

722

SANTIAGO GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ  
Catedrático de Derecho administrativo de la Universidad de Alicante  
y abogado

✓  
**ÚRBANISMO Y  
ORDENACIÓN DEL TERRITORIO**

Actualizada, revisada, ampliada y adaptada  
a la nueva Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo, del Estado  
y la nueva legislación autonómica

4ª EDICIÓN

**THOMSON**  
—★—™  
**ARANZADI**

## Sumario

	<u>Página</u>
INTRODUCCIÓN A LA SEGUNDA EDICIÓN .....	29
INTRODUCCIÓN A LA TERCERA EDICIÓN .....	31
INTRODUCCIÓN A LA CUARTA EDICIÓN .....	33

### PRIMERA PARTE

#### DERECHO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO

##### CAPÍTULO I

<b>APROXIMACIÓN A LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: CONCEPTO, LEGISLACIÓN AUTONÓMICA Y DOCTRINA CONSTITUCIONAL ...</b>	37
1. Planteamiento de los problemas jurídicos .....	37
2. Ordenación del territorio y urbanismo .....	39
A. Notas conceptuales sobre la ordenación del territorio .....	39
B. Concepto y significación y fines de la ordenación del territorio en la legislación autonómica .....	43
a) Sentido, finalidad y problemas jurídicos de la ordenación del territorio .....	43
b) Referencia a los instrumentos de ordenación del territorio ....	46

##### CAPÍTULO II

<b>LA PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO EN LAS RELACIONES ENTRE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS Y LA ADMINISTRACIÓN LOCAL .....</b>	49
1. El sistema normativo, la vinculación de la ordenación territorial sobre el urbanismo y la participación de la Administración local .....	49
2. Aplicación práctica del criterio de participación adecuada de las entidades locales .....	55

	<i>Página</i>
3. La necesidad también de criterios materiales que completen el criterio formal de la participación adecuada .....	57
A. La adecuación del grado de vinculación con el concreto carácter directriz del instrumento de ordenación territorial .....	57
B. La precisión del grado de vinculación («plena, básica u orientativa») .....	60
C. Mayores o menores exigencias en función del tipo de suelo .....	61
D. La imposibilidad de dejar vacías de todo contenido las competencias locales .....	62
4. Recapitulación .....	64
A. Los criterios reguladores de las relaciones entre Administración local y autonómica .....	64
B. La gestión territorial .....	66
C. El modelo territorial valenciano de condicionar las reclasificaciones a la compra de suelo no urbanizable protegido .....	69

### CAPÍTULO III

<b>LAS RELACIONES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN EL ÁMBITO DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO ..</b>	<b>71</b>
1. Problemática jurídica .....	71
A. Aproximación a los criterios de la doctrina constitucional .....	71
B. El respeto de las respectivas esferas de poder .....	73
2. Elaboración de unos criterios jurídicos rectores de las relaciones entre Estado y Comunidades Autónomas en materia de Ordenación del Territorio .....	79
3. Alcance de un sistema de coordinación en el mismo momento de la elaboración de los planes .....	81
4. La ordenación del territorio sectorial .....	85
5. Ordenación del territorio y urbanismo y ordenación portuaria .....	86
A. Planteamiento .....	86
B. La delimitación del espacio público portuario .....	87
C. El plan de utilización de los espacios portuarios .....	89
D. El problema de la ordenación urbanística del puerto .....	91
D1) La obligación de que la ordenación urbanística califique la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario .....	91
D2) La participación, en la tramitación del plan, de las distintas Administraciones .....	91
E. El régimen especial de obras .....	92

	<i>Página</i>
F. La construcción de nuevos puertos de titularidad estatal .....	94
6. Ordenación del territorio y urbanismo y carreteras .....	95
A. Planteamiento de tipo competencial .....	95
B. La dimensión del tema estrictamente urbanística y de ordenación territorial .....	97
7. El problema de la colisión entre competencias autonómicas de ordenación del territorio y estatales de medio ambiente y dominio público .....	99
8. Ordenación del territorio y urbanismo y ordenación del litoral y costas .....	103
A. Servidumbres y ordenación territorial y utilización del dominio público marítimo-terrestre .....	103
B. Competencias administrativas .....	106
9. Ordenación del territorio y planificación hidrológica .....	109
10. Otro ejemplo: las redes energéticas .....	111

#### CAPÍTULO IV

<b>LA PROBLEMÁTICA DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO A ESCALA EUROPEA</b> .....	113
1. Planteamiento .....	113
2. Los documentos europeos sobre ordenación del territorio. Una dimensión europea del territorio. La eficacia de estos documentos .....	115
3. Las políticas comunitarias sectoriales y la ordenación del territorio de los Estados miembros .....	118
4. La europeización de la ordenación del territorio en el marco de la cooperación transfronteriza .....	122
5. El ejemplo del Arco Mediterráneo como espacio transeuropeo. Realidades y límites .....	127
6. ¿Una competencia de ordenación del territorio en favor de la Unión Europea? .....	133

### SEGUNDA PARTE

#### SISTEMA DE FUENTES DEL DERECHO URBANÍSTICO

##### CAPÍTULO I

<b>NIVEL ESTATAL Y AUTONÓMICO</b> .....	139
1. La herencia de los planeamientos originarios de la legislación estatal de urbanismo .....	139

2. La Ley del Suelo de 1956 y los precedentes .....	140
3. La reforma de 1975 (LRLS/1975 y TRLS/1976) .....	143
4. La Constitución Española de 1978 y el urbanismo .....	148
5. La legislación de 1990 .....	150
6. Alusión a la STC 61/1997, de 20 de marzo .....	152
7. La problemática aparición de la Ley 7/1997 de Medidas Liberalizadoras, la Ley 6/1998 sobre el Régimen del Suelo y Valoraciones y el sistema de fuentes tras la STC 61/1997 .....	157
8. La cuestión actualmente .....	159
A. El Estado y el urbanismo .....	159
B. Qué podría regular el Estado .....	160

## CAPÍTULO II

<b>NIVEL LOCAL. LAS ORDENANZAS LOCALES</b> .....	165
1. Planteamiento .....	165
2. Límites jurídicos de las ordenanzas locales desde una perspectiva general .....	165
3. La proyección, de la potestad normativa local, hacia el urbanismo y la construcción .....	167
4. La Administración local, ante fenómenos sociales necesitados de reglamentación local, y la reserva de Ley. Justificación, origen y alcance de una ordenanza .....	169
5. Alcance de las ordenanzas. Planteamiento jurisprudencial .....	171
A. La construcción inmobiliaria al servicio de la seguridad ciudadana .....	171
B. Ordenanzas de edificación, urbanismo y seguridad ciudadana ...	174

## TERCERA PARTE

### SUELO

#### CAPÍTULO I

<b>EVOLUCIÓN LEGISLATIVA HASTA LA VIGENTE LEY DEL SUELO DEL ESTADO 8/2007, DE 28 DE MAYO</b> .....	181
1. Planteamiento .....	181

	<i>Página</i>
2. Teoría estatutaria y liberación. Un debate de la legislación y doctrina. Precedentes de la Ley del Suelo estatal de 2007: La liberalización como contenido de la LRSV 6/1998 .....	181
3. La nueva Ley del Suelo del Estado de 2007. Toma de posición en este debate .....	193
 <b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL SUELO RURAL. SIGNIFICADO DE LA NUEVA LEY DEL SUELO DEL ESTADO DE 2007 EN RELACIÓN CON EL PLANTEAMIENTO LEGISLATIVO DE LAS LEYES PRECEDENTES .....</b>	<b>197</b>
1. Evolución normativa .....	197
2. Utilización del suelo rural. Ley del Suelo de 2007, jurisprudencia aplicable y legislación autonómica .....	205
3. Régimen jurídico autonómico del suelo rural (antiguo suelo «no urbanizable») .....	220
4. El nuevo papel del suelo rústico (llamado ahora rural) .....	225
A. Los proyectos «urbanísticos» en suelo rural. Realidades y riesgos ..	225
B. Régimen jurídico de los proyectos de interés general supramunicipal: «el urbanismo autonómico» .....	230
C. El ejemplo de los campos de golf .....	234
D. Campos de golf y suelo de protección agropecuaria .....	240
E. Campos de golf en la Ley 9/2006, de 5 de diciembre, de la Comunidad Valenciana .....	242
E.1. Originalidad de una Ley reguladora de los campos de golf ...	242
E.2. El golf como deporte. Desvinculación pretendida con lo urbanístico .....	243
E.3. Los márgenes edificatorios .....	244
E.4. El problema de los alojamientos turísticos .....	246
E.5. Otros temas .....	251
E.6. Cargas y cesiones, reflejo claro de la idea de sostenibilidad ...	254
E.7. El régimen transitorio y sus peculiares consecuencias .....	254
F. Otro ejemplo de proyecto en suelo no urbanizable: el «Park-home» o «complejo turístico» .....	256
 <b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LA PRÁCTICA JURISPRUDENCIAL SOBRE CLASIFICACIONES, CALIFICACIONES DE SUELO, RECLASIFICACIONES Y DESCLASIFICACIONES .....</b>	<b>261</b>
1. Límites jurídicos generales .....	261

2. El respeto de los principios de motivación, igualdad, ajuste a la realidad fáctica, coherencia y racionalidad, observancia de criterios normativos .....	266
3. Estudio sobre las reclasificaciones y la cesión del «metro por metro» en el sistema valenciano .....	273
4. Régimen jurídico básico de la reclasificación de suelo. Los planes parciales reclasificatorios .....	283
5. El fenómeno de la de desclasificación del suelo .....	292
A. El marco de la sostenibilidad .....	292
B. Reformar y rehabilitar antes de urbanizar <i>ex novo</i> .....	294
C. Sostenibilidad y de clasificación del suelo .....	295
D. Garantías frente a la de clasificación del suelo .....	298

## CAPÍTULO IV

<b>RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUBSUELO</b> .....	301
1. Problemática jurídica del subsuelo .....	301
2. El <i>quid</i> está en el debate sobre las «valoraciones», no sobre las «titularidades» .....	305

**CUARTA PARTE  
PLANEAMIENTO**

## CAPÍTULO I

<b>LA LEY DEL SUELO ESTATAL 2007 Y LA LEGISLACIÓN AUTONÓMICA</b> .....	319
--	-----

## CAPÍTULO II

<b>LOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS ESTUDIO SOBRE LAS DENSIDADES EDIFICATORIAS</b> .....	323
1. Los estándares de densidad máxima como estándares urbanísticos ..	323
2. Regulación en la legislación estatal de los estándares urbanísticos en general, y de los estándares de densidad máxima en particular .....	326
3. Regulación en la legislación autonómica de los estándares de densidad máxima .....	327
A. Planteamiento .....	327
B. Comunidades Autónomas que fijan criterios de densidad o de edificabilidad máxima .....	329

	<i>Página</i>
B.1. Castilla y León .....	329
B.2. Comunidad Valenciana .....	331
B.3. Canarias .....	332
B.4. Cataluña .....	332
B.5. Cantabria .....	332
B.6. Galicia .....	333
B.7. Castilla-La Mancha .....	333
B.8. La Rioja .....	333
B.9. Extremadura .....	334
B.10. Andalucía .....	334
B.11. País Vasco .....	335
C. Comunidades Autónomas que remiten al planeamiento la fijación del límite de densidad, pero sin establecer criterios para su cálculo .....	335
C.1. Asturias .....	335
C.2. Navarra .....	336
D. Comunidades Autónomas que no establecen límite de densidad ..	336
D.1. Madrid .....	336

### CAPÍTULO III

<b>INFORMES VINCULANTES O NO VINCULANTES EMITIDOS DURANTE LA TRAMITACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO. PLANEAMIENTO Y BIENES PÚBLICOS .....</b>	<b>337</b>
1. Doctrina general en materia de informes dictados durante la tramitación de los instrumentos de planeamiento (los casos de costas y de carreteras) .....	337
2. Presupuestos de la vinculatoriedad .....	345
3. El riesgo de desvirtuación de los artículos 65 y 66 de la LBRL .....	352
4. Actuación sectorial en el ámbito de la cultura .....	365
A. Relaciones generales entre cultura y urbanismo .....	365
B. Riesgos del sistema: posibilidad de que el Ayuntamiento otorgue la licencia presuponiendo o interpretando que tiene plena competencia .....	367
C. Necesidad de identificar el caso concreto y de distinguir entre las diversas soluciones en función de la normativa aplicable y el carácter del supuesto, evitando enfoques generalistas .....	370
D. Garantías del particular .....	372
E. Profundización en el régimen jurídico de los entornos .....	377
F. El régimen de doble autorización .....	380

	<i>Página</i>
G. La licencia local no impide que Cultura pueda intervenir en el caso concreto .....	384
H. En este contexto la posibilidad de las licencias condicionadas ...	385
5. Informes de vías pecuarias por parte de la Administración competente en esta materia .....	387
6. Repercusión de las competencias en materia de aguas sobre el planeamiento urbanístico .....	400
A. Planteamiento .....	400
B. La protección de los cauces .....	400
B.1. Titularidad de los cauces .....	400
B.2. La realidad natural y fáctica como criterio esencial .....	401
B.3. Reconocimiento de la primacía de la condición demanial sobre los títulos registrales .....	404
B.4. Usos compatibles; valor del planeamiento urbanístico .....	406
B.5. Recapitulación .....	407
C. Referencia al Informe de la Confederación Hidrográfica en materia de disponibilidad de recursos hídricos .....	408
7. Las servidumbres aeronáuticas y su incidencia sobre los planes de urbanismo, el derecho de propiedad y la autonomía local .....	410
A. Planteamiento .....	410
B. La repercusión de las competencias sectoriales del Estado en el urbanismo desde el punto de vista del interés de los ciudadanos .....	411
B.1. Solución expropiatoria .....	411
B.2. Solución urbanística .....	412
B.3. En todo caso, las servidumbres aeronáuticas originan un derecho de indemnización a favor del afectado por la privación del <i>ius aedificandi</i> .....	413
B.4. La reforma de la Ley 48/1960, de 21 de julio, sobre Navegación Aérea .....	414
B.5. La constitución de servidumbres genera además responsabilidad por los daños causados .....	415
B.6. Pautas para las valoraciones .....	416
C. La garantía anulatoria o primaria contra las servidumbres aeronáuticas y acústicas .....	416
C.1. Planteamiento .....	416
C.2. Limitaciones de las garantías primarias .....	418
C.2.1. Apoyo del Informe y de las servidumbres en la legislación administrativa .....	418
C.2.2. Discrecionalidad técnica .....	419
C.2.3. Arraigo de las servidumbres en el planeamiento director de aeropuertos .....	419

C.3. Opciones de defensa (en este plano de las garantías primarias o de anulación y no sólo indemnizatorias) .....	420
C.3.1. Posibilidad de impugnación y control judicial .....	420
C.3.2. Posibilidad de márgenes de negociación .....	421
C.3.3. El régimen de excepción del Real Decreto 1541/2003, de 5 de diciembre .....	422
8. La tramitación de los planes y programas y las aguas residuales .....	423
A. El planteamiento de las legislaciones urbanísticas y de aguas .....	423
B. El canon de saneamiento y el «importe por suplemento de infraestructuras» .....	427
C. Referencia normativa al modelo de la Comunidad Valenciana .....	429
9. Atribución y alteración jurídica de los bienes: desafectación, permuta y mutación demanial y planeamiento urbanístico .....	435

## CAPÍTULO IV

<b>PLANEAMIENTO Y RIESGOS NATURALES</b> .....	441
1. Los riesgos naturales y su repercusión sobre la definición del suelo .....	441
2. Los riesgos naturales y los usos del suelo .....	444
A. Los usos posibles y los deberes de los propietarios .....	444
B. Los riesgos naturales como condicionante de los derechos de los propietarios .....	446
3. Los riesgos naturales en la legislación territorial. Repercusión sobre el planeamiento territorial .....	448
A. La indicación de zonas de riesgos naturales en el planeamiento territorial, según la legislación de ordenación del territorio .....	448
B. Las catástrofes naturales como motivo de revisión del planeamiento territorial .....	450
C. Los desastres naturales como situación de excepción del ordenamiento jurídico, que lleva a justificar la inaplicación del planeamiento territorial .....	450
4. Planeamiento territorial y sectorial .....	450
5. Repercusión de los riesgos naturales sobre la planificación <i>urbanística</i> , en virtud de la legislación territorial .....	451
A. Delimitación de las áreas de riesgos naturales en el planeamiento urbanístico, en virtud de la legislación territorial .....	451
B. Vinculación sobre la planificación urbanística, desde la legislación territorial. El ejemplo de la erosión del suelo .....	452
C. Limitación de desarrollos <i>urbanísticos</i> en zonas inundables, en virtud de la legislación <i>territorial</i> .....	452

D. Limitación de acciones territoriales o urbanísticas, en función de la escasez de agua y existencia de riesgos naturales de sequías, en virtud de la legislación territorial .....	453
E. Vinculación, sobre el urbanismo, del Planeamiento territorial ...	453
F. Sistema de Información Territorial .....	454
6. Los riesgos naturales y su repercusión sobre el planeamiento urbanístico en función de la propia legislación urbanística .....	454
7. Inalterabilidad de la clasificación urbanística del suelo si se consuma el daño .....	455
8. La planificación preventiva de riesgos naturales. El planeamiento sectorial al servicio de la protección de los riesgos naturales .....	456
9. Vinculación de la legislación territorial sobre los planes sectoriales no relacionados <i>a priori</i> con los riesgos naturales .....	457
10. Los riesgos naturales en la legislación ambiental y en el planeamiento ambiental .....	457
11. Riesgos de inundaciones y legislación, hidrológica .....	458
12. Regla de prohibición tajante o directa de construcción en áreas amenazadas por riesgos naturales .....	459
13. Recapitulación general: Idealismo y realismo en la protección de las zonas afectadas por riesgos naturales o con valores ambientales .....	460
CAPÍTULO V	
<b>PLANES DE PROTECCIÓN CIVIL Y PLANEAMIENTO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO .....</b>	<b>461</b>
CAPÍTULO VI	
<b>CONDICIONANTES AMBIENTALES SOBRE EL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO TERRITORIAL .....</b>	<b>467</b>
1. Evaluación estratégica de planes y evaluación de impacto ambiental de proyectos .....	467
A. Sistema de fuentes .....	467
B. El sistema de garantías jurídicas .....	471
2. Los contenidos ambientales de los planes urbanísticos y territoriales y los contenidos territoriales y urbanísticos de los planes ambientales ...	476
CAPÍTULO VII	
<b>INCIDENCIAS EN LA APROBACIÓN DEL PLANEAMIENTO .....</b>	<b>481</b>
1. Límites de la posibilidad de declarar desierta la selección de un Programa o de aprobar un Plan .....	481

2.	El problema de la inactividad y el silencio administrativo en la aprobación de los planes urbanísticos. Pautas doctrinales, legales y jurisprudenciales .....	483
3.	El acto de aprobación provisional como acto de trámite .....	485
4.	El debate sobre la posible pretensión prestacional del particular a que se apruebe su plan si reúne los requisitos legales .....	486
5.	Incidencias sobre visados y documentación del Plan o Programa .....	493

## QUINTA PARTE

### GESTIÓN URBANÍSTICA: EL MODELO DE URBANISMO EMPRESARIAL-CONTRACTUAL: EL CONTRATISTA URBANIZADOR, EL CONTRATISTA O AGENTE REHABILITADOR Y EL CONTRATISTA EDIFICADOR

#### CAPÍTULO I

URBANISMO Y CONTRATOS. EL EMPRESARIO URBANIZADOR DELEGADO DEL PODER PÚBLICO EN LA GESTIÓN URBANÍSTICA .....	501
1. El encuentro entre el urbanismo y la contratación administrativa desde el punto de vista de la iniciativa privada empresarial .....	501
A. El descubrimiento del modelo contractual por el urbanismo .....	501
B. La perspectiva inversa: la <i>vis expansiva</i> del contrato administrativo y su encuentro con el urbanismo .....	504
B.1. Desde el contrato al urbanismo .....	504
B.2. Recapitulación .....	511
2. El fenómeno de la iniciativa privada en la gestión del urbanismo, con una comparación final con la manifestación del mismo fenómeno en el ámbito de la ejecución de infraestructuras .....	512
A. Las tendencias a favor de la iniciativa privada dentro de la gestión urbanística .....	512
B. Significación en este contexto de la presencia de empresarios no necesariamente propietarios que realizan la gestión urbanística ...	514
C. Comparación de esta tendencia de arraigo de la iniciativa privada con la gestión de infraestructuras públicas .....	516
D. La tendencia en la propia legislación estatal en favor de la iniciativa privada «empresarial» urbanística y la suplantación del propietario .....	519
D.1. La presencia empresarial no necesariamente propietaria ya en los momentos de vigencia de la ley estatal .....	519
D.2. El fenómeno de conversión del propietario en empresario ..	520

	<i>Página</i>
D.3. El debate ya estaba planteado .....	521
D.4. La suplantación del propietario en el «urbanismo concertado» .....	522
D.5. La tendencia privatizadora en el urbanismo por referencia a la propia disciplina urbanística .....	524
D.6. El marco de la nueva Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo ..	525
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>EL PRIMER MODELO DE AGENTE URBANIZADOR .....</b>	<b>527</b>
1. Interés especial del agente urbanizador .....	527
2. Características del modelo inicialmente valenciano de agente urbanizador: la gestión urbanística como eje del sistema normativo, la afirmación de una determinada idea de programación y un particular entendimiento de la idea de concurrencia .....	528
A. La primacía de la gestión urbanística dentro del sistema normativo .....	528
A.1. La superación de un modelo de varios sistemas de gestión por un modelo abierto de gestión .....	528
A.2. La «gestión», determinante de la propia clasificación del suelo .....	530
B. La presencia del compromiso inversor .....	530
C. La forma de plasmar el principio de concurrencia en el procedimiento de aprobación de los programas para el desarrollo de actuaciones integradas .....	531
D. El sistema desde el punto de vista de las garantías de los propietarios .....	532
3. Los problemas principales en vigencia de la LRAU (explicación de la nueva LUV). En particular el problema de la urbanización de los terrenos ya en parte urbanizados .....	539
4. Los problemas principales en vigencia de la LRAU (explicación de la nueva LUV). En general, el problema de las posibles exigencias desproporcionadas a la propiedad .....	546
5. El problema jurídico-positivo principal del agente urbanizador: urbanismo y contratos .....	550
A. La cuestión de inconstitucionalidad de los artículos que regulan la figura del agente urbanizador por no adecuarse al TRLCAP 2/2000 .....	550
A.1. Planteamiento .....	550
A.2. El debate doctrinal .....	551
A.3. La imposibilidad, actualmente, de regular el urbanismo de espaldas a las competencias de otras instancias normativas ..	554

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 AUTO) .....	555
B.1. El Auto del TSJ de la Comunidad Autónoma Valenciana de 15 de octubre 2001 .....	555
B.2. ATC de 16 de julio de 2002 (RTC 2002, 133 auto) .....	558
B.2.1. Primera parte: falta de relevancia .....	558
B.2.2. Segunda parte: planteamiento notoriamente infundado .....	559
C. La perspectiva europea .....	560
D. Sentencias del TSJ de la Comunidad Autónoma Valenciana de 1 de octubre de 2002 (RJCA 2002, 350 y 1322) y de 31 de enero de 2003 (RJCA 2003, 336). La mayor confusión dentro de la aparente claridad .....	560
6. Perspectiva político-jurídica. Ventajas y virtualidad del agente urbanizador .....	566
A. La aportación de la LRAU: una posible y destacada <i>colaboración</i> de empresarios urbanizadores .....	566
B. Ventajas de tipo práctico del agente urbanizador .....	566
7. Crítica al agente urbanizador .....	569

### CAPÍTULO III

<b>UN SEGUNDO MODELO DE AGENTE URBANIZADOR. EL CONTRATISTA URBANIZADOR EN LA VIGENTE LEY URBANÍSTICA VALENCIANA</b> .....	571
1. Regulaciones principales del nuevo contratista urbanizador .....	571
2. El debate de fondo sobre el sistema de agente urbanizador de la LUV desde el punto de vista del Derecho europeo .....	581
A. La clave es pura y exclusivamente <i>urbanística</i> y no contractual en el origen y evolución del agente urbanizador .....	581
B. Los nuevos contratos urbanísticos. Consecuencias de la laguna jurídica en el sistema comunitario de contratación pública .....	588
C. El contrato urbanístico no es un contrato de obras, o público de servicios, o de concesión de obra pública. En torno al asunto del carácter oneroso del contrato. La especificidad urbanística de este contrato y las quejas de la Comisión .....	598

### CAPÍTULO IV

<b>EL MODELO DE AGENTE URBANIZADOR EN OTRAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS</b> .....	603
1. El reconocimiento de un agente urbanizador, ¿implica necesariamente la ruptura con la tradicional distinción entre sistemas de actuación? .....	603

	<i>Página</i>
2. Marco legislativo autonómico. Dimensión estática .....	603
A. Andalucía .....	603
B. Aragón .....	606
C. Asturias .....	607
D. Canarias .....	607
E. Cantabria .....	608
F. Castilla-La Mancha .....	609
G. Castilla y León .....	609
H. Cataluña .....	610
I. Extremadura .....	611
J. Galicia .....	612
K. La Rioja .....	612
L. Madrid .....	613
LL. Murcia .....	615
M. Navarra .....	616
N. País Vasco .....	617
3. Alguna apreciación global .....	619
4. La iniciativa privada empresarial como vía para el refuerzo de la función pública urbanística .....	620
5. Visión dinámica de los sistemas de gestión urbanística .....	622
6. Notas sobre el sistema de compensación .....	634
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>LA GESTIÓN URBANÍSTICA EN LAS ÁREAS SEMICONSOLIDADAS. MODALIDAD DEL CONTRATO DE URBANIZACIÓN .....</b>	<b>637</b>
<b>CAPÍTULO VI</b>	
<b>EL CONTRATISTA O AGENTE REHABILITADOR. EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA Y EL RETO DE LA REHABILITACIÓN URBANÍSTICA INTEGRAL .....</b>	<b>655</b>
1. Planteamiento .....	655
2. Paréntesis referido a la normativa en materia de rehabilitación urbanística .....	658
3. Mecanismos jurídicos previstos en las legislaciones urbanísticas para conseguir la rehabilitación integral de la ciudad .....	659
A. El problema .....	659

	<u>Página</u>
B. Las órdenes de conservación por motivos de seguridad, salubridad y ornato público .....	660
C. La inspección técnica de edificaciones o construcciones .....	662
D. Otras medidas de policía o similares .....	662
E. La disciplina urbanística .....	663
F. Medidas de legislación sectorial cultural .....	663
G. El planeamiento especial .....	664
H. Algunas reflexiones .....	668
I. Las disposiciones sobre estética .....	671
J. Las medidas de fomento económico sobre la rehabilitación en el contexto de la legislación sobre vivienda .....	672
4. La «rehabilitación integral» .....	674
5. La rehabilitación integral de áreas y viviendas desde el punto de vista de la «gestión urbanística» .....	678
A. Una gestión urbanística en materia de rehabilitación .....	678
B. Primera opción: la posibilidad de un régimen de gestión directa de rehabilitación urbanística .....	679
C. Segunda opción: el «agente rehabilitador» en este contexto .....	680
D. Recapitulación: el espacio vacío entre la legislación de vivienda y la legislación de urbanismo .....	686
6. Ejemplo de pliego de agente rehabilitador .....	695
7. El Estado de la cultura y sus consecuencias .....	697
 <b>CAPÍTULO VII</b>	
<b>LA INSPECCIÓN TÉCNICA DE CONSTRUCCIONES</b> .....	<b>703</b>
1. Contexto general de la inspección técnica de construcciones o edificios .....	703
2. Sistema de fuentes. Régimen jurídico fundamental de las nuevas ordenanzas de inspección técnica .....	712
3. Planteamientos posibles en la regulación mediante ordenanza de la inspección técnica de edificaciones y construcciones. Distintos niveles de calidad jurídica .....	717
 <b>CAPÍTULO VIII</b>	
<b>RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ESTÉTICA EN EL DERECHO URBANÍSTICO. EN ESPECIAL LA NORMATIVA LOCAL</b> .....	<b>721</b>
1. La estética en el urbanismo moderno .....	721

	<i>Página</i>
2. Estética en el «urbanismo histórico». El esplendor de la estética y su crisis .....	722
3. El planteamiento jurídico de la estética .....	728
4. La realización de la estética a través del criterio de la «adaptación al ambiente» de las construcciones .....	730
5. La realización, jurídicamente, de la estética a través de las ordenanzas locales .....	735
6. La realización de la estética en las zonas de marcado interés cultural ..	740
7. La defensa de las perspectivas, paisajes o «visiones exteriores» como cauce jurídico de realización de la estética .....	743
8. La estética a través del planeamiento urbanístico .....	745
9. Teoría jurídica de la estética .....	746
10. El artículo 20 de la Constitución y el problema de la estética de lo moderno: ¿a favor o en contra de la estética? .....	754
11. El fomento económico de la estética y el embellecimiento de la ciudad .....	759
12. Ensayo final sobre el Estado de la Cultura y el Estado de Derecho ...	759
<b>CAPÍTULO IX</b>	
<b>CATÁLOGOS URBANÍSTICOS DE EDIFICIOS SINGULARES E INDEMNIZACIONES A FAVOR DE LOS PARTICULARES .....</b>	
	<b>763</b>
1. El fenómeno de la catalogación y el marco normativo de referencia en materia de restricciones singulares a la propiedad .....	763
2. Las restricciones singulares en la jurisprudencia .....	766
3. Las restricciones singulares en un planteamiento de fondo, administrativo, doctrinal y jurídico .....	770
<b>CAPÍTULO X</b>	
<b>RECAPITULACIÓN DE ESTA QUINTA PARTE: LA INICIATIVA PRIVADA EMPRESARIAL EN EL URBANISMO .....</b>	
	<b>777</b>
1. Urbanismo y contratos. La posibilidad de una Ley estatal especial para la contratación administrativa en el ámbito de la gestión urbanística .....	777
2. Un programa de rehabilitación integral para los Municipios interesados .....	781
3. El contratista o agente edificador .....	786

**SEXTA PARTE****LICENCIAS URBANÍSTICAS**

1.	Régimen jurídico general de las licencias de obras, de ocupación y de apertura .....	793
2.	Reglas procedimentales .....	795
3.	Licencias y silencio administrativo .....	797
4.	Autorizaciones previas sectoriales .....	807
5.	Las licencias provisionales .....	810
A.	Sistema de fuentes .....	810
B.	Principio de proporcionalidad en sentido temporal .....	815
C.	Provisionalidad y excepcionalidad .....	819
D.	Problemas jurídicos complejos .....	827

**SÉPTIMA PARTE****LA REPARCELACIÓN**

1.	Reglas generales de adjudicación de parcelas .....	841
2.	Caminos de titularidad pública .....	849
3.	Disconformidad con las mediciones topográficas .....	852
4.	Solicitudes de afección total de parcela .....	854
5.	Régimen indemnizatorio y de intereses tras la anulación judicial de una reparcelación .....	857

**OCTAVA PARTE****PATRIMONIOS MUNICIPALES DE SUELO (Y VIVIENDA PROTEGIDA)**

1.	Evolución del sistema normativo sobre PMS .....	863
2.	Fines del patrimonio municipal del suelo .....	866
A.	Regulación de la LS del Estado de 2007 .....	866
B.	Distinción del caso del destino de los ingresos derivados de la enajenación del patrimonio municipal del suelo del supuesto de la determinación de los destinos posibles de dicho patrimonio ..	867
C.	Doctrina jurisprudencial sobre el destino de los patrimonios municipales del suelo .....	868
D.	El interés de la casuística .....	871

	<i>Página</i>
E. Planteamientos doctrinales .....	873
3. El caso de la impugnación de los presupuestos locales .....	874
4. Recapitulación .....	877
5. Disposición o transmisión de los patrimonios municipales de suelo .	880
6. La gestión de los patrimonios municipales de suelo .....	887
A. Ideas principales .....	887
B. Sociedades mercantiles .....	888
B.1. Justificación de las sociedades .....	888
B.2. Problemas jurídicos principales .....	890
B.3. Sistema de fuentes y régimen jurídico. Posibilidad en Dere- cho de las sociedades mixtas para la gestión del patrimonio público del suelo .....	890
B.4. Procedimiento de selección del contratista. Las reglas de publicidad y de concurrencia .....	892
B.5. La cuestión relativa a la transmisión de bienes a la sociedad de capital parcialmente público .....	900
B.6. Constitución de la sociedad .....	903
C. Consorcios urbanísticos .....	904
D. La opción de las cooperativas .....	909
E. Derecho de superficie .....	916
E.1. Introducción: concepto y fuentes reguladoras .....	916
E.2. Elementos personales del derecho de superficie .....	919
E.3. Elementos reales del derecho de superficie .....	920
E.4. Elementos formales del derecho de superficie .....	923
E.5. Transmisión, gravamen y extensión del derecho de superfi- cie .....	924

## NOVENA PARTE

### LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS

1. Concepto y finalidad .....	929
2. El incumplimiento por la Administración del convenio tiene conse- cuencias indemnizatorias .....	931
A. Doctrina general. Ejemplos y supuestos .....	931
B. La inactividad de los propietarios en dar efectividad a los dere- chos urbanísticos reconocidos en un Convenio no es obstáculo para el cumplimiento de las obligaciones contraídas por la Admi- nistración .....	934

C. Carece de motivo legal invocar prescripción del ejercicio de la acción de responsabilidad .....	935
3. Los convenios no vinculan al planificador .....	936
4. El riesgo de los convenios .....	938

## DÉCIMA PARTE

### LOS DERECHOS DE TANTEO Y RETRACTO EN LA LEGISLACIÓN ADMINISTRATIVA Y URBANÍSTICA

## UNDÉCIMA PARTE

### RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN EL URBANISMO

#### CAPÍTULO I

<b>DOCTRINA GENERAL PENSANDO EN LA CASUÍSTICA DEL URBANISMO</b> .....	953
1. Régimen jurídico general de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común .....	953
2. La imputación del daño a la Administración .....	960
A. Dimensión subjetiva. Responsabilidad concurrente .....	960
B. Imputación a la Administración del daño causado por tercero. <i>Culpa in vigilando</i> .....	962
C. El criterio de imputación de la pérdida de oportunidad legítima ..	971
D. Imputación en caso de inactividad o retraso .....	972
E. La imputación del daño en caso de retraso de la Administración según la jurisprudencia aplicable al caso .....	975
F. La imputación de daños por no aprobación de un plan (Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de septiembre de 2004) .....	977
G. Lesiones patrimoniales de futuro acaecimiento (Sentencia del TSJ de La Rioja de 23 de marzo de 2001) .....	979

#### CAPÍTULO II

<b>RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA EN CASO DE ANULACIONES Y REVISIONES DE LICENCIAS</b> .....	981
1. Doctrina general .....	981
2. Otorgamiento erróneo de una licencia y responsabilidad administrativa .....	985

	<i>Página</i>
A. Régimen procedimental .....	985
B. Criterios aplicables para la determinación de las concretas responsabilidades desde el punto de vista subjetivo de los sujetos que han de asumir el daño: Administración o particular .....	990
B.1. Responsabilidad de la Administración .....	990
B.2. Ausencia de responsabilidad de la Administración: el deber del solicitante de presentar una licencia conforme a Derecho .....	991
B.3. Concurrencia de culpas de la Administración y del solicitante de la licencia .....	993
B.4. Propuesta de algunos criterios prácticos. Escalas de modulación de responsabilidades .....	993
C. Criterios aplicables desde un punto de vista de los conceptos indemnizables (aprovechamientos, costes de redacción de proyectos, etc.) .....	995

### CAPÍTULO III

<b>RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR DESCLASIFICACIÓN DE SUELO</b> .....	999
1. Régimen jurídico .....	999
2. La indemnización de las inversiones realizadas en la compra de un suelo que sufre una reclasificación .....	1005
3. Reconocimiento de la indemnización si el retraso o inejecución se debe a la Administración .....	1009

### CAPÍTULO IV

<b>RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA POR INDEBIDA PARALIZACIÓN DE LAS OBRAS</b> .....	1011
--	------

## DUODÉCIMA PARTE

### LA ABSTENCIÓN Y RECUSACIÓN DE LAS AUTORIDADES Y FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN EL EJERCICIO DE SUS FUNCIONES EN EL ÁMBITO DEL URBANISMO. INCOMPATIBILIDADES Y DECLARACIONES DE BIENES

1. La abstención y recusación .....	1019
A. Efectos sobre el miembro de la Corporación local con obligación de abstenerse .....	1027

B. Efectos sobre el acto o acuerdo alcanzado en la Corporación con la presencia y voto de dicho miembro .....	1027
2. Medidas de la nueva Ley del Suelo estatal de 2007 en materia de incompatibilidades, conflictos de intereses o declaración de bienes patrimoniales .....	1029

### DECIMOTERCERA PARTE

#### LA PRÁCTICA PROCESAL DEL URBANISMO. EL PROBLEMA DE LA «EJECUCIÓN» DE LAS SENTENCIAS ANULATORIAS DE UN PLAN URBANÍSTICO

1. La fuerza de los hechos, la inseguridad jurídica en la ejecución de la sentencia y el subdesarrollo de espacios jurídicos .....	1033
2. Algunos criterios .....	1051
3. Reflexión final .....	1053

### DECIMOCUARTA PARTE

#### ANEXO: RESUMEN EN INGLÉS Y EN ALEMÁN

#### CAPÍTULO I

<b>ABSTRACT</b> .....	1057
1. Spatial development and cross-border planning .....	1057
2. Planning Law .....	1060

#### CAPÍTULO II

<b>ZUSAMMENFASSUNG DER ARBEIT</b> .....	1063
1. Raumentwicklung .....	1063
2. Einführung in das spanische Baurecht .....	1066