

**MANUALES TEMÁTICOS
CON LEGISLACIÓN COMENTADA**

URBANISMO

(Normativa estatal)

Luis Martín Rebollo

**Si quieres adquirir esta
obra haz click aquí**



© Luis Martín Rebollo, 2026
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

ARANZADI LA LEY, S.A.U.

C/ Collado Mediano, 9
28231 Las Rozas (Madrid)
www.aranzadilaley.es

Atención al cliente: <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

Primera edición: cerrada a 5 de junio de 2026

Depósito Legal: M-14968-2026

ISBN versión impresa: 978-84-1085-922-7

ISBN versión electrónica: 978-84-1085-923-4

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Printed in Spain

© ARANZADI LA LEY, S.A.U. Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, www.cedro.org) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

Nota de la Editorial: El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de ARANZADI LA LEY, S.A.U., es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



SUMARIO

PRÓLOGO	13
ESTUDIO PRELIMINAR	
INTRODUCCIÓN AL DERECHO URBANÍSTICO. EL FENÓMENO URBANO COMO OBJETO DE CONSIDERACIÓN JURÍDICA	17
I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS FUENTES NORMATIVAS	18
II. URBANISMO Y DERECHO: EL FENÓMENO URBANO COMO OBJETO DE CONSIDERACIÓN JURÍDICA. REFERENCIAS IMPRESCINDIBLES.	29
III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RECIENTE NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA	32
A) De las normas del siglo XIX a la Ley del Suelo de 1956	32
B) De la Ley del Suelo de 1956 al Texto Refundido de 1976	37
C) Del Texto Refundido de 1976 al Texto Refundido de 1992	44
D) Evolución posterior hasta la STC 61/1997	49
E) La STC 61/1997, de 20 de marzo: referencia a sus contenidos básicos y a su impacto en la normativa preexistente. La doctrina sobre los títulos competenciales y sobre la limitada eficacia del principio de supletoriedad del Derecho estatal	50
F) La STS de 25 de junio de 1997	54
G) La situación transitoria del Derecho Urbanístico tras la STC 61/1997 y la posterior Ley 7/1997, de 14 de abril	55
IV. LA LEY 6/1998, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DEL SUELO Y VALORACIONES	57
A) Principios inspiradores y contenido general	57



V.	LA LEY 8/2007, DE 28 DE MAYO, DE SUELO, Y EL VIGENTE TEXTO REFUNDIDO APROBADO POR RD LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 OCTUBRE	68
	A) Contenido general de la Ley	68
	B) El sistema de fuentes normativas resultante en materia urbanística	88
VI.	RECAPITULACIÓN SOBRE EL SENTIDO Y LA FUNCIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO	92
VII.	EL CONTENIDO BÁSICO TRADICIONAL DEL DERECHO URBANÍSTICO Y SU DISPONIBILIDAD AUTONÓMICA. REFERENCIAS NORMATIVAS	98
	A) El planeamiento urbanístico: sus clases	99
	B) El régimen de la propiedad del suelo: derechos y deberes	107
	C) La ejecución del planeamiento: la urbanización	115
	D) La intervención en la edificación y uso del suelo: licencias, órdenes de ejecución y declaración de ruina	119
	E) La protección de la legalidad urbanística: infracciones y sanciones	126
	F) Régimen jurídico: expropiaciones, valoraciones, responsabilidad, actos, acciones y recursos. Otros instrumentos urbanísticos	128
VIII.	FINAL: UNA MIRADA AL FUTURO	129
IX.	RELACIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EXISTENTE ..	135

	REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 OCTUBRE. TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA	143
	PREÁMBULO	160
	TÍTULO PRELIMINAR. Disposiciones generales	162
	TÍTULO I. Condiciones básicas de la igualdad en los derechos y deberes constitucionales de los ciudadanos	170
	CAPÍTULO I. Estatuto básico del ciudadano	170
	CAPÍTULO II. Estatuto básico de la iniciativa y la participación en la actividad urbanística	172
	CAPÍTULO III. Estatuto jurídico de la propiedad del suelo	183
	CAPÍTULO IV. Estatuto básico de la promoción de las actuaciones urbanísticas	202
	TÍTULO II. Bases del régimen del suelo, reglas procedimentales comunes y normas civiles	208



CAPÍTULO I. Bases del régimen del suelo.	208
CAPÍTULO II. Reglas procedimentales comunes y normas civiles	218
TÍTULO III. El Informe de Evaluación de los Edificios.	232
TÍTULO IV. Cooperación y Colaboración Interadministrativas	236
TÍTULO V. Valoraciones	239
TÍTULO VI. Expropiación forzosa y responsabilidad patrimonial.	251
TÍTULO VII. Función social de la propiedad y gestión del suelo.	264
CAPÍTULO I. Venta y sustitución forzosas	264
CAPÍTULO II. Patrimonios públicos de suelo	265
CAPÍTULO III. Derecho de superficie	268
TÍTULO VIII. Régimen jurídico.	270
CAPÍTULO I. Actuaciones ilegales y con el Ministerio Fiscal	270
CAPÍTULO II. Peticiones, actos y acuerdos.	271
CAPÍTULO III. Acciones y recursos	272
CAPÍTULO IV. Registro de la Propiedad.	273
DISPOSICIONES ADICIONALES.	278
DISPOSICIONES TRANSITORIAS.	290
DISPOSICIONES FINALES.	293

REAL DECRETO 1492/2011, DE 24 OCTUBRE.	
REGLAMENTO DE VALORACIONES DE LA LEY DE SUELO	299
PREÁMBULO.	300
CAPÍTULO I. Disposiciones generales.	305
CAPÍTULO II. Conceptos y criterios generales para la realización de las va- loraciones.	306
CAPÍTULO III. Valoración en situación de suelo rural	311
CAPÍTULO IV. Valoración en situación de suelo urbanizado	328
CAPÍTULO V. Indemnizaciones y gastos de urbanización	337
ANEXO I. Coeficientes correctores del tipo de capitalización en explotaciones agropecuarias y forestales.	340
ANEXO II. Coeficiente corrector por antigüedad y estado de conservación	340
ANEXO III. Vida útil máxima de edificaciones, construcciones e instalaciones. . .	342
ANEXO IV. Primas de riesgo.	343



REAL DECRETO 1093/1997, DE 4 JULIO.**NORMAS COMPLEMENTARIAS AL REGLAMENTO PARA LA EJECUCIÓN DE LA LEY HIPOTECARIA SOBRE INSCRIPCIÓN EN EL REGISTRO DE LA PROPIEDAD DE ACTOS DE NATURALEZA URBANÍSTICA**

345

PREÁMBULO. 346

CAPÍTULO I. Disposiciones generales. 356

CAPÍTULO II. Inscripción de los proyectos de equidistribución. 359

CAPÍTULO III. Expropiaciones urbanísticas 372

CAPÍTULO IV. Inscripción de cesiones obligatorias. 377

CAPÍTULO V. Inscripción del aprovechamiento urbanístico 379

CAPÍTULO VI. Inscripción de las obras nuevas 386

CAPÍTULO VII. Anotaciones preventivas dictadas en procedimiento administrativo de disciplina urbanística 391

CAPÍTULO VIII. Anotaciones preventivas ordenadas en proceso contencioso-administrativo. 395

CAPÍTULO IX. Notas marginales 397

CAPÍTULO X. Inscripción de actos de parcelación 400

CAPÍTULO XI. Inscripción de transmisiones sujetas a tanteo y retracto urbanístico 403

CAPÍTULO XII. Régimen de venta forzosa 405



órdenes de ejecución y declaración de ruina E) La protección de la legalidad urbanística: infracciones y sanciones F) Régimen jurídico: expropiaciones, valoraciones, responsabilidad, actos, acciones y recursos. Otros instrumentos urbanísticos VIII. FINAL: UNA MIRADA AL FUTURO IX. RELACIÓN DE LA NORMATIVA AUTONÓMICA EXISTENTE

I. INTRODUCCIÓN: SOBRE LA ACTUAL SITUACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ESPAÑOL DESDE LA PERSPECTIVA DE SUS FUENTES NORMATIVAS

1. El Derecho Urbanístico español ha sufrido en los últimos años profundos cambios que han afectado tanto al sistema de fuentes y a los criterios competenciales como a cuestiones más sustantivas de orientación y enfoque ya que se han publicado numerosas Leyes autonómicas que pretenden abordar el complejo fenómeno del desarrollo urbano de una manera completa y global. Leyes por lo general largas y complejas porque compleja es, ciertamente, la realidad a la que se enfrentan. Se abre, pues, un nuevo panorama de cuyas claves fundamentales me propongo ahora dar cuenta.

Para ello es preciso aclarar bien algunas ideas básicas en un doble orden de consideraciones. Primero, sobre las competencias y el sistema de fuentes; después, sobre la evolución reciente del propio Derecho Urbanístico.

Dejemos para más adelante este segundo aspecto y apresurémonos a recordar que la Constitución de 1978 prevé la existencia de las Comunidades Autónomas, entes que no son meros soportes de una descentralización administrativa o de gestión, sino auténticas realidades políticas con competencias legislativas propias, entre las que se encuentra el urbanismo. Pues, en efecto, según los distintos Estatutos de autonomía *todas* las Comunidades Autónomas han asumido y tienen competencia exclusiva (esto es, con potestades legislativas y de aplicación y gestión) en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda».

2. Debe recordarse ahora también que hasta no hace mucho el Derecho Urbanístico español se contemplaba y plasmaba en una norma estatal, el RD legislativo 1/1992, de 26 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana; la



última norma general de carácter estrictamente urbanístico aprobada por el Estado que trae causa de la una reforma de 1990 en el texto Refundido de la misma Ley del Suelo, de 1976, que, a su vez, procede de la reforma efectuada en 1975 en la original y primitiva Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956.

Pero, como ya he dicho, tras la Constitución de 1978, todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos competencias legislativas en materia de urbanismo. El urbanismo es, pues, una competencia normativa autonómica de carácter exclusivo. Así se deduce del art. 148.1.3 CE y así consta, como digo, en todos los Estatutos de Autonomía.

Pero esa afirmación merece algún matiz. Porque en la realidad práctica, el urbanismo no es *sólo* una competencia autonómica. Sucede que hay competencias estatales que no son urbanismo, pero que afectan o condicionan al urbanismo. Ciertamente, el urbanismo es una competencia autonómica, pero, como digo, hay títulos competenciales estatales que se relacionan con ella, condicionando el ejercicio de las competencias autonómicas. En particular, los derivados del art. 149.1.1^a, 13^a y 18^a como ha reconocido el Tribunal Constitucional en diversas ocasiones.

Como ha dicho la STC 143/2017, la competencia urbanística comprende, entre otras materias, el control del estado de las edificaciones, la definición y control del deber de conservación, la rehabilitación de edificaciones, el control de los usos del suelo, y la regulación de las actuaciones urbanísticas de renovación y regeneración urbana, propias del planeamiento y ejecución urbanísticos. Como señaló la STC 61/1997, el urbanismo alude a la disciplina jurídica del hecho social o colectivo de los asentamientos de población en el espacio físico, lo que se traduce en la «ordenación urbanística», como objeto de las leyes urbanísticas; ordenación que se plasma en concretas potestades referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y la edificación. Ese contenido que plasma



la Sentencia citada se traduce «en la fijación de lo que pudiéramos llamar políticas de ordenación de la ciudad, en tanto en cuanto mediante ellas se viene a determinar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo». Y es sobre esa realidad básica sobre la que se proyectan también algunos títulos competenciales estatales como los que se han mencionado, en particular los de los artículos 149.1.1 (condiciones básicas que garanticen la igualdad de derechos), 13 (bases de la actividad económica) y 18 (régimen de las Administraciones, procedimiento, expropiación, contratos) de la Constitución. Pero también el 149.1.8 (legislación civil y propiedad), 23 (medio ambiente) o la normativa estatal de costas, puertos, defensa... Todo ello con los perfiles que ha ido añadiendo el Tribunal Constitucional en numerosas Sentencias al analizar la incidencia de esos títulos competenciales en cada caso bien al hilo bien del ejercicio de la potestad legislativa estatal (en cuyo caso serán las Comunidades Autónomas las que impugnarán si entienden que el Estado invade la materia considerada propia, el urbanismo) bien de la autonómica (en cuyo supuesto será el Estado el que recurra reivindicando su competencia potencialmente invadida). Entre esas Sentencias cabe destacar, en particular, la 143/2017, de 14 diciembre, a la que me referido con cierto detalle en otro lugar de esta obra (TRLS de 2015).

La competencia legislativa autonómica en materia de urbanismo debe respetar, pues, en todo caso, ese marco legislativo estatal.

Por otra parte, las Comunidades Autónomas deben respetar también las tradicionales competencias de ejecución que en la materia disponen las entidades locales. Los municipios ostentan, efectivamente, desde antiguo, el bloque mayoritario de las competencias administrativas y de ejecución de la legislación urbanística, sea estatal o, como ahora, autonómica. Los Ayuntamientos han sido y son fundamentales protagonistas de la gestión urbana, desde la inicial planificación hasta la ejecución del planeamiento, desde la autorización y vigilancia de las construcciones hasta la sanción de los incumplimientos. La Comunidad Autónoma mantenía algunas competencias de gestión —aprobación definitiva de ciertos planes urbanísticos, por ejemplo— pero la mayoría de las competencias de ejecución concretas eran y son de responsabilidad local. Y aunque esas competencias dependan de la Ley (porque, como



es sabido, el elenco de las competencias locales no se halla en una única Ley, en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, sino que ésta remite su concreción a lo que digan, justamente, las leyes sectoriales), aunque esas competencias, digo, dependen de la Ley y, en hipótesis, otra Ley las pueda constreñir o reducir, no parece que una opción radical de ese tipo se cohoneste bien con la garantía de la autonomía local y con el criterio descentralizador que, reforzado hoy por el principio de subsidiariedad, inspira todo el sistema. El resultado es que las Leyes urbanísticas están obligadas a mantener buena parte de las anteriores competencias municipales, al menos cuando no afectan a intereses supralocales, como expresión concreta de la autonomía administrativa y de gestión que, en el marco de la legislación estatal y autonómica, la Constitución garantiza a los municipios.

3. Así, pues, las competencias legislativas autonómicas quedan enmarcadas, por arriba, por las competencias legislativas estatales — no urbanísticas, insisto, pero con incidencia en el urbanismo— y, por abajo, por las competencias de ejecución y gestión urbanística de los municipios.

En esas circunstancias, hasta 1997 no se plantearon excesivos problemas. La mayoría de las Comunidades Autónomas había hecho un limitado uso de sus competencias legislativas, regulando únicamente aspectos parciales del urbanismo (disciplina, protección del suelo rústico, adaptaciones organizativas, etc.), pero casi nunca habían aprobado una norma de carácter y ámbito general.

En ausencia de esa legislación autonómica se imponía la interpretación tradicional de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE («El derecho estatal será, en todo caso, supletorio del derecho de las Comunidades Autónomas»), esto es, se entendía que el Estado podía legislar en materia urbanística, aunque con el correlato de que dicha legislación sólo sería aplicable en ausencia de legislación autonómica, esto es, en las Comunidades Autónomas que no hubieran legislado y hasta que lo hicieran; momento en el que el Derecho estatal quedaría desplazado por la legislación autonómica y reducido a los ámbitos materiales ya mencionados (propiedad, medio ambiente, expropiación, procedimiento...), que sí son constitucionalmente de competencia estatal.



La consecuencia de ese estado de cosas era que, en lo fundamental, se mantenía el núcleo básico del Derecho estatal preexistente que sólo resultaba afectado y sustituido en concretos aspectos parciales por las leyes autonómicas.

Ese Derecho estatal en ese momento era el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por RD Legislativo 1/1992, de 25 de junio, en virtud de la delegación legislativa otorgada por la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo. Dicha norma trataba de unificar y refundir en un solo texto la citada Ley 8/1990 y la Ley anterior a la que ésta reformaba —el también Texto Refundido aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril— más varios Decretos-Leyes dictados a lo largo de esos catorce años.

Por lo demás, el Texto Refundido de 1992 posibilitaba y preveía su convivencia con la legislación autonómica. De hecho, contenía preceptos explícitamente declarados de *aplicación plena* (basados en títulos exclusivos del Estado, indisponibles por tanto para las Comunidades Autónomas), otros de *aplicación básica* (fundados en títulos competenciales compartidos, donde las Comunidades Autónomas podrían legislar completando dichos preceptos, pero sin poder modificarlos) y, finalmente, otros muchos de *aplicación meramente supletoria*, «en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias» (donde la legislación estatal podría ser desplazada sin problemas por las Leyes autonómicas).

Así, pues, el citado Texto Refundido de 1992 era la norma prioritaria de referencia que, en unos casos, regía como derivación de una competencia estatal, exclusiva o básica y, en otros, como consecuencia del carácter supletorio del resto de los preceptos de dicha Ley, que, de este modo, se configuraba como un todo unitario, sistemático y completo.

4. Este panorama cambió bruscamente en 1997. En dicho año el Tribunal Constitucional dictó una importantísima Sentencia (la STC 61/1997, de 20 de marzo) que anuló gran parte de la Ley estatal hasta entonces vigente, esto es, el ya citado Texto Refundido de 1992. Y lo hizo por dos tipos de consideraciones.

Por un lado, la STC 61/1997 anuló algunos preceptos del Texto Refundido calificados por él como de aplicación plena o básica en aten-



ción a títulos competenciales estatales. El TC entendió que en algunos, pocos, de esos preceptos se había producido una extralimitación y que la Ley estatal había invadido el título competencial autonómico referente al «urbanismo» (art. 148.1.3 CE). En resumen, la técnica habitual de control de la constitucionalidad que afectó, como digo, a pocos preceptos.

Pero el Tribunal Constitucional fue mucho más allá y llevó a sus últimas consecuencias una interpretación, hasta entonces minoritaria, de la cláusula de supletoriedad del art. 149.3 CE. En efecto, la doctrina fundamental de la Sentencia, que ahora no cabe exponer sino en sus términos gruesos, consiste en afirmar que cuando todas las Comunidades Autónomas han asumido las mismas competencias en una materia, el Estado no puede en absoluto legislar para ellas. De ningún modo, ni siquiera con carácter supletorio. Para poder legislar tiene que buscar un título competencial. Y como en esta materia no existe tal título estatal porque el urbanismo es de competencia autonómica, la conclusión es que, dándose los presupuestos de esta doctrina (esto es, habiendo asumido ya todas las CC.AA. competencias en materia de urbanismo), se anulan por falta de competencia todos los artículos del TR de 1992 que dicha norma consideraba supletorios.

Dicho de otra forma, el Tribunal niega la posibilidad de que el Estado cree derecho propio —ni aun con carácter supletorio— si no tiene un título competencial específico. De manera que, en su ausencia, el Estado no puede producir normas a título meramente supletorio porque la cláusula del art. 149.3 CE no es un título competencial. De este modo y por esta razón se declara, como digo, la inconstitucionalidad de todos los preceptos del Texto Refundido que no eran calificados por él como de aplicación plena o básica, esto es, todos los preceptos que el citado Texto Refundido pretendía de aplicación supletoria. Carecen de validez por haber sido dictados en 1992 por quien, entonces, ya no era competente. El resto de los preceptos que sí se fundan en títulos estatales (propiedad, expropiación, etc.), subsisten, con alguna limitada excepción que no hace al caso.

Más adelante se explicará con mayor detalle la muy importante doctrina constitucional de esta espectacular Sentencia. Lo que importa des-



tacar ahora es que, tras ella, se abrió un período de indefinición, un cierto vacío normativo y una curiosa situación.

Muchas Comunidades Autónomas que no habían legislado en materia de urbanismo, o que lo habían hecho de forma fragmentaria y aislada, se encontraron con un vacío normativo. Si no legislaban, el vacío derivado de la anulación parcial del TR de 1992 se tenía que rellenar con la legislación estatal supletoria anterior a 1992, es decir, la legislación válidamente dictada por el Estado con anterioridad a la asunción de competencias autonómicas en materia de urbanismo. O sea, con el Texto Refundido de 1976; una norma que no siempre se adecuaba a algunas exigencias nuevas, ni a las previsiones de las reformas operadas por la Ley 8/1990 de la que, a fin de cuentas, traía causa el TR de 1992. Es decir, una norma que, al no contemplar previsiones que sí estaban en el TR de 1992 y a partir de las cuales se habían elaborado o se estaban elaborando algunos planes de urbanismo, dejaba sin cobertura legal a dichos planes que son normas de carácter reglamentario y, como tales, subordinadas a la Ley. Y aunque se podía sostener, a mi juicio con corrección, que la anulación de gran parte del TR de 1992 no afectaba al planeamiento aprobado bajo su vigencia, lo que sí resultaba cierto era que los nuevos planes que se aprobaran en adelante no podrían contener instrumentos y previsiones que estaban previstos y tenían cobertura legal en dicho TR de 1992 pero no en él, ahora de nuevo vigente con carácter supletorio, Texto Refundido de 1976.

A ello se añadió un episodio normativo adicional: pocos días después de la STC 61/1991, aunque antes de su publicación, se aprobó la Ley 7/1997, de 14 de abril, de medidas liberalizadoras en materia de suelo y colegios profesionales. Esta Ley, que sustituía al anterior RD-Ley 5/1996, de 7 de junio, afectaba al RD legislativo 1/1992 y, a la vista de la STC 61/1997, planteaba un problema añadido de vigencias en la medida en que dos de sus tres artículos se pretendían de aplicación supletoria y estaba claro ya que, según la Sentencia dada a conocer unos días después, el Estado no podía aprobar normas urbanísticas con carácter supletorio.

Todo ello impulsó a muchas Comunidades Autónomas a legislar de manera precipitada y urgente. Y así, en efecto, nada más publicarse la STC 61/1997 se aprobaron varias Leyes de carácter provisional, de



artículo único incluso, por las que varias Comunidades Autónomas hicieron suya, como legislación propia, el contenido concreto de la legislación estatal preexistente —el TR de 1992— declarado inconstitucional por falta de competencia del Estado. Resultaba hasta cierto punto paradójico que Comunidades que habían impugnado la Ley 8/1990 (de la que trae causa el TR de 1992) asumieran luego su contenido por el procedimiento de una remisión «*in toto*». Pero era una necesidad. Se trataba, con esta improvisada técnica, de salvar la legalidad de los Planes en trance de aprobación que habían sido redactados teniendo a la vista el TR de 1992, sus instrumentos y sus técnicas. Algunas de esas técnicas e instrumentos se referían a los mecanismos de equidistribución de beneficios y cargas en el suelo urbano, a la configuración de los derechos, a la previsión de cesiones de aprovechamientos que se configuraban como fuentes importantes de financiación municipal cuya ausencia, como digo, —a falta de una previsión legal específica— podía suponer importantes perjuicios a los municipios a la hora de obtener terrenos dotacionales o para llevar a cabo obras y servicios de trascendencia colectiva. Y, como ya he adelantado, se trataba de técnicas e instrumentos que no existían en el TR de 1976, «renacido» como norma supletoria tras la STC 61/1997 en ausencia de legislación autonómica.

Pero, al mismo tiempo que muchas Comunidades Autónomas se apresuraban a legislar con tal carácter urgente, el Estado también concentró sus competencias no urbanísticas, pero con incidencia urbanística (regulación de la propiedad, valoraciones, expropiación, indemnizaciones, pautas del procedimiento...) en una norma que se imponía a la competencia autonómica y que las CC.AA. no podían desconocer por tratarse de materias de competencia estatal plena o básica. Esa Ley fue la ahora derogada Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, que fue luego parcial y levemente afectada por el RD-Ley 4/2000, de 23 de junio; Decreto-Ley que, sin perjuicio de su vigencia inmediata, fue convertido en proyecto de ley cuya tramitación parlamentaria estuvo sorprendentemente suspendida desde septiembre de 2000 hasta la aprobación de la Ley 10/2003, de 20 de mayo, que sustituye al citado Decreto-Ley 4/2000.

La Ley 6/1998, sin embargo, renunció a compendiar en un solo texto todo el Derecho estatal de aplicación directa, pues mantuvo la vigencia



de algunos preceptos —no todos— del Texto Refundido de 1992. Preceptos que no habían resultado afectados por la STC 61/1997 y que se basaban, por tanto, en títulos competenciales del Estado. De este modo había dos normas estatales vigentes (los «restos» del TR de 1992 y la Ley 6/1998), lo que contribuía a dotar a este sector del Ordenamiento de un elevado grado de confusión y hasta de inseguridad.

La Ley 6/1998, por otra parte, fue impugnada también por varias Comunidades Autónomas por entender que afectaba a la materia urbanística, de competencia autonómica. La impugnación fue resuelta tres años después, por la STC 164/2001, de 11 de julio, que, en lo sustancial, avaló el contenido de la Ley, sin perjuicio de la declaración de inconstitucionalidad y subsiguiente anulación de dos de sus preceptos (los arts. 16.1 y 38) y de la imposición de una cierta doctrina interpretativa de algunos otros artículos. La Ley 6/1998, con la pequeña modificación parcial efectuada por el RD-Ley 4/2000, de 23 de junio (en parte rectificada tras la Ley 10/2003, que lo sustituye), se configuró, pues, como digo, en la principal normativa estatal, no urbanística pero de incidencia directa en el urbanismo, hasta el año 2007, año en el que se produce su derogación por la nueva Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, que la sustituyó, aunque mantuvo también vigentes los «restos» (aún más menguados porque la Ley 8/2007 deroga unos cuantos artículos más) del TR de 1992. La citada Ley 8/2007, en su Disposición Final 2ª, delegó en el Gobierno la potestad de dictar, mediante Decreto legislativo, un Texto Refundido de la citada Ley 8/2007 y los preceptos que aún quedaban vigentes del RD legislativo 1/1992 (el Texto Refundido de la Ley del Suelo y Ordenación Urbana de 1992). El resultado fue el RD legislativo 2/2008, de 20 de junio, que aprobó el Texto Refundido de la Ley de Suelo, modificado luego por la Ley 8/2013, de 26 junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas. Finalmente, la Ley 20/2014, de 29 octubre, autorizó al Gobierno a aprobar un nuevo Texto Refundido que es el aprobado por RD legislativo 7/2015, de 30 octubre, que constituye, así, en la actualidad, la principal normativa estatal «no urbanística» pero con incidencia directa en el urbanismo; Ley que, sobre la base de títulos competenciales del Estado, contempla, entre otras cuestiones, el régimen del suelo, los derechos y deberes inherentes a su utilización, su valoración y la expropiación forzosa por motivos urbanísticos).



5. Volvamos, sin embargo, a los años finales de la década de los noventa del pasado siglo. En 1997 y 1998, las dos circunstancias antes señaladas, esto es, el carácter provisional de las Leyes autonómicas de urgencia y la posterior aprobación de la Ley estatal 6/1998, obligaron a las Comunidades Autónomas a afrontar la tarea de producir textos legislativos propios que abordaran, con pretensión de generalidad y completud, el Derecho Urbanístico propiamente dicho, esto es, lo que hasta ese momento había sido objeto del Derecho estatal preexistente.

En esa tarea se empeñaron a partir de 1998 todas las Comunidades Autónomas. El resultado son las Leyes de Urbanismo que dichas Comunidades Autónomas han venido aprobando entre los años 1999 y 2007, algunas de ellas derogadas ya y sustituidas por nuevas Leyes. Unos textos que, como he dicho, están enmarcados con carácter general por dos tipos de condicionantes: la normativa estatal (primero la Ley 6/1998 y el Texto Refundido de la Ley de Suelo aprobado por RD legislativo 2/2008 y ahora el nuevo TR aprobado por RD legislativo 7/2015) y lo que se podría enunciar como la «cultura» jurídico-urbanística española tradicional.

6. De esta manera, el sistema de fuentes del Derecho Urbanístico es, en adelante, el siguiente:

1º. La legislación (no urbanística) del Estado que incide indirectamente en la materia. Esa legislación estatal es ahora, en primer lugar, el citado RD legislativo 7/2015, de 30 octubre, que se configura como la norma de cabecera encuadradora de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo. Los títulos competenciales estatales que inciden directa o indirectamente en el ámbito urbanístico no se basan frontalmente en tal materia sino, como ya se ha dicho, en otras conexas: propiedad, medio ambiente, procedimiento administrativo y régimen de las Administraciones Públicas, responsabilidad, expropiación, coordinación de la actividad económica y regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos, es decir, en las reglas 1, 4, 8, 13, 18 y 23 del art. 149.1 CE.

Por lo demás el Texto Refundido de la Ley de Suelo no es la única norma estatal que hay que tener en cuenta. Hay que considerar



también, aunque términos menos intensos, toda la normativa estatal de carácter sectorial, con incidencia directa en el territorio, como la legislación de costas, puertos, aguas, carreteras, medio ambiente, etc.

- 2º. El Derecho Urbanístico propiamente dicho está constituido por la normativa de cada Comunidad Autónoma enmarcada en la legislación estatal ya mencionada, que debe ser respetada. Es en esa normativa autonómica donde verdaderamente se concentra el Derecho Urbanístico vigente. Se trata de Leyes que las Comunidades Autónomas han ido aprobando en los últimos años. Son leyes que tienen una factura relativamente parecida y, a su vez, con frecuencia son similares a la legislación estatal preexistente.
- 3º. Supletoriamente, en lo que hipotéticamente no estuviera previsto, ni chocara con las anteriores previsiones, habrá que estar a la legislación estatal preconstitucional, esto es, el TR de 1976, aprobado por RD 1346/1976, de 9 de abril. Así se deduce de la cláusula de supletoriedad general del art. 149.3 de la Constitución, puesto que es la última normativa urbanística aprobada por el Estado cuando tenía efectivamente competencias para ello.
- 4º. En el plano reglamentario la situación es idéntica: primero registrarán los reglamentos autonómicos y, mientras tanto o en lo no previsto por ellos, los Reglamentos estatales aprobados en desarrollo del TR de 1976 que son, todos, de 1978: Reglamento de Planeamiento Urbanístico (*RD 2159/1978, de 23 de junio*), Reglamento de Disciplina Urbanística (*RD 2187/1978, de 23 de junio*) y Reglamento de Gestión Urbanística (*RD 3288/1978, de 25 de agosto*). Este último parcialmente derogado en todas aquellas disposiciones que «se refieran al acceso al Registro de la propiedad de actos de naturaleza urbanística», según dispuso el *RD 1093/1997, de 4 de julio*, por el que se aprueban Normas complementarias al Reglamento de ejecución de la Ley Hipotecaria sobre inscripción en el Registro de actos de naturaleza urbana; este último vigente de forma directa por haberse dictado al amparo de un título competencial del Estado.



7. Este complejo panorama normativo hace difícil sistematizar y abarcar en pocas palabras y con simplicidad la normativa vigente. Me limitaré luego, en otro epígrafe de este estudio introductorio, a describir y apuntar lo que he denominado el contenido básico tradicional del Derecho Urbanístico, esto es, a describir los aspectos fundamentales a partir del Derecho estatal preexistente de carácter supletorio, que, salvo matices, en sus líneas gruesas, es en gran parte el asumido por la legislación autonómica de prioritaria aplicación.

Pero, después del panorama que acaba de resumirse, y antes de detallar el contenido básico del Derecho Urbanístico a que acabo de hacer mención, parece conveniente acercarse a esta compleja realidad poco a poco. Siguiendo el esquema enunciado en el Sumario, dejaremos por el momento la regulación vigente, para aludir, primero, al contenido del Derecho Urbanístico y hacer, después, una también breve referencia a su evolución histórica.

II. URBANISMO Y DERECHO: EL FENÓMENO URBANO COMO OBJETO DE CONSIDERACIÓN JURÍDICA. REFERENCIAS IMPRESCINDIBLES

1. Para enmarcar adecuadamente la legislación autonómica en materia de urbanismo hay que establecer unas breves pero imprescindibles referencias al contenido del Derecho Urbanístico.

Y para ello, aunque sea con carácter telegráfico, hay que empezar diciendo que el Derecho Urbanístico no es, desde luego, el urbanismo. El urbanismo es un resultado que apela, sobre todo, a lo que genéricamente podríamos llamar «el diseño de la ciudad» entendida esa expresión en un sentido muy amplio. Un resultado que apela a unas actividades plurales de carácter interdisciplinar puesto que concentra a muy diversos expertos y profesionales: arquitectos e ingenieros, sobre todo, pero también economistas, sociólogos, proyectistas y, al final, en un papel aquí modesto, a los juristas. Pero ante todo apunta a opciones políticas que son o deben ser el resultado de un debate ciudadano.

En ese proceso el Derecho es sólo un marco. Imprescindible, sí, pero como en tantos otros casos sólo un marco. Un marco jurídico que convencionalmente denominamos Derecho Urbanístico sobre el que es preciso aclarar varios extremos.



En primer lugar, y aunque parezca una obviedad, hay que decir que el Derecho Urbanístico es Derecho y que, por tanto, hay que analizarlo con el aparato conceptual y técnico de *todo* el Derecho. O sea, dicho de otra manera, hay que poner el acento primero en el sustantivo y después en el adjetivo, lo que significa que no todo el Derecho Urbanístico se halla en la norma específicamente urbanística. También se encuentra indirectamente en la normativa del procedimiento, en la legislación de expropiación, en el Código Civil...

Y, en segundo término, que ese Derecho es básicamente Derecho Administrativo y que, por consiguiente, hay que abordarlo también dando por conocidos y por supuestos aspectos que, como acabo de decir, no se hallan en la Ley urbanística: desde el juego del principio de legalidad y la relación de jerarquía a los problemas de competencia, desde la distinción entre norma y acto a la regulación del silencio administrativo la motivación, el control de la actividad pública o el juego de la discrecionalidad... Si, como digo, se trata, ante todo, de Derecho Administrativo, a la postre lo que eso significa es que tendremos unas normas (la Ley, los Reglamentos, los Planes) que son aplicadas por una Administración (que aprueba, delimita, autoriza, exige gastos de urbanización, da licencias, impone sanciones, etc.) y que, al aplicarlas, puede excederse, de donde se deriva la posibilidad del recurso. Es decir, el esquema básico de la aplicación de este Derecho Público. Nada más. Y nada menos.

2. Hay que huir, por tanto, de ciertos prejuicios y mitos desafortunadamente muy extendidos. Prejuicios que con frecuencia tienen que ver con el lenguaje utilizado, que se piensa esotérico y lejano (y, con frecuencia, lo es), poco comprensible, y que, además, a veces se consolida por encima del utilizado en la norma dando lugar a desencuentros entre profesionales que, en ocasiones, utilizan diferentes conceptos para apelar a la misma realidad o, por el contrario, y lo que es peor, emplean los mismos términos atribuyéndoles implícitamente contenidos institucionales o normativos diferentes.

La disponibilidad autonómica del Derecho Urbanístico propiamente tal era una oportunidad para innovar, pero también para desterrar esos prejuicios míticos, si se hubiera acertado a conceptualizar los conteni-



dos normativos a partir del común entendimiento de lo que se pretende y para lo que se pretende.

3. En esa línea hay que dar ahora un paso más. En efecto, si en términos generales el Derecho Urbanístico significa lo que acaba de señalarse hay que cuestionarse de inmediato sobre su porqué y su para qué, esto es, preguntarse qué regula el Derecho Urbanístico, cuál es su objetivo genérico.

El Derecho Urbanístico, como todo el Derecho, regula fenómenos sociales. En este caso, el proceso urbanizador, un fenómeno reciente que tiene que ver con las migraciones, el abandono del campo y el mundo rural por *mor* de la industrialización y sus derivaciones económicas y de nivel de vida. En España, además, no resulta baladí en los años cuarenta el dato añadido de las consecuencias de la guerra civil. Todo ello conlleva ineludiblemente el crecimiento de las ciudades. Un crecimiento de aluvión que era y es preciso ordenar y orientar. Cincuenta años después el fenómeno se repite esta vez por la emigración exterior que viene a España, sobre todo a las ciudades, por más o menos las mismas razones que antes los hombres del campo emigraron a las zonas industriales o directamente a otros países.

Las migraciones abocan al crecimiento, al desarrollo urbano. Es la óptica de la expansión, de la nueva ciudad, que es la que ha presidido casi desde siempre el Derecho Urbanístico. Una óptica hoy insuficiente porque a ella se unen nuevos y graves problemas: la ordenación y protección del territorio, el medio ambiente, la conservación de los casos históricos, la realidad de las segundas residencias, el mundo rural. También las nuevas migraciones, respecto de las que se plantea el reto de utilizar el urbanismo como parcial mecanismo de integración social. Y está siempre, además, de forma permanente, la preocupación por los precios del suelo y del producto final que es la vivienda, de tanta incidencia social e incluso demográfica...

Es a esa realidad a la que apela el urbanismo como conjunto de conocimientos que analizan tal fenómeno social; una rúbrica (urbanismo), que, como he dicho, incluye a menudo también una visión global del espacio, hasta conectar con lo que viene tradicionalmente denominándose la ordenación del territorio. Urbanismo y ordenación territorial son, así, dos de las principales tareas de las Administraciones



Públicas. En particular, de las Administraciones autonómicas y municipales, como se deduce sin más del art. 148.1.3(de la Constitución, de todos los Estatutos de Autonomía de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local de 1985.

Esa tarea está enmarcada desde el punto de vista material o sustantivo por postulados constitucionales. Nuestra Constitución, en efecto, contiene previsiones que afectan específicamente al fenómeno urbano. Así, el art. 47 alude al deber de los Poderes públicos de regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación». «La comunidad —añade— participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». El art. 45 se refiere al derecho de los ciudadanos a disfrutar de un medio ambiente adecuado y atribuye a los poderes públicos la tarea de velar «por la utilización racional de todos los recursos naturales». Y el art. 46 impone la obligación de conservar el patrimonio histórico tradicional.

Estas prescripciones constitucionales no son, desde luego, papel mojado, aunque no están articuladas técnicamente como derechos subjetivos alegables directamente ante los tribunales. Se trata de ideas de tendencia, preceptos que deben servir de orientación a la legislación, la práctica judicial y la actuación de los poderes públicos, que podrán utilizarse de acuerdo con lo que dispongan las leyes que los desarrollen. Son criterios que, aun no siendo nuevos, al ser incluidos en el texto constitucional, se convierten en destacados elementos interpretativos y de orientación general y que han sido desarrollados ya en numerosas leyes.

Es en este contexto en el que hay que enmarcar la nueva legislación autonómica en materia de urbanismo.

III. EVOLUCIÓN HISTÓRICA DE LA RECIENTE NORMATIVA URBANÍSTICA ESPAÑOLA

A) De las normas del siglo XIX a la Ley del Suelo de 1956

1. El hoy derogado Texto Refundido de 1992, la posterior Ley estatal 8/1998, la Ley 8/2007, de 28 mayo, el Texto Refundido de 2008, el vigente TR de 2015 y la legislación autonómica en materia de urbanismo constituyen ahora los últimos eslabones de la historia normativa



del fenómeno urbano que conviene, aunque sea brevemente, repasar. Porque la intervención del Derecho en este ámbito no ha tenido siempre la misma intensidad, ni ha pretendido tampoco los mismos objetivos.

La historia del Derecho urbanístico es una historia normativa relativamente reciente porque el fenómeno que trata de ordenar —el urbanismo, la urbanización— también lo es. Hasta no hace mucho tiempo, en efecto, la sociedad española era una sociedad rural. Ha sido a finales del siglo XIX y, sobre todo, a partir de mediados del siglo XX, cuando se ha acelerado el proceso de su urbanización en varias direcciones.

Por un lado han crecido las ciudades. La industrialización y la consiguiente emigración fomentaron un crecimiento en muchos momentos caótico y desordenado, que trajo consigo un descubrimiento socioeconómico de primera magnitud: la especulación, la explotación económica del suelo, el crecimiento en alturas... Más tarde se produjo un fenómeno nuevo: el de las urbanizaciones de los extrarradios que fueron dejando parcialmente abandonados los cascos históricos hasta producir un deterioro al que sólo en tiempos muy recientes se le está intentando poner freno. Finalmente, se ha ido poco a poco «urbanizando el campo», si se puede emplear esa gráfica expresión para hacer referencia, sobre todo, al fenómeno de las segundas residencias.

2. Al principio, la intervención del Derecho lo fue por cuestiones de diseño. Nos podríamos remontar a las Ordenanzas de los Reyes Católicos fijando pautas para la construcción de las ciudades en América para constatarlo. En esas Ordenanzas se aludía a los vientos, la forma de la plaza, las dimensiones de las manzanas en cuadrícula (de la que queda, por cierto, todavía, en algunos países latinoamericanos, la referencia actual a las «cuadras» y el modo de contar los números de las calles, por manzanas de cien metros de lado y de cien en cien, con independencia del número de casas que haya en cada cuadra, de modo que, por ejemplo, se pasa del 208, última casa de la segunda manzana de la calle al 300 y 302, lo que tenía o tiene, además, la ventaja de saber exactamente la distancia al, por ejemplo, número 804: ochocientos metros desde el inicio de la numeración de la primera manzana). Desde hace quinientos años, pues, hasta las más recientes Ordenanzas municipales de edificación hay una permanente y casi única preocupación por definir, diseñar, trazar la ciudad y orientar su crecimiento.



Pero básicamente se entendía que urbanizar era una tarea privada únicamente limitada por las viejas Ordenanzas municipales que articulaban las relaciones de vecindad y preveían casi exclusivamente alineaciones y rasantes (la «tira de líneas»). A ellas se vinculó la licencia municipal como principal técnica de control de la edificación, que surge a mediados del siglo XIX.

La transformación sustancial que se ha producido a lo largo del siglo XX ha supuesto un cambio de perspectiva del urbanismo que de ser una tarea privada ha pasado a considerarse una función pública. Una función pública presidida por el criterio racionalista del Plan o de los instrumentos que lo sustituyen. Una nueva perspectiva que nos coloca en el pórtico de nuestro tiempo y sobre la que luego volveré. Antes, es necesario dejar constancia, siquiera sea muy brevemente, de la evolución normativa del fenómeno urbano, esto es, de las Leyes que a lo largo de los primeros años trataron de regularlo, encauzarlo y disciplinarlo.

3. El urbanismo es un resultado influido, como ya he dicho, por los flujos migratorios que comienzan a finales del siglo XIX favorecidos por la incipiente industrialización y por las mejores expectativas de vida en la ciudad. Todo ello potenció el crecimiento de las ciudades y la necesidad de enfocar jurídicamente esa nueva realidad.

Es el momento de las primeras Leyes urbanísticas que son, de una parte, leyes que obedecen a preocupaciones sanitarias (imponiendo estándares de higiene para evitar epidemias), y, de otra, normas de carácter expropiatorio para posibilitar el suelo necesario, primero, para el crecimiento, para la nueva ciudad, y, luego, para la reforma interior de los viejos barrios preexistentes. Entre esas normas hay que citar las Leyes de Ensanche de 29 de junio de 1864 y 22 de diciembre de 1876, la primera Ley de expropiación forzosa, de 10 de enero de 1879 o la Ley de Reforma interior de 18 de marzo de 1895.

Estamos en presencia de lo que se ha llamado después urbanismo de obra pública, cuya gestión lleva a cabo directamente el municipio o se atribuye por concesión. Comienzan los ensanches y la reforma interior con la ruptura de los viejos cascos y el diseño de nuevos barrios y avenidas que todavía pueden observarse en los planos de las grandes ciudades. En unos casos lo que hoy son grandes arterias nacieron por una necesidad coyuntural de carácter sanitario o defensivo. Así, el origen



del Paseo de la (Fuente) Castellana, en Madrid, estuvo en la necesidad de encauzar las aguas que descendían por vaguadas contiguas, de manera que se transformó en camino un arrenal. La ruptura del hoy casi inexistente casco histórico de París se debe al barón Haussmann y se afirma que tuvo una finalidad básicamente defensiva y antidisturbios.

En otros casos el crecimiento fue más planificado. Así, el ensanche de Madrid de 1860, el llamado Plan Castro, que rompe el Madrid de los Austrias, crea la Gran Vía y, más tarde, hace surgir barrios enteros al amparo del empuje de la nueva burguesía enriquecida con la desamortización, ejemplo de la cual fue D. José de Salamanca y Mayol, Marqués de Salamanca (cuya casa ocupa hoy el n.º 10 del Paseo de Recoletos de Madrid) y que dio nombre a uno de los barrios más céntricos y comerciales de la ciudad, pero que en su momento fue un rotundo fracaso para su iniciador. Pero también el ensanche de San Sebastián o el más conocido y posterior de Barcelona (L'Eixample) con su típico trazado en cuadrícula y la generalización de los chaflanes que convierten los cruces de las calles en pequeñas plazas y que se vincula al nombre del arquitecto Ildefonso Cerdá...

Las posibilidades de aprovechamiento económico del suelo se multiplican, lo que contribuye a que los Poderes públicos adviertan la necesidad de no dejar completamente en manos privadas la orientación y el crecimiento de la ciudad. Pero la intervención pública plantea el permanente problema de repartir más o menos equitativamente las ventajas y desventajas que el crecimiento urbano encauzado con criterios racionalistas suponía para los propietarios del suelo. El Derecho considera la perspectiva fiscal para subvenir el coste de los gastos de urbanización (mediante contribuciones especiales y luego a través de los instrumentos que pretenden proporcionar otros impuestos como el de plusvalías o el de solares sin edificar).

Poco a poco y a través de técnicas cada vez más complejas y sofisticadas se intenta, al menos formalmente, prefigurar el futuro, es decir, ordenar el uso del suelo. Y aparece la idea del Plan como instrumento que pretende plasmar las previsiones de crecimiento de la ciudad.

El Plan y su pretensión de condicionar el crecimiento conforme a un patrón previo planteaba nuevos problemas: el de las desigualdades a la hora de aprovechar el uso del suelo, la difícil cuestión del contenido del



derecho de propiedad, la conveniencia de recuperar para la colectividad parte de las plusvalías generadas por el proceso de urbanización, la necesidad de disciplinar la gestión, el establecimiento de medidas de protección de la legalidad urbanística, la previsión de infracciones y sanciones...

La planificación como principal técnica urbanística moderna supone encauzar los usos del suelo y regular su transformación, urbanización y edificación. Implica decidir en qué zonas se pueden hacer según qué cosas: viviendas, industrias, servicios.... Significa prever alturas máximas, porcentajes de ocupación de las parcelas, tipos de construcción. Y todo ello, como se acaba de decir, planteaba la pregunta fundamental sobre el derecho de propiedad, su contenido garantizado, el reparto de los beneficios y cargas derivados de la urbanización; beneficios y cargas que en adelante iban a depender de un lápiz y un papel con los que el municipio podía, así, distribuir plusvalías y generar negocios o, por el contrario, empobrecer a quien el destino no siempre impersonal le deparaba la sorpresa de que en su parcela no se podía edificar o se podía edificar muy poco.

Estos eran y siguen siendo los principales problemas que tenía que afrontar la norma urbanística. Unos problemas que, como digo, no son sólo competenciales, sino que, hoy como ayer, son, sobre todo, problemas financieros y de ordenación; problemas de orientación y enfoque, de diseño y planeamiento, de gestión y control, del contenido del derecho de propiedad y de la consideración de los valores de justicia presentes siempre en toda operación urbanística.

Por eso, no resulta difícil comprender que el Derecho Urbanístico, que afronta esta compleja realidad, no sea una normativa aséptica y puramente técnica, sino que trata de propiciar soluciones concretas a opciones previas, que son siempre opciones políticas.

Estamos ya en el siglo XX y el urbanismo va lentamente configurándose como una función pública. Primero, desde una consideración estrictamente local (Estatuto municipal de 1924) y luego estatal, con la *Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956*; Ley que reclama para la Administración la regulación del régimen jurídico del suelo, la planificación, la ejecución de los planes y el control de la edificación. Una Ley a cuyos



postulados básicos, en parte aún vigentes, interesa prestar alguna atención por separado.

B) De la Ley del Suelo de 1956 al Texto Refundido de 1976

1. La Ley del Suelo de 1956 nace en la época de las grandes Leyes administrativas españolas del siglo XX; Leyes que han estado vigentes hasta hace bien poco tiempo (alguna incluso todavía lo está) y que constituyen el salto a la modernidad en el Derecho Administrativo al amparo de las transformaciones sociales y económicas que se inician entonces y que hallarán su definitivo encaje institucional y homologación en la Constitución de 1978. Piénsese que en 1954 se aprueba la Ley de Expropiación Forzosa (aún vigente), en 1955 el Texto Articulado y Refundido de la Ley de Régimen Local (parcialmente vigente, al transformarse en el RD legislativo 781/1986, de 18 abril), en 1956 la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa (vigente hasta 1998), en 1957 la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (vigente hasta 1992 y alguna parte hasta 1997), en 1958 la Ley de Procedimiento Administrativo (que sólo fue derogada en 1992), más alguna otra Ley sectorial de escasa importancia como la de Montes de 1997 (sustituida en 2003)...

Con la Ley del Suelo de 1956 se puede decir, pues, que nace el Derecho Urbanístico. Se trata de una ley muy tecnicada, con un nuevo aparato conceptual e institucional, que pretende codificar todo este sector del Ordenamiento jurídico y que pivotaba sobre dos ideas centrales:

a) Primera, que *el urbanismo es una función pública*, lo que suponía alterar las facultades dominicales del art. 350 Código Civil («El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él las obras, excavaciones y plantaciones que le convenga...») separando del inicial derecho de propiedad del suelo el «ius edificandi», el derecho a edificar, que pasa a ser una determinación pública contenida en los planes. Urbanizar y edificar ya no es un contenido más del derecho de propiedad. El derecho de propiedad tiene un contenido estatutario, esto es, se configura como un conjunto unitario de derechos o facultades y deberes, que no son previos a la ordenación urbanística vigente sino que ésta los delimita y configura.



El urbanismo como una función pública es la idea-fuerza de la Ley de 1956. Y esa función se condensaba en un postulado central: *el derecho a urbanizar es algo que no se posee antes del Plan*. Es un derecho que otorga el Plan a partir del contenido mínimo garantizado a toda propiedad, que es únicamente su explotación agrícola, forestal o ganadera. *El Plan, pues, no limita o reduce un derecho preexistente, sino que, por el contrario, otorga un «plus» al derecho de propiedad inicial*, adiciona algo, un valor añadido, un plusvalor, *una plusvalía*. Sin Plan, salvo algunas excepciones aisladas de la Ley, no hay posibilidad de aprovechamiento urbano. No hay, en concreto, posibilidad de conversión de lo rústico en urbano. No hay suelo urbanizable, en definitiva.

De ese planteamiento se deduce una consecuencia lógica. Si nadie puede transformar lo rústico en urbano sin Plan general previo; si es el Plan el que posibilita esa conversión y, por lo tanto, es el Plan el que otorga el plusvalor que desde ese momento tendrá el suelo; si todo ello es consecuencia de una decisión pública, de una decisión municipal; lógico será que no todas las plusvalías beneficien a los propietarios, lógico será que una parte de esas plusvalías reviertan al municipio (que es a quien se debe la posibilidad misma de esas plusvalías). Esa reversión se hará de forma que los costes de urbanización y servicios colectivos de la nueva ciudad sean sufragados por los propietarios y no repercutan sobre las arcas colectivas del municipio que, además, participará en alguna medida en los beneficios de la urbanización (las cesiones obligatorias que deben hacer los propietarios).

Esta es la concepción básica del derecho de propiedad urbana desde 1956.

b) Y hay una segunda idea: *el Plan es el quicio de todo el sistema*. Es él el que define el contenido concreto del derecho de propiedad, lo que en cada caso se puede o no se puede hacer. Pero como esa decisión genera inevitablemente desigualdades de ello se deriva otra consecuencia importante: el derecho de todos los propietarios (los que resultan personalmente beneficiados y, sobre todo, los que resultan personalmente perjudicados por el Plan) a la distribución equitativa de los beneficios y cargas derivados de la urbanización, de manera que el Plan, en lo posible, no sea una decisión arbitraria que perjudica a unos y beneficia y enriquece a otros. Todos los propietarios tendrán los mismos derechos



de conformidad con el contenido de su propiedad previa. Al menos todos los propietarios de suelo urbanizable, es decir, de suelo que hoy es rústico pero que mañana será urbano. Las técnicas para lograr ese ideal apelan a los llamados sistemas de ejecución del planeamiento y a ellas me refiero en otro momento de este estudio preliminar. Técnicas que no dejan de plantear problemas aunque cabe decir que cuanto menor sea el ámbito de la equidistribución más fácil es de llevar a cabo. Y, al revés, cuanto mayor sea el ámbito en el que pretender hacer una cierta igualdad más dificultoso resultará técnicamente. Además, lo que la Ley no hace es igualar a los propietarios de suelo urbanizable y de suelo rústico porque, en teoría, a estos últimos no se les perjudica y no se les limita el destino agrícola o ganadero de su propiedad, por más que haya una evidente desproporción entre la situación de quienes siguen teniendo propiedades rústicas y quienes se ven beneficiados por la lotería del Plan por muchas cesiones que tengan que hacer y por muchas técnicas de equidistribución que se imaginen. De ahí que uno de los aspectos importantes de la regulación del Plan sea su necesaria justificación, su motivación, y, después, la posibilidad de controlar la discrecionalidad del planificador, esto es, del Plan definitivamente aprobado.

Pero lo que importa retener ahora es, como digo, que los Planes son el quicio del sistema. Unos Planes que son vinculantes y que se estructuran en forma escalonada (Planes generales y Planes de desarrollo o Planes Parciales) donde se regula el uso del suelo, las previsiones futuras y la ejecución de esas previsiones.

La Exposición de Motivos de la Ley es una sorprendente crítica de la etapa anterior. Y en ella se establecen los objetivos de la Ley.

Como críticas al período precedente se destaca la perspectiva exclusivamente localista, la dejación del fenómeno urbano a la autonomía de la voluntad, la inexistencia de un orden de prioridades en la actividad pública, la especulación urbanística y el abandono del creciente movimiento migratorio a las leyes del mercado.

Como objetivos, la Ley se plantea, entre otros, los siguientes:

- Hacer que la acción urbanística preceda al fenómeno demográfico y migratorio, lo que no se logró por la enorme expansión de los flujos migratorios, sobre todo en los años sesenta.



- Atajar la especulación, que fue un objetivo igualmente incumplido. Baste señalar que en 1970, 14 años después de la Ley, el entonces Ministro de la Vivienda publicó un folleto titulado «Una política para los años setenta» en el que seguía hablando del problema de la especulación en duros términos: «Esa lacra social —decía— constituye uno de los negocios más lucrativos del país» y reconocía la escasa incidencia de la Ley en la solución del problema.
- Abandonar el marco localista en el que hasta el momento se habían desenvuelto las normas urbanísticas, lo que se trata de conseguir ubicando en órganos estatales la aprobación de los planes urbanísticos.

Se suele afirmar que la Ley del Suelo de 1956 fracasó, por una parte, por problemas técnicos derivados de ella misma y, por otra, por la falta de voluntad para hacerla cumplir. Se trataba, sin embargo, de una ley coherente, que partía de elementos escalonados, de forma que si fallaba alguno de ellos fallaban los demás. Y, en efecto, fallaron varios de esos elementos. Se hicieron pocos planes. Se admitió la posibilidad —luego explícitamente prohibida— de que hubiera Planes Parciales sin Plan General previo, con lo que se perdía la visión de conjunto y el Plan inferior acababa condicionando al superior por la vía de los hechos consumados. Se otorgaron licencias sin que el Plan Parcial estuviera ejecutado. Falló estrepitosamente el instrumento de los patrimonios municipales del suelo, que era un mecanismo ideado para luchar contra la especulación por el expediente de sacar al mercado suelo público a precios aceptables; fallo que se debió no sólo a la falta de voluntad sino a la escasez de los recursos municipales. No se reaccionó de forma adecuada frente al incumplimiento. Y falló también la gestión municipal, en cuya capacidad se habían puesto quizá excesivas esperanzas.

2. El hecho cierto es que, por todas o algunas de estas razones, en 1975 se reformó la Ley de 1956 por *Ley 19/1975, de 2 de mayo*, que incorpora nuevos elementos técnicos. Su Disposición Final 2ª autorizaba al Gobierno a dictar un Texto Refundido de esa Ley y de los aspectos no derogados de la de 1956. De ahí surge el Texto Refundido de la Ley del Suelo, aprobado por *RD 1346/1976, de 9 de abril*, que es la Ley inmediatamente anterior al Texto Refundido de 1992 objeto de



la STC 61/1997 y que —adelanto ya— constituye hoy de nuevo la legislación estatal supletoria de la normativa autonómica, como se explicará en su momento.

Las características más destacadas de la reforma de 1975 y del Texto Refundido de 1976 son las siguientes:

- Modifica y flexibiliza los instrumentos de planeamiento, incorporando nuevos tipos de planes y estableciendo como gran novedad los llamados estándares urbanísticos, esto es, unos criterios sustantivos mínimos y obligatorios en todo plan, como intento de limitar la discrecionalidad del planificador. Antes, el Plan, dijese lo que dijese, si formalmente era correcto, no podía ser declarado ilegal porque no había parámetros materiales de referencia en la Ley. En adelante se van a poder controlar los planes en cuanto a parte de sus contenidos al exigirse un mínimo sustantivo en forma de zonas verdes, aparcamientos y otros equipamientos sociales. En la misma línea incorpora nuevas normas de aplicación directa, es decir, de aplicación sin siquiera la intermediación del Plan; normas montadas las más de las veces desde conceptos abiertos e indeterminados que juegan flexiblemente y están sujetas en su concreta aplicación y determinación a los cambios y transformaciones de cada momento.
- Profundiza la nueva Ley también en las cesiones obligatorias y en el sistema de distribución de beneficios y cargas a través del instrumento del aprovechamiento medio en el suelo urbanizable.
- Simplifica los sistemas de ejecución de los planes, reducidos ahora a tres, y hace lo propio con los sistemas de valoración a efectos expropiatorios, de cesiones o responsabilidad (es decir, la Ley fija por sí, sin remitir al juego del mercado, los criterios valorativos y económicos que han de utilizarse cuando se trate de expropiar, ceder y permutar terrenos objeto de urbanización).
- Refuerza los mecanismos de disciplina y aumenta la cuantía de las sanciones legalmente previstas.
- Suprime la posibilidad de no ejecutar, por razones sociales, las Sentencias que obligan a parar una obra o imponen el derribo.



- Introduce normas de directa aplicación en los supuestos de ausencia de planeamiento.
- Y, finalmente, incorpora la exigencia del visado urbanístico, que habría de acompañar a todo proyecto a la hora de solicitar una licencia y que llevarían a cabo los Colegios de Arquitectos, que de esta manera no solo controlarían los aspectos internos y colegiales (verificar que el profesional está dado de alta en el Colegio), sino también la legalidad urbanística, puesto que el Colegio podía denegar el visado si entendía que el proyecto violaba la normativa urbanística aplicable. De esta manera los Colegios se convertían en colaboradores de la Administración municipal, lo que tenía importancia sobre todo en el caso de los pequeños municipios sin apenas técnicos a su servicio, por más que las decisiones del Colegio no fueran finalmente las determinantes, porque la última palabra la tenían, como es natural, los Ayuntamientos.

3. El Texto de 1976 es más preciso que la Ley anterior. Afronta destacados problemas y es desarrollado luego por tres Reglamentos:

- El Reglamento de Planeamiento Urbanístico (*RD 2159/1978, de 23 de junio*).
- El Reglamento de Disciplina Urbanística (*RD 2187/1978, de 23 de junio*); y
- El Reglamento de Gestión Urbanística (*RD 3288/1978, de 25 de agosto*), parcialmente derogado por el *RD 1093/1997, de 4 de julio*, de normas complementarias al Reglamento hipotecario sobre inscripción en el Registro de actos de naturaleza urbana.

Subsistían, además, otras normas de distinta entidad dictadas en desarrollo de la Ley del Suelo de 1956: el Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares (*Decreto 635/1966, de 5 de marzo*) y el Reglamento de Reparcitaciones del suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana (*Decreto 1006/1966, de 7 de abril*). Ambos Reglamentos han resultado afectados luego por el ya citado, y vigente, *RD 1093/1997, de 4 de julio*, «en cuanto contengan referencias al Registro de la Propiedad».



Del Texto Refundido de 1976 se ha dicho que, más allá de sus indudables mejoras y avances, seguía imbuido por la misma concepción del ensanche, el crecimiento y la producción de suelo urbano cuando, como han notado numerosos autores, las circunstancias habían cambiado parcialmente. La crisis económica de los primeros años 70 había frenado el crecimiento urbano y se comenzaba ya a pensar en la recuperación y conservación de los viejos cascos históricos, para cuya finalidad se necesitaban nuevas técnicas no previstas en la Ley, pero que fueron poco a poco alumbrándose como experiencias aisladas en algunos Planes de urbanismo bordeando los dictados legales. Esas técnicas se referían a la vieja cuestión de la distribución de beneficios y cargas derivadas de la urbanización, que la Ley contemplaba para el suelo urbanizable (esto es, para el suelo que podríamos llamar rústico pero que se pretende convertir en urbano), pero que no preveía ningún mecanismo de equidistribución en el suelo urbano ya consolidado. Esa redistribución era teóricamente —sólo teóricamente— fácil en un terreno sin edificar, en el suelo urbanizable, que era en el que pensaba la Ley. Pero muy difícil en el casco urbano tradicional. El deterioro de esos cascos era ya entonces uno de los novedosos y graves problemas que había que afrontar.

4. En 1978 se aprueba la Constitución. De ella y de los Estatutos de Autonomía subsiguientes, se deduce que las competencias legislativas en materia urbanística corresponden a las Comunidades Autónomas. Pero esa descentralización normativa del urbanismo no es total, porque el Estado, como también se ha dicho ya, mantiene títulos competenciales de intervención entre los que destaca el régimen de la propiedad, que es ciertamente una competencia estatal (art. 149.1.8 CE).

El panorama competencial se complica. En ese panorama empiezan a aparecer algunas leyes autonómicas que afectan al urbanismo. Y ello con independencia de las competencias de gestión y ejecución, que en gran medida, como ya he dicho, seguían siendo competencias municipales.

El Estado entonces se plantea modificar la Ley de 1976.



1. Como se indica en el Prólogo de esta obra se trata en ella de aunar, temáticamente, dos obras anteriores del autor: su conocido volumen *Leyes Administrativas* (30ª ed. 2025) y su *Manual de Derecho Administrativo* (9ª ed. 2025).

El «diálogo» informal *Manual/Leyes* que el autor ha pretendido siempre tenía algunas dificultades prácticas porque exigía disponer de ambas obras, lo que no era necesario cuando lo que se quiere es centrar la atención en una materia o institución concreta. Esa es, justamente, la razón de ser de esta colección denominada *Manuales temáticos con legislación comentada*. Se trata de ofrecer de forma conjunta el contenido propio del *Manual* y la *Ley* de que se trate, consiguiendo así el «diálogo» a que hace un momento me refería. Todo ello sin tener que adquirir las dos obras completas mencionadas, pero manteniendo sus mismas finalidades que no son otras que proporcionar un instrumento útil para ayudar al lector a orientarse en el complejo Ordenamiento vigente y también, desde luego, en los postulados culturales que subyacen en él.

2. A partir de estos planteamientos generales el presente volumen se centra en la normativa estatal que, aunque no propiamente urbanística, afecta y condiciona el urbanismo. El urbanismo es hoy, en efecto, una competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, esta competencia está condicionada, en parte, por normas estatales que inciden en la regulación urbanística propiamente dicha (régimen de la propiedad del suelo, expropiación, responsabilidad, procedimientos, valoraciones...). El presente volumen, después de un amplio Estudio sobre el fenómeno urbano como objeto de consideración jurídica, reproduce, debidamente actualizada y comentada, esa normativa estatal empezando por el RD legislativo 7/2015, de 30 octubre, que aprueba el vigente Texto Refundido de la Ley de Suelo y siguiendo luego por el Reglamento de valoraciones (RD 1492/2011, de 24 octubre) y las normas complementarias al Reglamento Hipotecario sobre inscripción de actos de naturaleza urbanística (RD 1093/1997, de 4 julio).

ISBN: 978-84-1085-922-7



ER-0280/2005



GA-000001/00

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



ARANZADI