consulta de documentación . . . . .	235

1.2. Derecho a obtener información escrita . . . . .	236
1.3. Libro-registro del planeamiento . . . . .	236
1.4. Publicidad referente a la venta de terrenos . . . . .	236
1.5. Cédulas urbanísticas . . . . .	237
2. OBLIGATORIEDAD DE LOS PLANES . . . . .	237
2.1. Obligatoriedad . . . . .	237
2.2. Nulidad de las reservas de dispensación . . . . .	238
3. USOS Y OBRAS PROVISIONALES . . . . .	239
4. RÉGIMEN DE LOS EDIFICIOS FUERA DE ORDENACIÓN . . . . .	240
5. LEGITIMACIÓN DE LAS EXPROPIACIONES . . . . .	240

#### CAPÍTULO XI

### **Vigencia, revisión y modificación del planeamiento urbanístico. Defensa de zonas verdes y espacios públicos**

1. VIGENCIA DE LOS PLANES . . . . .	243
2. MODIFICACIÓN Y REVISIÓN DE LOS PLANES . . . . .	244
3. PROCEDIMIENTO . . . . .	245
4. DERECHO A INDEMNIZACIÓN POR ALTERACIONES DEL PLANEAMIENTO . . . . .	245
5. REVISIÓN DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN DEL PLAN . . . . .	247
6. REVISIÓN DE LAS NORMAS COMPLEMENTARIAS Y SUBSIDIARIAS DEL PLANEAMIENTO . . . . .	248
7. MODIFICACIONES DE LOS PLANES . . . . .	248
8. SUSPENSIÓN DE LA VIGENCIA DE LOS PLANES . . . . .	249
9. DEFENSA DE ZONAS VERDES Y ESPACIOS LIBRES . . . . .	250

## TERCERA PARTE LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO (GESTIÓN URBANÍSTICA)

#### CAPÍTULO XII

### **La equidistribución de beneficios y cargas**

1. LA EJECUCIÓN DIRECTA DEL PLANEAMIENTO: ACTUACIONES ASISTEMÁTICAS EN SUELO URBANO . . . . .	253
1.1. Introducción . . . . .	253
1.2. Actuaciones asistemáticas (en suelo urbano consolidado) . . . . .	254
2. LA EJECUCIÓN POR POLÍGONOS Y UNIDADES DE ACTUACIÓN . . . . .	260
2.1. El deber de participar en los deberes legales de promoción de la urbanización en un régimen de equitativa distribución de beneficios y cargas. Conceptos de «polígono» y «unidad de actuación» y su refundición en el de «unidad de ejecución» . . . . .	260
2.2. Las actuaciones sistemáticas en suelo urbano . . . . .	263
2.3. Las actuaciones en suelo urbanizable . . . . .	264
3. CLASES . . . . .	265
4. REQUISITOS, PROCEDIMIENTO Y LÍMITES DE LA DELIMITACIÓN DE POLÍGONOS O UNIDADES DE ACTUACIÓN . . . . .	267
4.1. De los polígonos y unidades de actuación . . . . .	267
4.1.1. <i>Requisitos</i> . . . . .	267

4.1.2.	<i>Procedimiento</i> .....	268
4.1.3.	<i>Límites</i> .....	269
4.1.4.	<i>Modificación</i> .....	269
4.2.	De las unidades de ejecución .....	270

### CAPÍTULO XIII

#### Los sistemas de actuación urbanística

1.	LOS DISTINTOS SISTEMAS DE ACTUACIÓN .....	271
2.	CRITERIOS PARA SU ELECCIÓN .....	278
2.1.	Régimen general (supletorio) .....	278
2.2.	Legislación urbanística autonómica .....	281
2.3.	La sustitución del sistema de actuación y sus límites .....	283

### CAPÍTULO XIV

#### El sistema de compensación

1.	CONSIDERACIONES GENERALES .....	285
2.	PROPIETARIOS AFECTADOS Y OTROS TITULARES DE DERECHOS .....	287
3.	PROPIEDADES AFECTAS AL SISTEMA .....	290
4.	SIGNIFICADO Y TRAMITACIÓN DE LOS ESTATUTOS Y BASES DE ACTUACIÓN. CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN .....	291
4.1.	Iniciación: aprobación inicial de los Estatutos y Bases de Actuación .....	291
4.2.	Aprobación definitiva y nombramiento de representante municipal en la Junta .....	293
4.3.	Constitución en escritura pública .....	294
4.4.	Naturaleza jurídica .....	294
5.	EFFECTOS DE LA CONSTITUCIÓN DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN .....	295
6.	EL PROYECTO DE COMPENSACIÓN. EFFECTOS DE SU APROBACIÓN .....	295
6.1.	<i>Significado y contenido</i> .....	295
6.2.	<i>Tramitación y efectos de su aprobación</i> .....	296
6.2.1.	<i>Aprobación inicial</i> .....	296
6.2.2.	<i>Aprobación definitiva</i> .....	297
6.2.3.	<i>Efectos de la aprobación del proyecto de compensación</i> .....	297
7.	OBLIGACIONES DE LA JUNTA DE COMPENSACIÓN Y DE LOS PROPIETARIOS INTEGRADOS EN ELLA .....	298
7.1.	<i>Ejecución de las obras de urbanización</i> .....	298
7.2.	<i>Cesión de terrenos y obras de urbanización</i> .....	299
8.	RESPONSABILIDAD DE LA JUNTA Y DE SUS MIEMBROS .....	301

### CAPÍTULO XV

#### El sistema de cooperación

1.	CONSIDERACIONES GENERALES .....	303
2.	LA REPARCELACIÓN .....	305
2.1.	Significado .....	305
2.2.	Objeto .....	305
2.3.	Unidad reparcelable .....	306
2.4.	Requisitos formales .....	307
2.5.	Interesados .....	307

2.6.	Contenido . . . . .	308
2.6.1.	<i>Definición de derechos</i> . . . . .	308
2.6.2.	<i>Definición, valoración y adjudicación de las fincas resultantes</i> . . . . .	308
2.6.3.	<i>Indemnizaciones</i> . . . . .	310
2.7.	Tramitación de los proyectos de reparcelación . . . . .	311
2.7.1.	<i>Iniciación</i> . . . . .	311
2.7.2.	<i>Suspensión del otorgamiento de licencias</i> . . . . .	313
2.7.3.	<i>Sustanciación</i> . . . . .	314
2.8.	Formalización e inscripción del proyecto de reparcelación . . . . .	316
2.9.	Efectos de la aprobación del proyecto de reparcelación . . . . .	317
2.9.1.	<i>Efectos jurídico-reales</i> . . . . .	317
2.9.2.	<i>Efectos económicos</i> . . . . .	319
	2.9.2.1. <i>La cuenta de liquidación provisional</i> . . . . .	319
	2.9.2.2. <i>La cuenta de liquidación definitiva</i> . . . . .	320
	2.9.2.3. <i>Las exenciones tributarias</i> . . . . .	321
3.	MODALIDADES DE EJECUCIÓN DE LA OBRA URBANIZADORA . . . . .	321
4.	LA DISTRIBUCIÓN DE LOS GASTOS DE URBANIZACIÓN . . . . .	322
5.	LA DECLARACIÓN DE INNECESARIEDAD DE LA REPARCELACIÓN Y LOS PROCEDIMIENTOS ABREVIADOS . . . . .	323
5.1.	Declaración de innecesariedad de la reparcelación . . . . .	323
5.2.	Reparcelación voluntaria . . . . .	324
5.3.	Reparcelación simplemente económica . . . . .	325
5.4.	Normalización de fincas . . . . .	326

## CAPÍTULO XVI

### **La participación de los interesados en la gestión urbanística: las entidades urbanísticas colaboradoras**

1.	LA PARTICIPACIÓN DE LOS INTERESADOS EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA . . . . .	329
2.	LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS. CONCEPTO, NATURALEZA Y RÉGIMEN JURÍDICO . . . . .	330
3.	CLASES Y FUNCIONES DE LAS ENTIDADES URBANÍSTICAS COLABORADORAS . . . . .	332
3.1.	Las Juntas de Compensación . . . . .	332
3.2.	Las Asociaciones administrativas de propietarios en el sistema de cooperación . . . . .	334
	3.2.1. <i>Concepto, finalidad y régimen jurídico</i> . . . . .	334
	3.2.2. <i>Funciones</i> . . . . .	334
3.3.	Las entidades de conservación . . . . .	335

## CAPÍTULO XVII

### **Las expropiaciones urbanísticas**

1.	SUPUESTOS EXPROPIATORIOS . . . . .	339
2.	LA EXPROPIACIÓN COMO SISTEMA DE ACTUACIÓN . . . . .	341
3.	EL PROCEDIMIENTO EXPROPIATORIO . . . . .	344
3.1.	La tasación individualizada . . . . .	344
3.2.	La tasación conjunta . . . . .	349
4.	LA OCUPACIÓN DIRECTA . . . . .	351
5.	REVERSIÓN DE LAS EXPROPIACIONES . . . . .	353
6.	EL DESISTIMIENTO EN LAS EXPROPIACIONES URBANÍSTICAS . . . . .	355

7. LA RESPONSABILIDAD SUBSIDIARIA DE LA ADMINISTRACIÓN EN LAS ACTUACIONES EXPROPIATORIAS . . . . .	357
--	-----

### CAPÍTULO XVIII

#### Valoraciones urbanísticas

1. VALORACIÓN DE LOS TERRENOS: DE LA VALORACIÓN SEGÚN SU CLASIFICACIÓN URBANÍSTICA A LA VALORACIÓN SEGÚN LA SITUACIÓN REAL EN QUE SE ENCUENTREN. . . . .	363
1.1. Evolución legislativa y situación actual . . . . .	363
1.2. Ámbito del régimen de valoraciones . . . . .	369
2. REGLAS PARA LA VALORACIÓN DEL SUELO . . . . .	369
2.1. Reglas generales . . . . .	369
2.2. Valoración en el suelo rural . . . . .	372
2.2.1. Reglas del art. 23 TR/08 (36 TR/15). . . . .	373
2.2.2. El Reglamento de Valoraciones . . . . .	375
2.2.3. Las expectativas urbanísticas. . . . .	376
2.2.4. La expropiación de la facultad de participar en actuaciones de nueva urbanización. . . . .	377
2.2.5. La doctrina de los sistemas generales que «crean ciudad» . . . . .	382
2.3. Valoración en el suelo urbanizado . . . . .	385
2.3.1. Valoración del suelo urbano no edificado o en situaciones asimilables. . . . .	386
2.3.2. Valoración del suelo edificado o en curso de edificación . . . . .	387
2.3.3. Valoración del suelo urbanizado sometido a actuaciones de reforma o renovación de la urbanización. . . . .	388
2.4. Valoración del suelo en régimen de equidistribución de beneficios y cargas. . . . .	388
2.5. Reglas para las actuaciones expropiatorias. . . . .	389
3. VALORACIONES DE EDIFICIOS, OBRAS, PLANTACIONES Y OTROS BIENES Y DERECHOS . . . . .	391
3.1. Edificaciones, construcciones e instalaciones, sembrados y plantaciones . . . . .	391
3.2. Derechos de arrendamiento . . . . .	392
3.3. Concesiones administrativas y derechos reales sobre inmuebles. . . . .	394
3.4. Constitución de servidumbres . . . . .	396
4. MOMENTO AL QUE SE ENTIENDEN REFERIDAS LAS VALORACIONES EN LOS SUPUESTOS ANTERIORES. . . . .	398

### CAPÍTULO XIX

#### El Patrimonio Municipal del Suelo.

##### Otros instrumentos de intervención en el mercado del suelo

1. EL PATRIMONIO MUNICIPAL DEL SUELO . . . . .	401
1.1. Significado . . . . .	401
1.2. Bienes que lo integran. . . . .	404
1.3. Constitución. . . . .	405
1.4. Destino. . . . .	406
1.5. Inembargabilidad de los bienes integrantes del PMS . . . . .	411
2. EL DERECHO DE SUPERFICIE . . . . .	412
2.1. Concepto . . . . .	412
2.2. Procedimiento y régimen jurídico . . . . .	414
2.3. Transmisión, gravamen y extinción. . . . .	414
3. LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO . . . . .	415
3.1. Concepto . . . . .	416

3.1.1.	<i>En el Derecho Civil</i> . . . . .	416
3.1.2.	<i>En el Derecho Urbanístico</i> . . . . .	416
3.2.	Procedimiento para la delimitación de las áreas. . . . .	417
3.3.	Efectos de la delimitación. . . . .	417

## CAPÍTULO XX

**Los convenios urbanísticos: clases y régimen jurídico**

1.	SIGNIFICADO, FINALIDAD Y CLASES DE LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS. . . . .	419
1.1.	Significado de los convenios urbanísticos . . . . .	419
1.2.	Finalidad . . . . .	421
1.3.	Clases . . . . .	422
2.	RÉGIMEN JURÍDICO . . . . .	422
2.1.	Reglas generales . . . . .	422
2.2.	Tramitación y aprobación de los convenios urbanísticos . . . . .	424
2.3.	Carácter de los actos y convenios regulados en la legislación urbanística. . . . .	424
3.	NATURALEZA. . . . .	424
4.	LÍMITES . . . . .	426
5.	LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS EN LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA. . . . .	428
5.1.	Andalucía . . . . .	429
5.2.	Aragón . . . . .	430
5.3.	Asturias . . . . .	431
5.4.	Baleares . . . . .	433
5.5.	Canarias . . . . .	435
5.6.	Cantabria . . . . .	436
5.7.	Castilla-La Mancha . . . . .	438
5.8.	Castilla-y León. . . . .	439
5.9.	Cataluña . . . . .	440
5.10.	Extremadura . . . . .	441
5.11.	Galicia . . . . .	441
5.12.	La Rioja . . . . .	443
5.13.	Madrid . . . . .	444
5.14.	Murcia . . . . .	445
5.15.	Navarra. . . . .	446
5.16.	País Vasco. . . . .	448
5.17.	Comunidad Valenciana. . . . .	449

CUARTA PARTE  
LA DISCIPLINA URBANÍSTICA

## CAPÍTULO XXI

**Intervención urbanística en la edificación y usos del suelo:  
la licencia urbanística (I)**

1.	LA LICENCIA URBANÍSTICA. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA . . . . .	455
2.	ACTOS SUJETOS A LICENCIA . . . . .	459
3.	EL PROCEDIMIENTO DE OTORGAMIENTO DE LICENCIAS . . . . .	460
3.1.	Licencias de edificación en suelo urbano. . . . .	462
3.1.1.	<i>Suelo urbano consolidado por la urbanización</i> . . . . .	462

3.1.2.	<i>Suelo urbano no consolidado por la urbanización.</i> . . . . .	465
3.2.	Licencias de edificación en suelo urbanizable . . . . .	466
3.2.1.	<i>Suelo urbanizable programado o sectorizado.</i> . . . . .	467
3.2.2.	<i>Suelo urbanizable no programado o no sectorizado.</i> . . . . .	468
3.3.	Licencias de edificación en suelo no urbanizable. . . . .	469
3.4.	Licencias de parcelación . . . . .	471
3.4.1.	<i>Parcelaciones urbanísticas.</i> . . . . .	471
3.4.2.	<i>Régimen de las segregaciones en suelo no urbanizable.</i> . . . . .	472
3.5.	Licencias de demolición . . . . .	473
3.6.	Usos y obras provisionales e instalaciones desmontables . . . . .	474
3.6.1.	<i>Usos y obras provisionales.</i> . . . . .	474
3.6.2.	<i>Instalaciones desmontables e instalaciones prefabricadas.</i> . . . . .	476
3.7.	Obras en edificios fuera de ordenación . . . . .	478
3.8.	Licencias de obras y licencias de actividad. . . . .	478
3.9.	Licencias de primera ocupación . . . . .	482
4.	LAS OBRAS PÚBLICAS Y EL URBANISMO. SOMETIMIENTO A LICENCIA DE LOS ACTOS DE EDIFICACIÓN Y USO DEL SUELO PROMOVIDOS POR LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS..	483

## CAPÍTULO XXII

### La licencia urbanística (II)

1.	LA RESOLUCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE LICENCIA: LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS Y LOS ACTOS PRESUNTOS. . . . .	487
1.1.	Resolución expresa . . . . .	487
1.2.	Resolución presunta . . . . .	488
2.	LA CADUCIDAD DE LAS LICENCIAS . . . . .	494
3.	LA TRANSMISIBILIDAD DE LAS LICENCIAS . . . . .	495
4.	EL CONDICIONAMIENTO DE LAS LICENCIAS . . . . .	496
5.	LA LICENCIA URBANÍSTICA Y LA RESPONSABILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN . . . . .	496
6.	LA REVISIÓN DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS: SUPUESTOS INDEMNIZATORIOS . . . . .	498
6.1.	Anulación. . . . .	498
6.2.	Nulidad. . . . .	501
6.3.	Demora injustificada en su otorgamiento o denegación improcedente . . . . .	502
6.4.	Caducidad, error en el otorgamiento y revocación. . . . .	503
7.	LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS. . . . .	508

## CAPÍTULO XXIII

### El deber de conservación: ruinas y órdenes de ejecución

1.	LA DECLARACIÓN DE RUINA. . . . .	509
1.1.	Supuestos en que procede . . . . .	509
1.2.	Doctrina jurisprudencial . . . . .	511
2.	PROCEDIMIENTOS PARA LA DECLARACIÓN DE RUINA . . . . .	512
2.1.	Consideraciones generales. . . . .	512
2.2.	Procedimiento contradictorio de ruina . . . . .	514
2.3.	Ruina inminente. . . . .	515
3.	LAS ÓRDENES DE EJECUCIÓN . . . . .	517
3.1.	El deber de conservación y sus límites. . . . .	517
3.2.	Supuestos en que proceden y financiación de las obras . . . . .	517
4.	PROCEDIMIENTO . . . . .	519

4.1.	Procedimiento general de las órdenes de ejecución . . . . .	519
4.2.	La suspensión de las obras que se ejecuten sin orden de ejecución o al amparo de órdenes que constituyan manifiestamente una infracción urbanística grave. . . . .	521
4.3.	La revisión de las órdenes de ejecución: supuestos de nulidad y de anulabilidad . . . . .	521
5.	RESPONSABILIDAD DE LOS PROPIETARIOS Y REINTEGRO DE GASTOS . . . . .	521

## CAPÍTULO XXIV

**Las infracciones urbanísticas (I)**

1.	CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS . . . . .	523
2.	LA APLICACIÓN DE LOS PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL DERECHO PENAL AL DERECHO URBANÍSTICO SANCIONADOR . . . . .	526
2.1.	Consideraciones generales. . . . .	526
2.2.	Derechos y garantías reconocidos en la LRJ-PAC y en la legislación urbanística. Análisis de la doctrina jurisprudencial. . . . .	529
2.2.1.	<i>El principio de legalidad</i> . . . . .	529
2.2.2.	<i>El principio de tipicidad. Las leyes en blanco</i> . . . . .	532
2.2.3.	<i>El principio de irretroactividad</i> . . . . .	536
2.2.4.	<i>Prohibición de la analogía</i> . . . . .	537
2.2.5.	<i>El principio de responsabilidad. La culpabilidad</i> . . . . .	538
2.2.6.	<i>La presunción de inocencia</i> . . . . .	540
3.	LA PROPORCIONALIDAD EN EL DERECHO URBANÍSTICO SANCIONADOR. CIRCUNSTANCIAS AGRAVANTES Y ATENUANTES . . . . .	543
4.	LAS INFRACCIONES URBANÍSTICAS Y SUS CONSECUENCIAS JURÍDICAS . . . . .	548
5.	EL PRINCIPIO <i>NOM BIS IN IDEM</i> . SUPUESTOS DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS CONSTITUTIVAS DE ILÍCITOS PENALES: DELITOS RELATIVOS A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y A LA PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y MEDIO AMBIENTE . . . . .	549

## CAPÍTULO XXV

**Las infracciones urbanísticas (II)**

1.	CLASES DE INFRACCIONES URBANÍSTICAS . . . . .	553
2.	SUJETOS RESPONSABLES. EL PRINCIPIO DE PERSONALIDAD DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS SANCIONES . . . . .	554
3.	REGLAS PARA LA APLICACIÓN DE LAS SANCIONES URBANÍSTICAS . . . . .	556
3.1.	La sanción urbanística abstractamente considerada. . . . .	556
3.1.1.	<i>Parcelaciones</i> . . . . .	556
3.1.2.	<i>Actos que infrinjan las normas sobre uso del suelo</i> . . . . .	557
3.1.3.	<i>Actos que infrinjan las normas sobre la edificación</i> . . . . .	558
3.1.4.	<i>Actos que infrinjan las normas sobre parcela mínima</i> . . . . .	558
3.1.5.	<i>Actos que infrinjan las normas sobre distancias de las edificaciones entre sí y en relación con los linderos de la finca</i> . . . . .	559
3.1.6.	<i>Actos de edificación o demolición en lugares objeto de protección especial por su valor monumental, histórico, artístico, arqueológico, cultural, típico o tradicional</i> . . . . .	559
3.1.7.	<i>Infracción de las normas sobre seguridad, salubridad y ornato público o por motivos turísticos o culturales</i> . . . . .	560
3.1.8.	<i>Ejecución de obras de urbanización sin la aprobación del correspondiente proyecto</i> . . . . .	560

3.1.9.	<i>Actos de uso del suelo y la edificación legalizables</i> . . . . .	561
3.2.	Criterios para la graduación de las sanciones urbanísticas: concreción del porcentaje aplicable . . . . .	561
3.2.1.	<i>Regla general: supuestos en que no concurran circunstancias atenuantes ni agravantes</i> . . . . .	561
3.2.2.	<i>Supuestos en que concurran sólo circunstancias agravantes</i> . . . . .	563
3.2.3.	<i>Supuestos en que concurran sólo circunstancias atenuantes</i> . . . . .	563
3.2.4.	<i>Concurrencia de infracciones urbanísticas</i> . . . . .	564
3.2.5.	<i>Prohibición del beneficio económico</i> . . . . .	564
4.	EL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR . . . . .	565
4.1.	Actuaciones previas e iniciación del procedimiento . . . . .	565
4.2.	Instrucción del procedimiento . . . . .	566
4.2.1.	<i>Actuaciones y alegaciones</i> . . . . .	566
4.2.2.	<i>Prueba</i> . . . . .	567
4.2.3.	<i>Propuesta de resolución</i> . . . . .	567
4.2.4.	<i>Audiencia</i> . . . . .	568
4.3.	Resolución . . . . .	568
4.4.	Órgano competente. Separación de los órganos instructor y resolutorio . . . . .	570
5.	LA PRESCRIPCIÓN DE LAS INFRACCIONES Y DE LAS SANCIONES URBANÍSTICAS . . . . .	570
5.1.	<i>Reglas para la prescripción de las infracciones urbanísticas</i> . . . . .	570
5.2.	<i>Reglas para la prescripción de las sanciones</i> . . . . .	574
6.	LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTOS SANCIONADOR . . . . .	575

## CAPÍTULO XXVI

### La protección de la legalidad urbanística

1.	LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA: EL RESTABLECIMIENTO DEL ORDEN JURÍDICO-URBANÍSTICO INFRINGIDO . . . . .	579
2.	NATURALEZA JURÍDICA DE LAS MEDIDAS DE RESTABLECIMIENTO . . . . .	579
3.	EL PROCEDIMIENTO PARA EL RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA . . . . .	581
3.1.	Obras en ejecución sin licencia o sin ajustarse a sus determinaciones . . . . .	582
3.1.1.	<i>Primera fase: suspensión de los actos de edificación y uso del suelo</i> . . . . .	582
3.1.2.	<i>Segunda fase: la orden de restablecimiento</i> . . . . .	583
3.2.	Obras finalizadas . . . . .	584
3.3.	Otras medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística . . . . .	585
3.4.	Órgano competente . . . . .	585
4.	EL PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD O DE MENOR DEMOLICIÓN . . . . .	586
5.	LA PRESCRIPCIÓN DE LA INFRACCIÓN Y LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA . . . . .	587
6.	RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS CONSTRUCCIONES ILEGALES RESPECTO DE LAS QUE HAYA CADUCADO LA ACCIÓN DE RESTABLECIMIENTO . . . . .	588
7.	LA CADUCIDAD DEL PROCEDIMIENTO DE RESTABLECIMIENTO DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA . . . . .	588
8.	LA PRESCRIPCIÓN DE LAS ÓRDENES DE RESTABLECIMIENTO . . . . .	590
9.	EL EJERCICIO DE LA ACCIÓN PÚBLICA . . . . .	591

QUINTA PARTE  
EL URBANISMO Y EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD

CAPÍTULO XXVII  
**El urbanismo y el registro de la propiedad**

1. ACTOS INSCRIBIBLES Y CLASES DE ASIENTOS . . . . .	597
1.1. Actos inscribibles . . . . .	597
1.2. Clases de asientos . . . . .	598
2. FORMALIZACIÓN E INSCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE REPARCELACIÓN . . . . .	599
3. INSCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE COMPENSACIÓN . . . . .	600
4. INSCRIPCIÓN DE LOS PROYECTOS DE EXPROPIACIÓN . . . . .	603
5. INSCRIPCIÓN DE CESIONES OBLIGATORIAS . . . . .	604
 BIBLIOGRAFÍA . . . . .	 607

---

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

- Arzdi: Repertorio de Aranzadi.  
BIC: Bien de Interés Cultural.  
BOE: Boletín Oficial del Estado.  
BOP: Boletín Oficial de la Provincia.  
Cc: Código civil.  
CE: Constitución española.  
Cp: Código penal, aprobado por Ley orgánica 10/1995, de 23 de noviembre.  
ED: Estudio de Detalle.  
FD: Fundamento de Derecho.  
FJ: Fundamento (o fundamentación) Jurídico/a.  
L: Ley.  
Ley 8/90: Ley sobre reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, de 25 de julio de 1990.  
Ley 7/97: Ley de medidas liberalizadoras en materia de Suelo y Colegios Profesionales, de 14 de abril de 1997.  
Ley 4/99: De modificación de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, de 13 de enero.  
Ley 11/99: De modificación de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, de 21 de abril.  
LEF: Ley de Expropiación Forzosa, de 16 de diciembre de 1954.  
LPHE: Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español.  
LO: Ley orgánica.  
LOPJ: Ley orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.  
LRBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.  
LPAC: Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.  
LRJ-PAC: Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.  
LRJSP: Ley 40/2015, 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

- LS: Ley del Suelo (en general).  
 LS/98: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.  
 Ley 8/2007: Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.  
 Ley 8/2013: Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.  
 PAU: Programa de Actuación Urbanística.  
 PDSU: Proyecto de Delimitación del Suelo Urbano.  
 PDTC: Plan Director Territorial de Coordinación.  
 PE: Plan Especial.  
 PERI: Plan Especial de Reforma Interior.  
 PGOU: Plan General de Ordenación Urbana.  
 PP: Plan Parcial.  
 PU: Proyecto de Urbanización  
 RBEL: Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio.  
 RSCL: Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955.  
 RD: Real Decreto.  
 RD 1093/97: Reglamento para la ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de la Propiedad de Actos de Naturaleza Urbanística, aprobado por Real Decreto 1.093/1997, de 4 de julio.  
 RD-Ley: Real Decreto-Ley.  
 RD-Ley 4/2000: Real Decreto-Ley de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes.  
 RD-Legislativo: Real Decreto Legislativo.  
 RDU: Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.  
 RVLS: Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de valoraciones de la Ley de Suelo  
 REF: Reglamento de Expropiación Forzosa, aprobado por Decreto de 26 de abril de 1957.  
 RGU: Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto.  
 ROFRJEL: Real Decreto 2.568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Entidades Locales.  
 RPU: Reglamento de Planeamiento Urbanístico, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.  
 RAMINP: Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, aprobado por Decreto 2414/1961, de 30 de noviembre.  
 REPEPOS: Véase RPS.  
 RPS: Real Decreto 1.398/1993, de 4 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de procedimiento para el ejercicio de la potestad sancionadora.  
 STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.  
 STS: Sentencia del Tribunal Supremo.  
 Tabla de Vigencias: Real Decreto 304/1993, de 26 de febrero, por el que se aprueba la tabla de Vigencias de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Registro Municipal de solares, y de Reparcelaciones, en ejecución de la disposición final única del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.  
 TR: Texto Refundido.

- TRLS: Texto Refundido de la Ley del Suelo.
- TR/76: Real Decreto 1.346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- TR/92: Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.
- TR/08: Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo.
- TR/15: Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

---

## PRÓLOGO A LA OCTAVA EDICIÓN

Las dos últimas ediciones de la presente obra ya recogían las nuevas tendencias de la doctrina y de la jurisprudencia en torno a las diferencias instituciones del Derecho Urbanístico, así como los aspectos más relevantes de la actualización de la legislación autonómica y, sobre todo, las modificaciones introducidas por la Ley 8/2007 y el Real Decreto Legislativo 2/2008 respecto de la legislación básica estatal hasta entonces vigente, la Ley 6/1998, y las reformas operadas a la luz de la doctrina del Tribunal Constitucional.

Así, por una parte, en la sexta edición ya se analizaban las previsiones de la nueva legislación *de suelo* desde la perspectiva de la tarea refundidora realizada por el reciente Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo, que, en uso de la delegación efectuada por la de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que vino a refundir esta Ley con lo que todavía quedaba vigente del Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, simplificándose así la hasta entonces complicada tarea de la búsqueda del precepto aplicable, pues el TR/92 sólo conservaba los restos de un régimen jurídico mutilado primero por la STC 61/1997 y después por las Leyes 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, y posteriormente por la propia Ley 8/2007, ya derogada por el nuevo texto refundido.

La Ley 8/2007 declaró explícitamente en su Exposición de Motivos, y así lo hace también su texto refundido, que *no es ésta una Ley urbanística sino una Ley referida al régimen del suelo y la igualdad en el ejercicio de los derechos constitucionales a él asociados en lo que atañe a los intereses cuya gestión está constitucionalmente encomendada al Estado*. Importante matiz que intenta alejar toda duda sobre la posible vulneración de las reglas competenciales contenidas en los artículos 148 y 149 de la Constitución —que ya las SSTC 61/1997 y 164/2001, entre otras, se encargaron de recordar— por alguno de sus preceptos, como el que establece la obligación de destinar suelo adecuado y suficiente para usos productivos y para uso residencial, *con reserva en todo caso de una parte proporcionada a vivienda sujeta a algún régimen de protección*

*pública que como mínimo, comprenderá los terrenos necesarios para realizar el 30 por ciento de la edificabilidad residencial prevista por la ordenación urbanística en el suelo que vaya a ser incluido en actuaciones de urbanización —art. 10.b—.*

El actual régimen jurídico estatal prescinde por primera vez de cualquier referencia a las clases y categorías del suelo y establece una distinción entre los dos estados básicos en que puede encontrarse el suelo según su situación actual, no la futura que pueda tener con el desarrollo del Plan. Se distinguen así las situaciones de *suelo rural* y *suelo urbanizado*, incluyéndose en el segundo sólo el que haya sido efectiva y adecuadamente transformado por la urbanización. Esta distinción no viene a sustituir a la clásica clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable sino que, al margen de las clases y categorías de suelo que establezca en cada caso el legislador autonómico, viene a establecer un nuevo régimen jurídico en función de la situación en que se encuentren los terrenos a los solos efectos de la nueva Ley, y concretamente a los de definir el estatuto de la propiedad del suelo, concretando los derechos y deberes de sus propietarios, y de fijar los criterios para la valoración de los terrenos, valorando lo que hay en el momento a que se refiera la valoración sin tener en cuenta las expectativas generadas por el planeamiento.

Esta y otras novedades de la Ley 8/2007 que, en su labor refundidora, se recogen hoy en el TR/08, —como lo es la ampliación del porcentaje de entrega de aprovechamiento urbanístico a la Administración con destino al Patrimonio Municipal del Suelo, que en las denominadas actuaciones de transformación urbanística pasan del cero al diez por cien de la anterior Ley a una horquilla comprendida entre el cinco y el quince por cien, a determinar por la legislación autonómica, y que puede ser incluso incrementado en determinados supuestos hasta alcanzar el veinte por ciento—, así como la evolución que la legislación urbanística autonómica ha experimentado en los últimos años, aconsejaron acometer no una simple actualización de este Manual sino la completa revisión de buena parte de las instituciones del Derecho Urbanístico que en el mismo se contemplan y analizan.

Tal labor actualizadora, que se llevó a cabo como ya se ha dicho en las dos últimas ediciones, precisó, pese al escaso período de tiempo transcurrido desde que la misma vio la luz —apenas dos años—, ser completada con dos nuevas leyes que afectan, por una parte, al régimen jurídico de la licencias, suprimiendo la obligación del visado colegial de los proyectos y sometiendo el ejercicio de determinadas actividades a la comunicación previa o a la declaración responsable, quedando reservado el sometimiento a autorización administrativa previa, en lo que se refiere a las actividades industriales, a los supuestos en que resulte obligada para el cumplimiento de obligaciones del Estado derivadas de la normativa comunitaria y convenios internacionales; y, por otra, al régimen jurídico del silencio administrativo, que tanta trascendencia tiene en el ámbito de la licencia urbanística. Nos estamos refiriendo a la Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, y a la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la anterior, cuyas principales novedades, así como la referencia a la reciente doctrina legal del Tribunal Supremo en lo concerniente a la obtención de licencias urbanísticas por silencio administrativo.

Pero la tarea actualizadora no termina ahí. Aparte de la constante actividad legislativa de las Comunidades autónomas (no faltan ejemplos de la Leyes urbanísticas

aprobadas en el último año, como las de la Comunidad Valenciana y de la Región de Murcia), a la que me referiré puntualmente señalando los aspectos más relevantes de su régimen jurídico, ha de mencionarse el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RVLS), aprobado por **Real Decreto 1492/2011**, de 24 de octubre, que tiene por objeto el desarrollo de las valoraciones del texto refundido de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008; así como una serie de sentencias del Tribunal Constitucional, entre las que merece citar aquí, por su especial trascendencia, la 141/2014, que, si bien declara inconstitucional el inciso «*hasta un máximo del doble*» que constituía el límite del art. 23.1.a) del TR/08 para la posible corrección al alza del valor obtenido por capitalización de rentas en el suelo rural, en función de factores objetivos de localización, como la accesibilidad a núcleos de población o a centros de actividad económica o la ubicación en entornos de singular valor ambiental o paisajístico, ha venido a respaldar el nuevo régimen de valoraciones instaurado por la nueva legislación de Suelo (Ley 8/2007 y Real Decreto Legislativo 2/2008, por el que se aprueba su texto refundido); la 218/2015, que declara inconstitucional el art. 25.2.a) TR/08, sobre valoración de la indemnización por la privación de la facultad de participar en actuaciones de urbanización; o la 195/2015, que declara que no se puede inaplicar una Ley autonómica que exime de un nuevo trámite de información pública a las modificaciones del planeamiento por considerar que debe primar la previsión de la legislación básica estatal.

Esta edición incluye también las últimas novedades legislativas en la legislación sectorial con incidencia en el urbanismo, como la Ley 37/2015, de 29 de septiembre, de Carreteras, que modifica las reglas para la capitalización de rentas en suelo rural así como las limitaciones del derecho de propiedad por razón de la afección de las fincas a las carreteras, o la Ley 38/2015, de 29 de septiembre, del sector ferroviario, que también contiene alguna novedad en relación con las limitaciones del dominio. O, en fin, en materia de procedimiento administrativo común y régimen jurídico del Sector Público, cuyas Leyes 39/2005 y 40/2015, ambas de 1 de octubre, sustituyen a la LRJ-PAC, si bien su entrada en vigor se difiere al año de su publicación en el BOE, que afectan al procedimiento y régimen de recursos, cuyo régimen jurídico ya recoge esta edición, dejando constancia de la correspondencia con la LRJ-PAC.

Finalmente, el día 31 de octubre de 2015, estando esta edición a punto de ser publicada, ha visto la luz el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana (TR/15), en el que se integran, regularizadas, aclaradas y armonizadas, la Ley de Suelo, aprobada por el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, y los artículos 1 a 19, las disposiciones adicionales primera a cuarta, las disposiciones transitorias primera y segunda y las disposiciones finales duodécima y decimoctava; así como las disposiciones finales decimonovena y vigésima y la disposición derogatoria, de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Por tanto, en esta edición se hará ya mención a dicho texto refundido y, como en el caso anterior, a su correspondencia con el TR/08.

Alicante, noviembre de 2015.

