

Capítulo XIII. Conclusiones Finales

Eva Gamero Ruiz

Cuando escribo estas líneas, el ordenador me devuelve la noticia del fracaso del aterrizaje de la nave *ExoMars* en los últimos cincuenta segundos del descenso al Planeta Rojo, y la ansiedad que este hecho ha suscitado en el ánimo de los responsables de la Agencia Estatal Europea y de sus homólogos rusos...Sin embargo, el futuro no está en el espacio, sino que está aquí.

El futuro es nuestro suelo, nuestro territorio, escenario de actividades antrópicas cada vez más intensivas, y de una ocupación que amenaza con comprometer la propia viabilidad del sistema económico que, indefectiblemente, se tiene que desarrollar en espacios físicos concretos.

Volvamos a los clásicos... han pasado años, pero resulta necesario asombrarse de la lucidez con la que, recuerda Tomás Ramón Fernández¹, se pronunciaban los británicos cuando, ya desde 1939 bautizaban sus leyes urbanísticas como *Town and country planing acts*, esto es, como leyes totales, para la planificación “del campo y la ciudad”, y cómo en el libro blanco *Land*, anticipo de la *Land Community Act* de 1975 afirmaban: “*De todos los recursos materiales de que puede disponerse en estas islas, el suelo es el único que no puede incrementarse. Mediante las relaciones comerciales con otros países podemos obtener más alimentos, más petróleo o más mineral de hierro, a cambio de aquellos artículos o manufacturas que tenemos en abundancia. Pero el abastecimiento de suelo está ya determinado y fijo...*”

Algo parecido debieron sentir los legisladores españoles en 1956 cuando en el Preámbulo de nuestra primera Ley de Suelo advirtieron de los peligros de la *sugestión ejercida por los proyectos a corto plazo, tentadores siempre para quienes aspiran a decorarse con efímeros triunfos aparentes*, y a la *carencia de una opinión celosa del desarrollo de las ciudades...*, apelando a la necesidad de establecer *un régimen jurídico del suelo encaminado a asegurar su utilización conforme a la función social que tiene la propiedad, de forma que el beneficio que puede obtenerse de transformar el terreno rústico, se ha de condicionar siempre a que sea el propietario quien haya costado previamente la urbanización ...*

Sesenta años después, si alguna utilidad puede brindar esta obra sobre el Derecho de la Ordenación Territorial y Urbanística de Andalucía, fruto de los desvelos de los miembros del Cuerpo de Inspectores e Inspectoras de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Vivienda de Andalucía, es el recordatorio de que el Derecho también existe. Es decir, que el Derecho es el instrumento de ordenación por excelencia que va a permitir, por ejemplo, acometer la gigantesca operación de reconducir a parámetros de sostenibilidad y equidistribución los usos del suelo y del territorio que se han consolidado ilegalmente en nuestra Comunidad, que es hoy la gran tarea de todos aquellos, ya sean juristas, arquitectos, geógrafos o ambientalistas, que están empeñados en esta tarea.

¹ FERNÁNDEZ, T.R., Manual de Derecho Urbanístico, 16ª Edición, Publicaciones Abella, Madrid, 2001, página 16.

De sobra sabe todo jurista que el Derecho, incluido el que tiene por objeto el suelo y el territorio, es al mismo tiempo, validez y vigencia. La validez genera un problema casi insalvable en este mundo de (perdón por el tópico) “legislación motorizada”, cual es el de conocer y seleccionar la norma aplicable al supuesto de hecho problemático que se presenta al dedicado a estas tareas, bien en un despacho de la Administración Pública, bien en el ejercicio privado de asesoramiento.

Como habrá podido observar el lector, es una empresa casi imposible adentrarse en el magma de la normativa en materia de suelo sin tener unas ideas claras sobre cuáles son los principios y directrices que jerarquizan este sector del ordenamiento. No estará de más recordar brevisamente que la jerarquización viene dada por la prevalencia de los valores ambientales, cuya protección se sitúa en la cúspide del sistema, siendo aconsejable que todo profesional del ramo tenga siempre presente las páginas dedicadas a la evaluación ambiental de planes, programas y proyectos; y que en el segundo escalón de este orden se encuentran las determinaciones relativas a la Ordenación del Territorio strictu sensu, pues gracias a ellas el planificador territorial, por disposición constitucional y estatutaria de la Junta de Andalucía tiene la oportunidad de contemplar como un todo unitario un territorio, como el andaluz, que, como tantas veces se ha dicho, supera en extensión el de muchos Estados de la Unión Europea. Sólo desde esta perspectiva unitaria que permiten las normas de ordenación del territorio, resulta posible captar y armonizar las particularidades paisajísticas, geográficas, ambientales, culturales y económicas de nuestro territorio, compuesto por un conjunto de subsistemas cada uno de ellos necesitado de un tratamiento particularizado.

En el tercer escalón, por debajo de los anteriores, habrá de recordar el lector que se sitúan las determinaciones urbanísticas propiamente dichas, genuina expresión de la Autonomía Local constitucionalmente garantizada. Hacer ciudad es a la par que una operación económica y arquitectónica, una tarea inexcusable jurídicamente. Se convendrá que muchos de los problemas urbanísticos que aquejan a nuestro territorio vienen dados por el olvido de que todo problema urbanístico debe resolverse a la luz de normas jurídicas diseñadas para obtener, en última instancia, un territorio sostenible y habitable, naturalmente junto a la obligación- constitucionalmente impuesta- de que la comunidad participe de las plusvalías generadas por la acción urbanística de los entes públicos.

Sí queremos puntualizar que uno de los problemas del urbanismo andaluz es precisamente la relación entre campo y ciudad, entre lo urbano y lo que se quiere preservar de la urbanización, que se ha visto agravado por la proliferación de edificaciones y parcelaciones en terrenos no urbanizables que se han convertido en un problema de Estado,

Quisiera aprovechar estas líneas para decir que hasta hace poco, las disposiciones legales destinadas perseguir la extensión u ocupación indiscriminada del suelo no urbanizable en Andalucía y su afición a fines estrictamente rurales dibujaban con toda claridad la frontera entre lo lícito y lo ilícito, sin perjuicio de los incumplimientos más o menos masivos de la norma, motivados por circunstancias socioeconómicas en la que por razones de tiempo y

espacio no me es posible entrar. Sin embargo, en la fecha en que escribo este comentario, hace pocos meses que ha entrado en vigor la demandada reforma de la Ley urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, reforma que, a mi juicio, puede representar un factor de distorsión en la medida que enturbia o diluye las fronteras entre lo legal e ilegal, al haber dado lugar a un régimen singular de convalidación de edificaciones en parcelaciones urbanísticas ilegales, que viene a representar un cuerpo extraño inserto en nuestro sistema legal que hasta ahora, al menos en el plano de la validez, respondía a un diseño coherente.

Entiendo que desde la perspectiva de la validez de las normas, esta obra que se presenta va a contribuir decididamente a facilitar al profesional el manejo de la legislación vigente y la localización casi instantánea de la norma aplicable al caso. El hecho de que estos dos volúmenes supongan una indudable aportación para el acceso al conocimiento de las normas de ordenación territorial y urbanística, no puede hacer olvidar nunca que en este ámbito, probablemente más que en otros, existe un problema que afecta directamente al corazón del ordenamiento jurídico y que entronca, no tanto con la validez de la norma, sino con su efectividad. En efecto, el territorio es el escenario de ilícitos urbanísticos masivos, y aunque es casi un tópico decir que la solución está en la educación, no está de más recordar la importancia de la Disciplina Urbanística, que es, junto con la planificación y la gestión, el Tercer Pilar sobre el que descansa el futuro de nuestros suelos y de nuestro territorio, ciudades y campos.

El Cuerpo de Inspectores de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Andalucía ha estado y estará siempre a la vanguardia de la lucha contra infracciones de las leyes territoriales y urbanísticas, pero junto a esta labor diaria, ha querido dejar testimonio, por medio de esta obra, de su compromiso intelectual con la misión que le asigna el ordenamiento andaluz. La tarea acometida nos ha merecido la pena, y esperamos que se la merezca a todo el que se asome a cualquiera de sus páginas.