

Índice

Abreviaturas, siglas y acrónimos	21
Prólogo por Martín María Rázquin Lizarraga	25
Presentación	33

Lección I

El Derecho urbanístico en Navarra: competencia de la Comunidad Foral y evolución

I. La competencia exclusiva de la Comunidad Foral de Navarra en las materias de ordenación del territorio y urbanismo.....	37
1. Su origen netamente constitucional	37
2. Competencia exclusiva. Alcance	39
II. Evolución de la legislación urbanística de la Comunidad Foral de Navarra	44
1. Inicios	44
2. La Ley Foral de Ordenación del Territorio (1986).....	45
3. La Ley Foral de Normas Urbanísticas Regionales para la protección y uso del territorio (1987).....	48
4. La Ley Foral 7/1989, de 8 de junio, de medidas de intervención en materia de suelo y vivienda	49
5. La Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 1994.....	50
6. La vigente Ley Foral de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 2002 (LFOTU 02)	52

7. Los principios informadores de la LFOTU 02.....	55
A) La ordenación del territorio y el urbanismo son funciones públicas	56
B) La función social de la propiedad	57
C) La ordenación del territorio como competencia supramunicipal y el urbanismo como competencia esencialmente municipal	57
D) La concepción estatutaria del derecho de propiedad urbana	58
E) La remisión de la Ley al planeamiento	60
F) La improcedencia de indemnizar por los efectos de la ordenación urbanística de los predios	61
G) La participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística de los poderes públicos	61
H) La equidistribución de los beneficios y cargas derivados del planeamiento	62
I) La participación de los ciudadanos en la ordenación del territorio y del urbanismo	62
J) La utilización racional del suelo: el desarrollo sostenible	63

Lección II

Las Administraciones públicas de Navarra: competencias, organización y relaciones interadministrativas

I. Las competencias de las Administraciones públicas de Navarra en la ordenación del territorio y del urbanismo	65
1. El deslinde competencial entre la Administración de la Comunidad Foral, los municipios y los concejos	65
A) La ordenación del territorio como competencia exclusiva de la Comunidad Foral	66
B) El urbanismo como competencia compartida entre los municipios, la Administración de la Comunidad Foral y los concejos	67
2. La subrogación en las competencias municipales por la Administración foral	72
II. La organización administrativa interna de la ordenación del territorio y del urbanismo en Navarra	76
1. La organización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra	76

2. La organización urbanística de los municipios	79
A) Municipios de gran población	80
B) Restantes municipios de Navarra	81
C) Órganos especiales y entidades urbanísticas de los municipios	83
III. Las relaciones entre las Administraciones públicas de Navarra. Principios generales	83

Lección III

La ordenación del territorio

I. Concepto, naturaleza y objetivos de la ordenación del territorio en la LFOTU 02	87
1. La LFOTU 02 como marco regulador de la ordenación del territorio ..	87
2. El concepto legal de ordenación del territorio	88
3. La naturaleza mixta de la ordenación del territorio en la LFOTU 02 ...	90
4. Los objetivos de la ordenación territorio según la LFOTU 02	91
II. Los principios de coordinación, cooperación y colaboración interadministrativas. El respeto a las competencias del Estado	92
III. Los instrumentos de ordenación del territorio	95
1. Elenco, clases y jerarquía	95
A) Elenco	95
B) Clases	95
C) Jerarquía	96
2. La Estrategia Territorial de Navarra	98
3. Los Planes de Ordenación del Territorio	101
4. Los Planes Directores de Acción Territorial	104
5. Los Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	105
A) Los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	106
B) Los Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal	107
6. Los Planes de Ordenación de los Recursos Naturales	113
7. El Plan Director de Carreteras de Navarra	114

Lección IV**El planeamiento urbanístico municipal (I): concepto, finalidad y clases**

I. El plan como concepto central del urbanismo	117
1. Concepto y función	117
2. El planeamiento en la LFOTU 02	119
3. La naturaleza del planeamiento. Su contenido: determinaciones estructurantes y pormenorizadas	119
A) Naturaleza	119
B) Las determinaciones comunes a todos los planes	120
4. Los límites del planeamiento: los estándares urbanísticos de equipamientos y espacios públicos	127
II. Los distintos tipos de planes urbanísticos	132
1. Tipología de los planes urbanísticos	132
A) Tipos de planes	132
B) Las relaciones entre los distintos planes	133
C) Las relaciones del planeamiento urbanístico municipal con los instrumentos de ordenación del territorio	134
2. El Plan General Municipal	134
A) Concepto y finalidad	134
B) Contenido sustantivo	135
C) Clases de Planes Generales Municipales	139
D) Contenido documental: la EMOT y el Plan Urbanístico Municipal	140
3. El Plan de Sectorización	142
A) Concepto y finalidad	142
B) Contenido	143
4. El Plan Parcial	143
A) Concepto	143
B) Contenido	144
5. Los Planes Especiales	144
A) Concepto y clases	144
B) Contenido	147
6. Los Estudios de Detalle	147
7. Los Catálogos	148
8. Las Ordenanzas municipales de edificación y de urbanización	149

III. Los municipios sin planeamiento urbanístico	150
---	-----

Lección V**El planeamiento urbanístico municipal (II): procedimientos de aprobación, revisión y modificación. Los efectos del plan**

I. El procedimiento de elaboración y aprobación de los planes urbanísticos	153
1. La iniciativa para la elaboración del planeamiento. Competencia para su formación	153
2. Los actos preparatorios. La suspensión del otorgamiento de licencias ...	156
3. La competencia para la aprobación definitiva	159
4. Procedimiento para la aprobación	160
A) Naturaleza	160
B) Instrucciones técnicas de planeamiento	161
C) Tipos y fases	161
5. La evaluación ambiental y territorial de los instrumentos de ordenación urbanística	176
II. Revisión y modificación de los planes urbanísticos	178
1. La revisión y la modificación. Aspectos generales	178
2. La homologación y adaptación del planeamiento a la LFOTU 02	182
3. Las modificaciones dirigidas al incremento de edificabilidad	182
III. Efectos de los planes urbanísticos	184
1. Publicidad del planeamiento	184
A) La publicación en el BON	184
B) Remisión de los planes al Departamento de Ordenación del Territorio	185
C) Consulta por cualquier persona	185
2. Prohibición de dispensas	186
3. Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación	186
4. Constitución e imposición de servidumbres	187
5. Edificios fuera de ordenación	188

Lección VI**Derechos y deberes de los ciudadanos en relación con el suelo**

I. Introducción. Tres estatutos diferentes	191
II. Los derechos y deberes del ciudadano en el TRLS 08	194
1. Los derechos del ciudadano	194
2. Los deberes del ciudadano	196
III. Los derechos y deberes de los ciudadanos en la LFOTU 02	197
1. Derechos	198
2. Deberes	201

Lección VII**El régimen estatutario de la propiedad urbana (I): clasificación y situaciones básicas del suelo. Supuestos indemnizatorios**

I. El régimen estatutario del derecho de propiedad urbana	203
II. La clasificación como elemento determinante del estatuto de la propiedad. Las situaciones básicas del suelo	207
1. La clasificación del suelo: finalidad	207
2. Una referencia a las situaciones básicas del suelo en el TRLS 08 y su régimen de utilización	209
A) El suelo rural	210
B) El suelo urbanizado	210
III. Las clases de suelo en la LFOTU 02	215
1. La triple clasificación. Su función	215
2. Suelo urbano y solar	217
3. Suelo no urbanizable	220
4. Suelo urbanizable	222
IV. La calificación del suelo	223
V. Supuestos indemnizatorios	224
1. El principio general de no indemnización por efecto de la ordenación urbanística de los predios	224
2. Las excepciones al principio general	225

Lección VIII**El régimen estatutario de la propiedad del suelo (II): los derechos y deberes de los propietarios del suelo**

I. Los derechos y deberes de los propietarios en la LFOTU 02. Su interrelación con el TRLS 08	229
1. Planteamiento general	229
2. Deberes generales de los propietarios de suelo	231
3. Derechos y deberes específicos del propietario en suelo urbano y urbanizable	234
A) Los derechos de los propietarios en suelo urbano consolidado	234
B) Los derechos de los propietarios en suelo urbano no consolidado ..	236
C) Los derechos de los propietarios en suelo urbanizable	238
D) Los deberes de los propietarios en suelo urbano	240
E) Los deberes de los propietarios en suelo urbanizable	241
4. La urbanización previa a la edificación. Excepciones legales	241
A) La urbanización y edificación simultáneas	242
B) Los usos y obras provisionales	242
C) La implantación directa en supuestos de interés general	243
5. Derechos y deberes en el suelo no urbanizable	245
A) Régimen legal	245
B) Derechos y deberes de los propietarios	246
C) Régimen urbanístico: actividades y usos permitidos, autorizables y prohibidos	246
D) El procedimiento ordinario de autorización de actividades y usos ...	250
E) El procedimiento especial de autorización	252
II. El problema de la igualdad de los propietarios en el urbanismo. Las técnicas urbanísticas al servicio de la igualdad: las unidades de ejecución, las áreas de reparto, el aprovechamiento tipo y el aprovechamiento medio	253

Lección IX**La ejecución del planeamiento (I)**

I. La ejecución urbanística: finalidad y principios generales	257
1. Concepto y finalidad	257

2. Principios generales	258
II. La urbanización. El estatuto del promotor de la transformación urbanística del suelo	265
1. La urbanización	265
2. Los deberes legales del promotor en las actuaciones de urbanización ...	267
A) Deberes del promotor de una actuación en suelo urbano no consolidado	267
B) Deberes del promotor de una actuación en suelo urbanizable	269
3. Las actuaciones de dotación del TRLS 08	270
4. El derecho de consulta	272
III. El proyecto de reparcelación. La reparcelación, la parcelación y la normalización de fincas	273
1. El Proyecto de Reparcelación. Finalidad	273
2. La parcelación de fincas	274
3. La reparcelación	275
4. Tramitación y efectos del Proyecto de Reparcelación	277
A) Tramitación	277
B) Efectos	278
5. La reparcelación económica	280
IV. El proyecto de urbanización. Gastos de urbanización y ejecución	280
1. El Proyecto de Urbanización	280
2. Los gastos de urbanización. Su distribución	282
A) Concepto y pago de los gastos de urbanización	282
B) El proyecto de distribución de costes de dotaciones locales al servicio de varias unidades de ejecución	283
3. La ejecución de la obra de urbanización	284
V. El realojo y el retorno	286

Lección X

La ejecución del planeamiento (II)

I. La ejecución mediante actuaciones sistemáticas. Sus elementos	289
1. Introducción	289
2. La unidad de ejecución	290

A) Concepto y finalidad	290
B) Procedimiento de delimitación	290
C) Reglas para la delimitación	291
D) Plazo para su ejecución	292
3. Los sistemas de actuación	292
A) Concepto, clases y elección de los sistemas de actuación	292
B) El sistema de compensación	295
C) El sistema de reparcelación voluntaria	297
D) El sistema del agente urbanizador	299
E) El sistema de cooperación	307
F) El sistema de ejecución forzosa	307
G) El sistema de expropiación	312
H) Los posibles efectos del TRLS 08 sobre los sistemas de actuación de la LFOTU 02: el art. 6 a) y su alcance	313
II. La ejecución mediante actuaciones asistemáticas	317
III. La obtención de terrenos dotacionales	318
IV. La ejecución del planeamiento mediante convenios urbanísticos	321
1. Los convenios urbanísticos. Su práctica	321
2. Los convenios urbanísticos en la LFOTU 02	322

Lección XI

Expropiaciones urbanísticas y valoraciones del suelo

I. Expropiaciones urbanísticas	329
1. Las finalidades de la expropiación urbanística	329
2. Los sujetos de la expropiación	331
3. La prohibición de construir en terrenos sujetos a expropiación	332
4. La determinación y el pago del justiprecio. El Jurado de Expropiación de Navarra	332
5. Los procedimientos expropiatorios	334
A) Clases	334
B) El procedimiento de tasación conjunta	334
C) El procedimiento previo a la expropiación por incumplimiento de deberes urbanísticos	338
6. La reversión de la expropiación	339

II. La ocupación directa	339
1. Antecedentes y marco aplicable	339
2. Naturaleza de la ocupación directa	341
3. Procedimiento	341
III. Las valoraciones del suelo	342

Lección XII

La intervención administrativa en la edificación y usos del suelo. La protección de la legalidad urbanística.

I. La intervención en la edificación y uso del suelo. Las licencias urbanísticas, las órdenes de ejecución y la declaración de ruina	345
1. Las licencias urbanísticas	346
A) Naturaleza	346
B) Actos sujetos a licencia	349
C) Plazo para su solicitud	351
D) Competencia y procedimiento para el otorgamiento de las licencias	351
E) Eficacia y caducidad	354
2. Las órdenes de ejecución	356
3. La declaración de ruina	357
II. La protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido	360
1. Principios generales	360
2. La inspección urbanística. El Servicio de Inspección Urbanística	361
3. Las distintas medidas para la protección de la legalidad urbanística y la restauración del orden infringido	362
A) Introducción	362
B) La suspensión de actos sin licencia o autorización urbanísticas	363
C) Restauración del orden urbanístico en viales, zonas verdes, o espacios libres y en suelo no urbanizable de protección	368
D) Suspensión de licencias	369
E) Revisión de oficio de licencias y órdenes de ejecución	370
F) Reposición de la realidad física alterada. La demolición de obras	371
G) Medidas cautelares. La fianza	374

H) Expropiación por obras y usos ilegales	375
I) Sujeción al régimen de fuera de ordenación	376
III. La acción pública	376

Lección XIII

El Derecho urbanístico sancionador

I. El Derecho urbanístico sancionador	379
1. Principios generales	379
2. Infracciones urbanísticas	380
A) Concepto	380
B) Clasificación	380
C) Responsables	382
3. Las sanciones urbanísticas	384
A) Circunstancias agravantes	384
B) Circunstancias atenuantes	385
C) Circunstancias mixtas	385
D) Eximentes y graduación de sanciones	385
E) Reducción de las sanciones	386
4. Competencias y procedimiento	387
A) Competencias	387
B) El procedimiento sancionador	387
5. Prescripción de infracciones y sanciones	392
A) Prescripción de las infracciones	392
B) Interrupción de la prescripción	393
C) Prescripción de las sanciones	393
II. Las actuaciones con el Ministerio Fiscal	394

Lección XIV

Los instrumentos de intervención en el mercado de suelo

I. Introducción	397
II. Los patrimonios públicos de suelo. El Banco Foral de Suelo Público ...	398
1. El patrimonio municipal del suelo	398

A) Naturaleza	398
B) Contenido	399
C) Destino	400
D) Gestión	401
E) La singularidad de la disposición adicional octava de la LFOTU 02 ..	402
2. El Banco Foral de Suelo Público	402
A) Concepto	402
B) Contenido y modos de adquisición de los terrenos	403
C) Destino	404
D) Gestión	404
III. El derecho de superficie	405
A) Concepto	405
B) Finalidad	406
C) Constitución	407
D) Extinción	407
IV. Los derechos de tanteo y retracto	408
1. Finalidad. Derechos de tanteo y retracto con carácter general	408
2. Derecho de tanteo y retracto sobre suelo o terrenos destinados a viviendas sujetas a algún régimen de protección pública	409
3. Permutas	410
4. Modo de ejercicio de los derechos de tanteo y retracto	410
A) Derecho de tanteo	410
B) Derecho de retracto	411
C) Liquidación de las cantidades	411
D) Destino	411
E) Deberes de notarios y registradores de la propiedad	411
Bibliografía	413