

# COMPENDIO DE DERECHO URBANÍSTICO

(Contiene notas de correspondencia con  
el Derecho Urbanístico de Canarias)

## CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANEL TRAYTER JIMÉNEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

*Director de Publicaciones*

# COMPENDIO DE DERECHO URBANÍSTICO

(Contiene notas de correspondencia  
con el Derecho Urbanístico  
de Canarias)

**Dr. Manuel J. Sarmiento Acosta**  
Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad  
de Las Palmas de Gran Canaria

Colección: Manuales universitarios

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2020 Dr. Manuel J. Sarmiento Acosta

© 2020 Atelier  
Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona  
e-mail: [editorial@atelierlibros.es](mailto:editorial@atelierlibros.es)  
[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)  
Tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 978-84-18244-08-7  
Depósito legal: B 13069-2020

Diseño y composición: Addenda, Pau Claris 92, 08010 Barcelona  
[www.addenda.es](http://www.addenda.es)

*A Irene*



# ÍNDICE

ABREVIATURAS UTILIZADAS . . . . .	15
INTRODUCCIÓN . . . . .	17
<b>LECCIÓN 1. CONCEPTOS, PRINCIPIOS Y TÉCNICAS FUNDAMENTALES . .</b>	<b>21</b>
I. URBANISMO Y DERECHO. LA CIUDAD COMO REALIDAD HISTÓRICA . . . . .	21
a) Urbanismo y Derecho . . . . .	21
b) Urbanismo y ciudad. . . . .	22
II. URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO . . . . .	23
a) Idea general . . . . .	23
b) El surgimiento en España . . . . .	24
c) La definición de la Carta Europea de Ordenación del Territorio de 1983 . . . . .	25
d) Aplicación al Estado Autonómico . . . . .	26
III. CONCEPTO Y CARACTERÍSTICAS DEL DERECHO URBANÍSTICO. . . . .	27
IV. ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN . . . . .	28
V. SITUACIONES, CLASIFICACIÓN Y CALIFICACIÓN. LA CATEGORIZACIÓN . . . . .	30
VI. LA URBANIZACIÓN Y LA EDIFICACIÓN . . . . .	31
VII. EL URBANISMO COMO FUNCIÓN PÚBLICA . . . . .	32
VIII. DERECHO PÚBLICO Y DERECHO PRIVADO: LOS DERECHOS Y LIBERTADES IMPLICADOS . . . . .	34
IX. ÁMBITOS O SECTORES PRIMARIAMENTE AFECTADOS POR LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA . . . . .	36
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	36
<b>LECCIÓN 2. URBANISMO EN ESPAÑA . . . . .</b>	<b>39</b>
I. ORIGEN Y EVOLUCIÓN: LA LEGISLACIÓN DEL ENSANCHE . . . . .	39
a) Antecedentes necesarios. . . . .	39
b) La emergencia: la legislación del ensanche y reforma interior . . . . .	40
c) La perspectiva sanitaria . . . . .	42

II.	LA LEY DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 12 DE MAYO DE 1956 . . . .	43
	a) Contenido y principios que incorpora . . . . .	43
	b) En particular, el estatuto de la propiedad inmobiliaria. . . . .	45
	c) Consecuencias del cambio de concepción. . . . .	46
III.	LA EVOLUCIÓN POSTERIOR. LA REFORMA DE 1975-76. . . . .	48
IV.	OTRAS REFORMAS. . . . .	49
V.	EL IMPACTO CONSTITUCIONAL: LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978 Y EL URBANISMO Y LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. . . . .	49
	a) El estatuto de la propiedad del suelo . . . . .	49
	b) La distribución de competencias: competencias del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Entidades locales. . . . .	51
	c) Problemas de esta distribución: proliferación legislativa, inseguridad, Pacto Local y racionalización y sostenibilidad de las Administraciones Locales . . . . .	55
VI.	LA LEGISLACIÓN POSTERIOR A LA CONSTITUCIÓN . . . . .	56
	a) La reforma de 1990-92. . . . .	56
	b) Las modificaciones introducidas por la reforma de 1996-97 . . . . .	57
	c) La Ley sobre régimen del suelo y valoraciones de 1998 . . . . .	58
	d) La legislación de las Comunidades Autónomas; en especial, las normas sobre urbanismo y ordenación del territorio aprobadas en Canarias . . .	60
	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	63
<b>LECCIÓN 3. LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. . . . .</b>		<b>65</b>
I.	INTRODUCCIÓN. LAS BASES DEL MODELO DE PLANEAMIENTO: LA LEY DEL SUELO DE 1956. . . . .	65
II.	EL PLAN URBANÍSTICO: CONCEPTO, NATURALEZA JURÍDICA Y CARACTERÍSTICAS . . . . .	67
III.	PLANIFICACIÓN TERRITORIAL Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA: ÁMBITO E INTERRELACIÓN. ESPECIAL REFERENCIA A CANARIAS. . . . .	71
IV.	LA DISCRECIONALIDAD DEL PLAN Y SU CONTROL: LOS LLAMADOS ESTÁNDARES URBANÍSTICOS Y LAS NORMAS DE DIRECTA APLICACIÓN. . . .	72
	1. Aproximación general a la cuestión . . . . .	72
	2. Los límites expresos fijados por las propias normas jurídicas: estándares urbanísticos y normas de directa aplicación . . . . .	74
V.	CLASES DE PLANES . . . . .	80
	a) Introducción . . . . .	80
	b) Instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio: Directrices, Planes Insulares de Ordenación, Planes Territoriales y Proyectos de interés insular o autonómico . . . . .	82
	c) El reconocimiento legislativo de la dificultad para la planificación: Las Normas e Instrucciones Técnicas de Planeamiento . . . . .	102
	d) Los Planes urbanísticos . . . . .	105
	f) Las Ordenanzas Municipales de Urbanización y Edificación . . . . .	117
	g) La Ordenanzas provisionales insulares y municipales . . . . .	119
	h) Instrumentos de carácter no normativo . . . . .	120
VI.	PROCEDIMIENTO DE ELABORACIÓN Y APROBACIÓN DE LOS PLANES . . . . .	124

a)	Los actos preparatorios. El Avance, el acuerdo de iniciación y la posibilidad de suspensión de licencias y la evaluación ambiental de los planes . . . . .	124
b)	Análisis particular de la documentación de los planes: la creciente importancia de la dimensión ambiental . . . . .	127
c)	La aprobación inicial. Suspensión automática de licencias, información pública, audiencia y consultas a otras Administraciones . . . . .	131
d)	La aprobación provisional. . . . .	134
e)	La aprobación definitiva. Efectos. . . . .	135
f)	En especial, la publicación de los planes urbanísticos. . . . .	140
VII.	VIGENCIA E INNOVACIÓN DE LOS PLANES . . . . .	142
a)	La vigencia indefinida del plan y su necesidad de adaptación . . . . .	142
b)	La revisión y la modificación del plan urbanístico: diferencias y procedimiento . . . . .	144
c)	La importante cuestión de las indemnizaciones por alteración del planeamiento. . . . .	148
	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	149
 <b>LECCIÓN 4. ORDENACIÓN DEL SUELO Y DERECHO DE PROPIEDAD . . . .</b>		<b>153</b>
I.	EL DERECHO DE PROPIEDAD INMOBILIARIA Y LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD (REMISIÓN) . . . . .	153
II.	BREVE REFERENCIA ACERCA DE LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO HASTA EL TR'08 . . . . .	155
III.	LAS SITUACIONES DEL SUELO: RURAL Y URBANIZADO. . . . .	157
a)	Consideraciones generales . . . . .	157
b)	Situación de suelo rural . . . . .	158
c)	Situación de suelo urbanizado . . . . .	160
IV.	CLASIFICACIÓN Y CATEGORIZACIÓN DEL SUELO (ESPECIAL MENCIÓN A CANARIAS) . . . . .	162
a)	Clasificación y calificación (remisión) . . . . .	162
b)	Suelo no urbanizable o rústico: concepto, categorías y estatuto . . . . .	163
c)	El suelo urbanizable: concepto, evolución normativa y estatuto jurídico . . . . .	179
d)	El suelo urbano: concepto, categorías y estatuto jurídico . . . . .	186
V.	ACERCA DE LAS EQUIVALENCIAS ENTRE SITUACIONES Y CLASES DE SUELO (REMISIÓN). . . . .	193
VI.	TÉCNICAS DE DISTRIBUCIÓN DE LOS BENEFICIOS Y CARGAS DERIVADAS DEL PLANEAMIENTO . . . . .	193
6.1)	Planteamiento general de la cuestión . . . . .	193
6.2)	La situación en Canarias . . . . .	195
VII.	LAS VALORACIONES DEL SUELO . . . . .	196
a)	Títulos habilitantes del Estado y antecedentes normativos. . . . .	196
b)	Ámbito de aplicación, momento y criterios para las valoraciones . . . . .	197
c)	Valoración del suelo rural. . . . .	198
d)	Valoración del suelo urbanizado . . . . .	199
	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	199

<b>LECCIÓN 5. LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO URBANÍSTICO . . . . .</b>	<b>201</b>
I. CONSIDERACIONES GENERALES . . . . .	201
II. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS, PRINCIPIOS Y PRESUPUESTOS DE LA EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO. . . . .	202
III. PÚBLICO Y PRIVADO EN LA EJECUCIÓN . . . . .	205
IV. LA REPARCELACIÓN: CARACTERES GENÉRICOS DE LA FIGURA. . . . .	206
V. LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN; EN PARTICULAR, DE EJECUCIÓN PRIVADA . . . . .	208
a) Planteamiento. . . . .	208
b) El concierto. . . . .	210
c) El sistema de compensación . . . . .	213
d) El sistema de ejecución empresarial . . . . .	216
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	219
<b>LECCIÓN 6. LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN PÚBLICA Y LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN SOBRE EL SUELO . . . . .</b>	<b>221</b>
I. LOS SISTEMAS DE EJECUCIÓN PÚBLICA . . . . .	221
a) Caracteres y posición dentro del sistema general. . . . .	221
b) El sistema de cooperación: reparcelación y gestión del sistema . . . . .	222
c) El sistema de expropiación . . . . .	225
d) El sistema de ejecución forzosa . . . . .	232
II. LOS CONVENIOS URBANÍSTICOS . . . . .	236
2.1) Concepto y características esenciales . . . . .	236
2.2) Clases: convenios de gestión y convenios de planeamiento . . . . .	238
2.3) Competencia, procedimiento y efectos. La publicidad . . . . .	240
III. LA EDIFICACIÓN EFECTIVA . . . . .	241
IV. LOS MECANISMOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DEL SUELO. . . . .	243
a) Las reservas de suelo . . . . .	244
b) Los Patrimonios Públicos de Suelo . . . . .	245
c) Los derechos de tanteo y retracto y el derecho de superficie . . . . .	249
d) La importancia real de estos mecanismos. . . . .	251
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	252
<b>LECCIÓN 7. LA DISCIPLINA URBANÍSTICA . . . . .</b>	<b>253</b>
I. IMPORTANCIA, CONCEPTO Y CONTENIDO DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA . . . . .	253
II. CONFORMACIÓN HISTÓRICA DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA . . . . .	254
III. LA COMPETENCIA PARA DEFINIR LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. . . . .	255
IV. LA LICENCIA URBANÍSTICA COMO CLAVE DEL SISTEMA . . . . .	256
a) Concepto, naturaleza jurídica y características más relevantes . . . . .	256
b) Alcance del carácter preceptivo de la licencia . . . . .	259
c) Competencia, procedimiento y plazos para la concesión de licencias; en particular, el silencio administrativo . . . . .	263
d) Efectos de la licencias: la caducidad y la revocación. . . . .	266
e) En particular, las llamadas «licencias en precario». . . . .	268
V. LA COMUNICACIÓN PREVIA Y SUS EFECTOS . . . . .	269
VI. EL DEBER DE CONSERVACIÓN Y SUS LÍMITES: LA DECLARACIÓN DE RUINA. . . . .	271
a) Sentido y ámbito del deber de conservación: las órdenes de ejecución . . . . .	271

b)	La declaración de ruina . . . . .	275
c)	La inspección urbanística como elemento fundamental . . . . .	278
VII.	LA PROTECCIÓN DE LA LEGALIDAD URBANÍSTICA . . . . .	279
a)	Restablecimiento de la legalidad urbanística ante actuaciones en curso de ejecución carentes de título habilitante . . . . .	280
b)	Restablecimiento en actuaciones constructivas o transformadoras del terreno ya ejecutadas y en usos ya establecidos . . . . .	283
c)	Restablecimiento de la legalidad urbanística en supuestos de obras con licencia u órdenes de ejecución ilegales. . . . .	285
VIII.	EL DERECHO SANCIONADOR EN MATERIA DE URBANISMO Y ORDENACIÓN DEL TERRITORIO. . . . .	287
a)	Introducción: ámbito y sentido de estas normas. Modulación de los principios. . . . .	287
b)	La acción pública en materia de urbanismo . . . . .	290
c)	Las infracciones urbanísticas: tipos básicos y tipos específicos. Las infracciones concurrentes . . . . .	291
d)	El procedimiento sancionador; en particular, la caducidad . . . . .	294
e)	Análisis del reconocimiento voluntario de la responsabilidad y la rebaja de la sanción en el ámbito del procedimiento: artículo 400 LSENPC'17 . . . . .	296
f)	El fomento de la terminación convencional . . . . .	299
g)	Las sanciones: clases . . . . .	300
h)	Sujetos responsables y graduación de la responsabilidad . . . . .	303
i)	Prescripción de infracciones y sanciones . . . . .	307
IX.	DERECHO CIVIL Y PENAL COMO COMPLEMENTO . . . . .	307
a)	El Derecho Civil y las llamadas relaciones de vecindad . . . . .	308
b)	El complemento de la garantía penal. . . . .	309
	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	312
	<b>LECCIÓN 8. SECTORES Y MATERIAS CON FUERTE CONEXIÓN CON EL URBANISMO (I)</b> . . . . .	315
I.	PLANTEAMIENTO GENERAL . . . . .	315
II.	SECTORES PRIMARIAMENTE AFECTADOS: MEDIO AMBIENTE, INFRAESTRUCTURAS, COSTAS Y AGUAS . . . . .	316
III.	LA SINGULAR INCIDENCIA DEL MEDIO AMBIENTE: SOBRE LA REHABILITACIÓN, REGENERACIÓN Y RENOVACIÓN URBANAS . . . . .	316
IV.	LOS ESPACIOS NATURALES PROTEGIDOS . . . . .	320
a)	Concepto, características y clases de Espacios Naturales Protegidos . . . . .	320
b)	Los Parques Nacionales . . . . .	323
c)	El procedimiento para declarar los Espacios Naturales Protegidos; efectos y desafectación . . . . .	325
d)	Los instrumentos de ordenación de los Espacios de este tipo; su relación con los instrumentos de ordenación del territorio y urbanístico . . . . .	326
e)	Régimen de protección: prohibiciones, usos, zonificación. . . . .	329
f)	La dimensión organizativa: órganos estatales y órganos autonómicos . . . . .	330
	BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	332

<b>LECCIÓN 9. SECTORES Y MATERIAS CON FUERTE CONEXIÓN CON EL URBANISMO (II): EL PATRIMONIO CULTURAL . . . . .</b>	<b>333</b>
I. LAS COSTAS Y EL DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE . . . . .	333
II. PLANIFICACIÓN HIDROLÓGICA Y PLANIFICACIÓN URBANÍSTICA . . . . .	337
III. EN PARTICULAR, LAS SERVIDUMBRES EN MATERIA DE AGUAS . . . . .	339
3.1. En general. . . . .	339
3.2. La regulación en la Ley de Aguas de Canarias. . . . .	340
IV. PATRIMONIO HISTÓRICO-ARTÍSTICO Y ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. . . . .	340
4.1. Los mecanismos de intervención para proteger estos bienes: perspectiva general . . . . .	340
4.2. Incidencia del planeamiento urbanístico . . . . .	342
4.3. Análisis particular de la situación de ruina. . . . .	345
V. CARRETERAS, DEFENSA NACIONAL Y OTROS SECTORES . . . . .	346
BIBLIOGRAFÍA BÁSICA . . . . .	347

## ABREVIATURAS UTILIZADAS

CC	Código civil de 1889
CE	Constitución Española de 1978
Cfr	Confróntese
DOGT	Directrices de Ordenación General del Territorio
EACan	Estatuto de Autonomía de Canarias
FJ	Fundamento Jurídico
LECr	Ley de Enjuiciamiento Criminal
LEF	Ley de Expropiación Forzosa de 1954
LJCA	Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica del Poder Judicial
LOT	Ley de Ordenación del Territorio de 1999
LOTIC	Ley Orgánica del Tribunal Constitucional
LOUA	Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía
LPHE	Ley del Patrimonio Histórico Español de 1985
LRBRL	Ley reguladora de las bases del régimen local de 1985
LRJAP y PAC	Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común de 1992
LRL	Ley del régimen local de 1955
LRSV'98	Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones de 1998
LS'56	Ley de régimen del suelo y ordenación urbana de 1956
LSENPC'17	Ley del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias
PERI	Plan Especial de Reforma Interior
PGOU	Plan General de Ordenación Urbana
PIOT	Plan Insular de Ordenación del Territorio
PORN	Plan de Ordenación de los Recursos Naturales
RAE	Real Academia Española
RDU'78	Reglamento de Disciplina Urbanística de 1978
RGU'78	Reglamento de Gestión Urbanística de 1978
RP'78	Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978
RSCL	Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 1955
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional

STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
STSJC	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias
TC	Tribunal Constitucional
TR'76	Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana de 1976
TR'92	Texto refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana de 1992
TR'08	Texto refundido de la Ley de suelo de 2008
TR'15	Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación urbana de 2015
TRLOTC	Texto Refundido de Las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales Protegidos de Canarias de 2000
TRRL	Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local de 1986
TS	Tribunal Supremo
TSJC	Tribunal Superior de Justicia de Canarias

## INTRODUCCIÓN

El Derecho Urbanístico de la actualidad es probablemente uno de los sectores del ordenamiento jurídico en el cual se observa con mayor claridad la incontinencia legislativa, tanto por parte del Estado como —y sobre todo— de las Comunidades Autónomas. En las últimas décadas se ha producido una auténtica convulsión —no digo revolución, porque las bases del sistema son esencialmente las mismas, con matices, que las que fijó la celeberrima LS'56—, especialmente a partir de la STC 61/ 1997, de 20 de marzo, que supuso el traslado a las Comunidades Autónomas de la «parte del león» de la normativa urbanística. Ello hace que posiblemente este sector sea uno de los más inestables, volátiles y contradictorios que existen en la actualidad, con un deslizamiento hacia el vaivén permanente, el Derecho transitorio establecido para afrontar los problemas que surgen por estos cambios constantes y los conflictos jurisdiccionales (tanto en el ámbito constitucional como de la jurisdicción ordinaria). Se puede decir que hay una ruta casi totalmente trazada, y que consiste en aprobación de Ley estatal, con un claro signo ideológico, impugnación de los partidos que se oponen ante el Tribunal Constitucional, Sentencia de éste pasados varios años durante los cuales tal vez ya se dicte otra Ley para sustituir la que aprobó el partido anterior, y sucesivas reformas autonómicas en cascada para adaptarse a esta situación. Y luego vuelta a empezar. Esto se hace, además, en tiempos relativamente cortos (desde el punto de vista histórico y, en todo caso, para que los operadores jurídicos y los agentes económicos y sociales puedan digerir adecuadamente modificaciones de una complejidad técnica manifiesta) y con una pretensión globalizadora que parece descubrir Mediterráneos cada dos por tres, sin aprovechar muchas veces la experiencia acumulada o los argumentos válidos de los de la otra banda (es decir, del otro partido).

Si embargo, a pesar de este problema, de este cambio constante, que pretende resolverlo todo a golpe de leyes —muchas de ellas sin consensuar y, por tanto, ya nacidas con un pecado original que al primer cambio de Gobierno intentarán ser reformadas— es lo cierto que se pueden detectar unas bases, instituciones o elementos conceptuales que por fortuna no cambian tanto, que son precisamente los que hacen reconocibles a ciertas instituciones, y hacen también posible su com-

preensión y manejo. De lo contrario estaríamos como decía BORGES que estaban los hombres en la tercera parte de *Gulliver*; «(...) incapaces de conversar con sus semejantes, porque el curso del tiempo ha modificado el lenguaje, y de leer, porque la memoria no les alcanza de un renglón a otro» (*Otras Inquisiciones*, p. 252). Es decir, estaríamos ante una situación de inseguridad jurídica próxima al terror, pues no sabríamos en realidad nada con cierta consistencia, y, por consiguiente, sujetos a las veleidades caprichosas o arbitrarias de los incontinentes legisladores, que cambian los principios y categorías sin apenas tiempo para poderlas comprender y aplicar. Y es claro que, si los cambios son necesarios, para adaptarse a las transformaciones permanentes de la sociedad, el cambio como tal no es bueno en sí mismo, que es lo que parece que entienden muchos políticos y legisladores hipnotizados por lo que se ha convertido en ídolo: el cambio por el cambio, es decir, el cambio como valor en sí mismo. Es ésta una actitud en la que en mayor o menor medida todos caemos, y que se ve retroalimentada por la vida relativamente breve de los hombres y mujeres (*vita brevis, ars longa*<sup>1</sup>) y la sucesión de generaciones, que, en su creencia de ser dueñas del momento («*La tierra pertenece siempre a la generación viviente*», decía Thomas JEFFERSON), caen en la tentación del adanismo poniendo nombres nuevos a realidades viejas, sin pararse a pensar que la Historia es maestra de la vida, y constituye una torpeza renunciar a la sabiduría recia y real (no la de los libros ni de la ilusión de las abstracciones ni, por supuesto, la derivada del «pensamiento de deseo», el *wishful thinking*) que da la experiencia; en este caso, la que suministra la historia del Derecho y la jurisprudencia urbanística de décadas.

Lo que se quiere decir, pues, y ya sin más circunloquios metajurídicos, es que hay que tratar de establecer unas bases o elementos estructurales a partir de los cuales construir o reconstruir el Derecho Urbanístico y hacerlo inteligible, paso previo a su aplicación efectiva. Esta base debe partir de una dogmática bien definida que nos sirva para analizar con cierta eficacia esa ingente normativa que inunda permanentemente los Boletines Oficiales, y origina asimismo una pléyade de conflictos jurisdiccionales que inundan también las bases de datos de jurisprudencia. Por tanto, partiendo de esta premisa, se aborda en este *Compendio*, —es decir, de forma breve y sumaria temas ya desarrollados incluso por el autor en otros estudios—, las cuestiones centrales del Derecho Urbanístico y la Ordenación del Territorio. Y ello se hace con arreglo a dos dimensiones. Una destinada a exponer la evolución histórica de la normativa estatal y autonómica derogada y vigente, y otra, mucho más concreta, que es la relativa a la normativa de la Comunidad Autónoma de Canarias. Estas dos dimensiones son indispensables para tener unos conocimientos esenciales y eficaces de las normas urbanísticas. Y se insertan las dos en la convicción de que hay una unidad entre ambas, derivada de una cultura urbanística ya bien asentada desde la LS'56.

---

1. La cita completa es: *Vita brevis, ars longa, occasio praeceps, experimentum periculosum, iudicium difficile*, de los Aforismos de Hipócrates (La vida es breve, el arte largo, la ocasión fugaz, la experiencia confusa, el juicio difícil).

No se lleva a cabo, por tanto, un examen meramente del Derecho autonómico canario sobre la ordenación del territorio y el urbanismo; perspectiva que es quizá insuficiente y, además, alicorta desde el punto de vista académico, pues implicaría trasladar al alumnado una visión sesgada y meramente regional de las normas e instituciones, que, efectivamente, se definen en la esfera autonómica, pero quedarían como aisladas en un círculo, sustantivando de manera parcial Lecciones que solo se comprenden plenamente desde una perspectiva más global que parte no solo del Derecho estatal, sino del Derecho de la Unión Europea, pues hoy es imposible conocer bien la evaluación ambiental, el derecho a una buena administración en el urbanismo o la tutela de los recursos naturales y el medio ambiente, por poner tres ejemplos, sin las normas del Derecho de la Unión. Y lo mismo cabría decir de otras que conectan con la ejecución del planeamiento como son las normas sobre contratación pública. En resumen, no es posible conocer bien las bases del Derecho Urbanístico circunscribiéndose exclusivamente a las normas de cada Comunidad Autónoma, de la misma manera que no es posible conocer bien la Historia sin adoptar una perspectiva amplia que comprenda mucho más allá que las singularidades del «terruño»; defecto que por desgracia se detecta en los últimos años, sobre todo impulsado por concepciones rabiosamente nacionalistas.

Pero tampoco puede olvidarse que el urbanismo y la ordenación del territorio no son unas islas autosuficientes que se retroalimenta con sus propios conceptos y principios, sino que hay una conexión muy relevante con otros sectores que convergen con el Derecho Urbanístico y que lo condicionan y determinan de manera clara. Las normas sobre espacios naturales protegidos, dominio público hidráulico, dominio público marítimo-terrestre, patrimonio histórico-artístico, etc., etc., son indispensables para articular adecuadamente el urbanismo y la ordenación del territorio cuando se aprueba o se ejecuta un plan, por ejemplo. Por ello —y como se verá más adelante— los informes preceptivos sobre estos sectores son indispensables, y por eso también determinadas previsiones de planes afectan y condicionan al plan urbanístico.

En resumen, el Derecho Urbanístico es una parte fundamental del Derecho Administrativo, que entronca no solo con el derecho a la ciudad, el uso del suelo, la necesidad de evitar la especulación o la distribución de los beneficios y cargas o la exigencia de una disciplina urbanística eficaz, sino que se desenvuelve en un ámbito en el cual el principio de buena administración, reconocido en instrumentos internacionales, como la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (art. 41) o la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del ciudadano en relación con la Administración Pública (puntos 25 y siguientes), cumple una especial función, particularmente relevante a la hora de elaborar y aprobar los planes y sobre todo en el momento de ejecutar debidamente dichos planes. Durante mucho tiempo —y con razón— se ha enfatizado la aprobación de instrumentos, la puesta en marcha de instituciones destinadas a hacer efectivo el ordenamiento (Agencias, Consorcios, etc.) o también en el reconocimiento de aspectos como la autonomía de municipios y Comunidades Autónomas en orden a incrementar sus competencias y asegurar la adecuada financiación. Pero con ser esto

importante no es suficiente; también es preciso el esfuerzo para tutelar en concreto los derechos de los ciudadanos —sean o no propietarios— lo que debe traducirse en un otorgamiento en tiempo razonable de los títulos (licencias, autorizaciones), en una participación adecuada y eficaz de estos ciudadanos (información veraz y suficiente, resolución de recursos, etc.) y en el redimensionamiento de la misma intervención administrativa (comunicación previa, declaración responsable, actuaciones que no necesitan ningún requisito, etc.). En este Compendio se trata de analizar —con la rapidez y concisión propia del estilo de un libro de este tipo—, el régimen de todas estas cuestiones tanto en la esfera estatal como en la autonómica canaria.