

# Sumario

Página

## PRIMERA PARTE

### DERECHO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

#### CAPÍTULO I

<b>APROXIMACIÓN A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: CONCEPTO, LEGISLACIÓN AUTONÓMICA Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL .....</b>	25
1. Planteamiento de los problemas jurídicos .....	25
2. Ordenación del territorio y urbanismo .....	27
A. Notas conceptuales sobre la ordenación del territorio .....	27
B. Concepto y significación y fines de la ordenación del territorio en la legislación autonómica .....	31
a) Sentido, finalidad y problemas jurídicos de la ordenación del territorio .....	31
b) Referencia a los instrumentos de ordenación del territorio ....	34

#### CAPÍTULO II

<b>LA PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS RELACIONES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....</b>	37
1. El sistema normativo, la vinculación de la ordenación territorial sobre el urbanismo y la participación de la Administración local .....	37
2. Aplicación práctica del criterio de participación adecuada de las entidades locales .....	42
3. La necesidad también de criterios materiales que completen el criterio formal de la participación adecuada .....	45
A. La adecuación del grado de vinculación con el concreto carácter directriz del instrumento de ordenación territorial .....	45

	<u>Página</u>
B. La precisión del grado de vinculación («plena, básica u orientativa») .....	48
C. Mayores o menores exigencias en función del tipo de suelo .....	48
D. La imposibilidad de dejar vacías de todo contenido las competencias locales .....	49
4. Recapitulación .....	51
 <b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO .....</b>	
1. Problemática jurídica .....	55
A. Aproximación a los criterios de la doctrina constitucional .....	55
B. El respeto de las respectivas esferas de poder .....	57
2. Elaboración de unos criterios jurídicos rectores de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio .....	63
3. Alcance de un sistema de coordinación en el mismo momento de la elaboración de los planes .....	66
4. La ordenación del territorio sectorial .....	70
5. Ordenación del territorio y urbanismo y ordenación portuaria .....	71
A. Planteamiento .....	71
B. La delimitación del espacio público portuario .....	72
C. El plan de utilización de los espacios portuarios .....	74
D. El problema de la ordenación urbanística del puerto .....	76
a) La obligación de que la ordenación urbanística califique la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario .....	76
b) La participación, en la tramitación del plan, de las distintas Administraciones .....	76
E. El régimen especial de obras .....	77
F. La construcción de nuevos puertos de titularidad estatal .....	79
6. El caso de los aeropuertos, en especial las servidumbres aeronáuticas y el urbanismo, el derecho de propiedad y la autonomía local .....	79
A. Planteamiento .....	79
B. La repercusión de las competencias sectoriales del Estado en el urbanismo desde el punto de vista del interés de los ciudadanos .....	81
a) Solución expropiatoria .....	81
b) Solución urbanística .....	82

	<u>Página</u>
c) En todo caso, las servidumbres aeronáuticas originan un derecho de indemnización en favor del afectado por la privación del <i>ius aedificandi</i> .....	82
d) La reforma de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea .....	83
e) La constitución de servidumbres genera además responsabilidad por los daños causados .....	85
f) Pautas para las valoraciones .....	85
C. La garantía anulatoria o primaria contra las servidumbres aeronáuticas y acústicas .....	86
a) Planteamiento .....	86
b) Limitaciones de las garantías primarias .....	88
b.1. Apoyo del Informe y de las servidumbres en la legislación administrativa .....	88
b.2. Discrecionalidad técnica .....	88
b.3. Arraigo de las servidumbres en el planeamiento director de aeropuertos .....	89
c) Opciones de defensa (en este plano de las garantías primarias o de anulación y no sólo indemnizatorias) .....	89
c.1. Posibilidad de impugnación y control judicial .....	89
c.2. Posibilidad de márgenes de negociación .....	91
c.3. El régimen de excepción del Real Decreto 1541/2003, de 5 de diciembre .....	91
7. Planes de protección civil y planeamiento territorial y urbanístico .....	93
8. Ordenación del territorio y urbanismo y carreteras .....	99
A. Planteamientos de tipo competencial .....	99
B. La dimensión del tema estrictamente urbanística y de ordenación territorial .....	101
9. El problema de la colisión entre competencias autonómicas de ordenación del territorio y estatales de medio ambiente y dominio público .....	103
10. Ordenación del territorio y urbanismo y ordenación del litoral y costas .....	108
A. Servidumbres y ordenación territorial y utilización del dominio público marítimo-terrestre .....	108
B. Competencias administrativas .....	111
11. Ordenación del territorio y planificación hidrológica .....	114
12. Otro ejemplo: las redes energéticas .....	116

## CAPÍTULO IV

<b>LA PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A ESCALA EUROPEA</b> .....	119
1. Planteamiento .....	119
2. Los documentos europeos sobre ordenación del territorio. Una dimensión europea del territorio. La eficacia de estos documentos .....	121
3. Las políticas comunitarias sectoriales y la ordenación del territorio de los Estados miembros .....	124
4. La europeización de la ordenación del territorio en el marco de la cooperación transfronteriza .....	128
5. El ejemplo del Arco Mediterráneo como espacio transeuropeo. Realidades y límites .....	133
6. ¿Una competencia de ordenación del territorio en favor de la Unión Europea? .....	138

## SEGUNDA PARTE

EL NUEVO MODELO DE URBANISMO  
EMPRESARIAL-CONTRACTUAL

## CAPÍTULO I

<b>URBANISMO Y CONTRATOS. EL EMPRESARIO URBANIZADOR DELEGADO DEL PODER PÚBLICO EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA</b> .....	145
1. El encuentro entre el urbanismo y la contratación administrativa desde el punto de vista de la iniciativa privada empresarial .....	145
A. El descubrimiento del modelo contractual por el urbanismo .....	145
B. La perspectiva inversa: la <i>vis expansiva</i> del contrato administrativo y su encuentro con el urbanismo .....	148
a) Desde el contrato al urbanismo .....	148
b) Recapitulación .....	155
2. El fenómeno de la iniciativa privada en el urbanismo, con una comparación final con la manifestación del mismo fenómeno en el ámbito de la ejecución de infraestructuras .....	156
A. Las tendencias en favor de la iniciativa privada dentro de la gestión urbanística .....	156
B. Significación en este contexto de la presencia de empresarios no necesariamente propietarios que realizan la gestión urbanística ...	158

C. Comparación de esta tendencia de arraigo de la iniciativa privada con la gestión de infraestructuras públicas .....	160
D. La tendencia en la propia legislación estatal en favor de la iniciativa privada «empresarial» urbanística y la suplantación del propietario .....	163
a) La presencia empresarial no necesariamente propietaria ya en los momentos de vigencia de la legislación estatal .....	163
b) El fenómeno de conversión del propietario en empresario y el desbordamiento del modelo de gestión basado en la propiedad .....	164
c) El debate ya estaba planteado .....	166
d) La suplantación del propietario en el «urbanismo concertado» .....	167
e) La tendencia privatizadora en el urbanismo por referencia a la propia disciplina urbanística .....	170
f) El marco de la LRSV .....	171

## CAPÍTULO II

<b>EL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR</b> .....	173
1. Interés especial del agente urbanizador .....	173
2. Tres características del modelo valenciano: la gestión urbanística como eje del sistema normativo y la ausencia de sistemas de gestión, la afirmación de una determinada idea de programación y un particular entendimiento de la idea de concurrencia .....	174
A. La primacía de la gestión urbanística dentro del sistema normativo .....	174
a) La superación de un modelo de varios sistemas de gestión por un modelo abierto de gestión .....	174
b) La «gestión», determinante de la propia clasificación del suelo .....	175
B. La simplificación de los presupuestos de gestión en la aprobación de un Programa .....	176
a) La programación y su relación con la ordenación .....	176
b) La iniciativa privada puede introducir el procedimiento de programación .....	178
C. La singular forma de concebir el principio de concurrencia en el procedimiento de aprobación de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas .....	179
D. Recapitulación desde el punto de vista de las garantías de los propietarios .....	182

	<i>Página</i>
3. La práctica del sistema y las garantías de los concursantes (en especial propietarios) en este momento de la adjudicación .....	184
A. Algunas reflexiones sobre el sistema .....	184
B. Las garantías judiciales .....	186
4. El momento, ulterior a la adjudicación, de la ejecución de la urbanización .....	188
A. Relaciones jurídicas entre urbanizador y propietarios .....	188
B. En especial, las garantías de los propietarios .....	190
a) Situaciones .....	190
b) Garantías de carácter procedimental, referidas a esta fase de ejecución de la urbanización .....	191
c) Garantías de carácter judicial en la fase de ejecución de la urbanización .....	192
C. En particular el problema de la urbanización de los terrenos ya urbanizados .....	194
a) Problemática .....	194
b) La exigencia jurisprudencial de excluir de los procesos de urbanización a los solares (STS de 2 de noviembre de 2001) .....	196
c) La posibilidad de repercutir en suelo urbano a través de vías diferentes de la imposición de cargas de urbanización (STS de 10 de mayo de 2000) .....	197
d) La imposibilidad de incurrir en un trato diferenciado más gravoso para algunos propietarios que ya asumieron los costes en su día (STSJ de 23 de julio de 2003) .....	199
e) Recapitulación .....	200
D. El problema de la posible inclusión de cargas excesivas de urbanización .....	201
a) Las cargas retribuíbles al Urbanizador .....	201
b) En particular el derecho de los propietarios de reintegro de ciertas cargas de urbanización: los costes eléctricos .....	205
5. El problema jurídico-positivo principal del agente urbanizador: urbanismo y contratos .....	208
A. La cuestión de inconstitucionalidad de los artículos que regulan la figura del agente urbanizador por no adecuarse a la LCAP .....	208
a) Planteamiento .....	208
b) El debate doctrinal .....	209
c) La imposibilidad, actualmente, de regular el urbanismo de espaldas a las competencias de otras instancias normativas .....	213
B. El Auto del TSJ de la Comunidad Autónoma Valenciana de 15 de octubre de 2001 y el ATC de 16 de julio de 2002 (RTC 2002, 133) ...	214

	<i>Página</i>
a) El Auto del TSJ de la Comunidad Autónoma Valenciana de 15 de octubre de 2001 .....	214
b) ATC de 16 de julio de 2002 (RTC 2002, 133) .....	217
b.1. Primera parte: falta de relevancia .....	217
b.2. Segunda parte: planteamiento notoriamente infundado ..	219
C. La perspectiva europea .....	220
D. El estado de la cuestión: sentencias del TSJ de la Comunidad Autónoma Valenciana de 1 de octubre de 2002 (RJCA 1322, 350) y de 31 de enero de 2003 (RJCA 2003, 336). La mayor confusión dentro de la aparente claridad .....	221
E. El Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley reguladora de la Actividad Urbanística .....	227
F. La aparente claridad y la real confusión .....	228
G. Una buena manera de garantizar a los propietarios es seguir el modelo contractual para la selección del urbanizador .....	229
6. El problema del posible inadecuado protagonismo del urbanizador asumiendo funciones de la propia Administración .....	230
7. Perspectiva político-jurídica. Ventajas y virtualidad del agente urbanizador .....	233
A. La aportación de la LRAU: una posible y destacada <i>colaboración</i> de empresarios urbanizadores .....	233
B. Ventajas de tipo práctico del agente urbanizador como creador de suelo .....	234
8. Crítica al agente urbanizador .....	237
A. Posibles abusos del sistema .....	237
B. Valoración desde un prisma jurídico-político .....	241
C. El agente urbanizador visto por los propietarios .....	242

### CAPÍTULO III

<b>LA CUESTIÓN DE LA INICIATIVA PRIVADA EMPRESARIAL EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b> .....	245
1. El reconocimiento de un agente urbanizador, ¿implica necesariamente la ruptura con la tradicional distinción entre sistemas de actuación? .....	245
2. Marco legislativo autonómico .....	245
A. Andalucía .....	245
B. Aragón .....	247
C. Asturias .....	249

	<i>Página</i>
D. Canarias .....	250
E. Cantabria .....	250
F. Castilla-La Mancha .....	251
G. Castilla y León .....	251
H. Cataluña .....	253
I. Extremadura .....	253
J. Galicia .....	254
K. La Rioja .....	254
L. Madrid .....	255
LL. Murcia .....	256
M. Navarra .....	257
3. Alguna apreciación global .....	258
4. La iniciativa privada empresarial como vía para el refuerzo de la función pública urbanística .....	260

#### CAPÍTULO IV

<b>LAS DOTACIONES PÚBLICAS O LA GESTIÓN URBANÍSTICA APTA PARA LA CREACIÓN DE INFRAESTRUCTURAS PÚBLICAS .....</b>	<b>263</b>
--	------------

### TERCERA PARTE

#### PROBLEMÁTICA EN SUELO URBANO CONSOLIDADO. EL «AGENTE REHABILITADOR»

##### CAPÍTULO I

<b>EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y EL RETO DE LA REHABILITACIÓN URBANÍSTICA INTEGRAL .....</b>	<b>269</b>
1. Presentación .....	269
2. Paréntesis referido a la normativa en materia de rehabilitación urbanística .....	272
3. Mecanismos jurídicos previstos en las legislaciones urbanísticas para conseguir la rehabilitación integral de la ciudad .....	274
A. El problema .....	274
B. Las órdenes de conservación por motivos de seguridad, salubridad y ornato público .....	274
C. La inspección técnica de edificaciones o construcciones .....	276
D. Otras medidas de policía o similares .....	277

	<i>Página</i>
E. La disciplina urbanística .....	277
F. Medidas de la legislación sectorial cultural .....	278
G. El planeamiento especial .....	279
H. Las regulaciones sobre gestión en suelo urbano consolidado. Propuestas .....	283
I. Las disposiciones sobre estética .....	286
J. Las medidas de fomento económico sobre la rehabilitación en el contexto de la legislación sobre vivienda .....	287
4. La «rehabilitación integral» .....	288
5. La rehabilitación integral de áreas y viviendas desde el punto de vista de la «gestión urbanística» .....	293
A. Una gestión urbanística en materia de rehabilitación .....	293
B. Primera opción: la posibilidad de un régimen de gestión directa de rehabilitación urbanística .....	293
C. Segunda opción: el «agente rehabilitador» en este contexto .....	295
D. Recapitulación: el espacio vacío entre la legislación de vivienda y la legislación de urbanismo .....	301
6. El Estado de la cultura y sus consecuencias .....	308

##### CAPÍTULO II

<b>LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE CONSTRUCCIONES .....</b>	<b>315</b>
1. Contexto general de la inspección técnica de construcciones o edificios .....	315
2. Sistema de fuentes. Régimen jurídico fundamental de las nuevas ordenanzas de inspección técnica .....	324
3. Planteamientos posibles en la regulación mediante ordenanza de la inspección técnica de edificaciones y construcciones. Distintos niveles de calidad jurídica .....	329

##### CAPÍTULO III

<b>RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTÉTICA EN EL DERECHO URBANÍSTICO. EN ESPECIAL LA NORMATIVA LOCAL .....</b>	<b>333</b>
1. La estética en el urbanismo moderno .....	333
2. Estética en el «urbanismo histórico» .....	334
3. El planteamiento jurídico de la estética .....	341
4. La realización de la estética a través del criterio de la «adaptación al ambiente» de las construcciones .....	342

5. La realización, jurídicamente, de la estética a través de las ordenanzas locales .....	348
6. La realización de la estética en las zonas de marcado interés cultural ...	353
7. La defensa de las perspectivas, paisajes o «visiones exteriores» como cauce jurídico de realización de la estética .....	356
8. La estética a través del planeamiento urbanístico .....	358
9. Teoría jurídica de la estética .....	359
10. El problema de la estética de <i>lo moderno</i> . ¿A favor o en contra de la estética? .....	368
11. El fomento económico de la estética y el embellecimiento de la ciudad .....	372
12. Ensayo final sobre el Estado de la cultura y el Estado de Derecho ....	373

**CAPÍTULO IV**

**RECAPITULACIÓN DE LA SEGUNDA PARTE: LA INICIATIVA PRIVADA EMPRESARIAL EN EL URBANISMO .....**

1. Urbanismo y contratos. La posibilidad de una Ley estatal especial para la contratación administrativa en el ámbito de la gestión urbanística .....	377
2. La dirección pública y la gestión privada .....	381
3. El «agente rehabilitador» .....	383

**CUARTA PARTE**

**SISTEMA DE FUENTES A NIVEL ESTATAL, AUTONÓMICO Y LOCAL. EL MODELO TRADICIONAL DE RADICAL DISTINCIÓN ENTRE EL SUELO URBANIZABLE Y EL SUELO URBANO**

**CAPÍTULO I**

<b>NIVEL ESTATAL .....</b>	<b>387</b>
1. La herencia de los planteamientos originarios de la legislación estatal de urbanismo .....	387
2. La LS de 1956 y los precedentes .....	388
3. La reforma de 1975 (LRLS 1975 y TRLS 1976) .....	391
4. La Constitución Española de 1978 y el urbanismo .....	395
5. La legislación de 1990 .....	398

6. Alusión a la STC 61/1997, de 20 de marzo .....	400
7. La problemática aparición de la Ley de Medidas Liberalizadoras (LLS), la LRSV 6/1998 y el sistema de fuentes actualmente .....	405

**CAPÍTULO II**

<b>NIVEL AUTONÓMICO .....</b>	<b>409</b>
1. Planteamiento .....	409
2. Contenidos fundamentales .....	410
3. Logros y limitaciones de la nueva legislación autonómica .....	414

**CAPÍTULO III**

<b>NIVEL LOCAL. LAS ORDENANZAS LOCALES .....</b>	<b>425</b>
1. Planteamiento .....	425
2. Límites jurídicos de las ordenanzas locales desde una perspectiva general .....	425
3. La proyección, de la potestad normativa local, hacia el urbanismo y la construcción .....	427
4. La Administración local, ante fenómenos sociales necesitados de reglamentación local, y la reserva de Ley. Justificación, origen y alcance de una ordenanza .....	429
5. La construcción al servicio de la seguridad ciudadana .....	431
A. Alcance de las ordenanzas. Planteamiento jurisprudencial .....	431
B. Ordenanzas de edificación, urbanismo y seguridad ciudadana .....	434

**QUINTA PARTE**

**EL PROBLEMA DE LA CLASIFICACIÓN DE LOS SUELOS NO URBANIZABLE Y URBANIZABLE**

**CAPÍTULO I**

<b>PLANTEAMIENTO LEGISLATIVO Y DOCTRINAL SOBRE LOS SUELOS URBANIZABLE Y NO URBANIZABLE .....</b>	<b>441</b>
1. La liberalización como contenido de la LRSV 6/1998 .....	441
2. La propiedad, el plan urbanístico y la liberalización del suelo .....	443
3. Recapitulación .....	453

## CAPÍTULO II

<b>LA PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL SOBRE CLASIFICACIONES Y CALIFICACIONES DE SUELO</b> .....	457
1. Análisis de la sentencia del TSJ de Andalucía, de 24 de marzo de 2003 .....	457
2. El respeto de los principios de motivación, igualdad, ajuste a la realidad fáctica, coherencia y racionalidad, observancia de criterios normativos .....	464

## CAPÍTULO III

<b>DEFINICIÓN Y RÉGIMEN DEL SUELO NO URBANIZABLE</b> .....	471
1. Régimen jurídico autonómico del suelo no urbanizable. Niveles de calidad jurídica en la regulación del suelo no urbanizable .....	471
2. Problemática del suelo no urbanizable. La jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre el suelo no urbanizable o rústico .....	476
A. Los usos permitidos y autorizables, o régimen ordinario y régimen especial .....	476
B. El régimen de doble autorización .....	478
C. Los presupuestos de utilidad pública e interés social en la casuística jurisprudencial .....	481
D. El problema de la autorización de las «construcciones destinadas a vivienda unifamiliar aislada y que no formen núcleo de población» .....	484
E. Las autorizaciones y la discrecionalidad administrativa .....	487
F. Finalmente, el valor de los presupuestos formales y procedimentales .....	488

## SEXTA PARTE

## LA PRÁCTICA PROCESAL DEL URBANISMO

## CAPÍTULO ÚNICO

<b>EL PROBLEMA DE LA «EJECUCIÓN» DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE UN PLAN URBANÍSTICO</b> .....	495
1. La fuerza de los hechos, la inseguridad jurídica en la ejecución de la sentencia y el subdesarrollo de espacios jurídicos .....	495
2. Algunos criterios .....	513
3. Reflexión final .....	516

## SÉPTIMA PARTE

## ANEXO: RESÚMENES EN INGLÉS Y EN ALEMÁN

## CAPÍTULO I

<b>ABSTRACT</b> .....	519
1. Spatial development and cross-border planning .....	519
2. Planning Law .....	522

## CAPÍTULO II

<b>ZUSAMMENFASSUNG DER ARBEIT</b> .....	525
1. Raumentwicklung .....	525
2. Einführung in das spanische Baurecht .....	528