

La Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía: nuevas pautas en el urbanismo andaluz

The Law 7/2021 of Impulse for the sustainability of the Territory in Andalusia: new guidelines in Andalusian urbanism

Salvador M^a Martín Valdivia

Profesor Titular de Derecho Administrativo

Universidad de Jaén

SUMARIO: I. UN NUEVO URBANISMO: DE LA LOUA A LA LISTA. II. LAS CLASES DE SUELO Y SU NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO. 1. La “nueva” clasificación del suelo. 2. Los derechos y deberes urbanísticos derivados de esa clasificación. 3. La regulación del suelo rústico. III. CLASES DE PLANES. EL NUEVO PLANEAMIENTO GENERAL. 1. La necesidad de una reforma urgente. 2. Los nuevos instrumentos de planeamiento: sus clases y procedimientos de elaboración. IV. POCAS NOVEDADES EN GESTIÓN URBANÍSTICA: LA ÓPTICA ECONOMICA DEL URBANISMO. 1. Cómo afecta la crisis al desarrollo urbanístico. 2. Adiós a la perecuación de cargas y beneficios: el sistema de actuación que sólo distribuye costes. Las Entidades de Urbanización. 3. Otras novedades en materia de gestión: redefinición de los sistemas de actuación, la adaptación a la LRRR'13, la batalla por la conservación de la urbanización. 4. Lo que queda de los Patrimonios Municipales de Suelo. V.- QUID DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. ESPECIAL ATENCIÓN A LAS ACTUACIONES EN SUELO RÚSTICO. 1. La urgencia de un giro en las políticas de protección del suelo rústico. Las propuestas de la LISTA. 2. Algunas precisiones de mejora en las medidas de intervención en la actividad de edificación. 3. El plazo de prescripción para la acción de restitución y su extensión a las edificaciones en suelos protegidos. V. HACIA DÓNDE CAMINA EL URBANISMO ANDALUZ.

RESUMEN: La Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía nace para adaptar las normas urbanísticas a la distinta realidad en

Recibido: 07-09-2022

Aceptado: 10-11-2022

que se mueve el sector. Distinta respecto de la que motivó la aparición de su predecesora (LOUA de 2002), porque diferente es también el entorno jurídico, político, económico y social en que ha de desenvolverse. Se abordan cambios en todas las ramas del derecho urbanístico, con mayor profundidad en unas que en otras. El planeamiento muda su estructura en cuanto a clases de instrumentos y procedimientos de elaboración y aprobación, lo que influye en las distintas clases de suelo, con sus inevitables consecuencias jurídicas. En materia de gestión, las variaciones parecen ser de menor calado, pero algunas importantes sí que se cuentan entre las abordadas en la reforma. En cuanto a la disciplina urbanística e intervención en el uso del suelo, son reseñables las nuevas potencialidades de usos residenciales en suelo rústico, se advierten otros impulsos en la protección del suelo rústico, en materia de prescripción de acciones, codificación de las situaciones en las que la declaración responsable y/o la comunicación previa son nuevos instrumentos dinamizadores de la actividad urbanística, ... Muchas de esas propuestas deben ser objeto de desarrollo reglamentario, necesario en determinados aspectos de la Ley promulgada para cumplimentar sus objetivos, pues sin ese remate normativo la nueva propuesta legislativa no pasaría de ser una mera declaración de intenciones.

PALABRAS CLAVE: nueva ley urbanística. Adaptación de los modelos en planeamiento, gestión urbanística y disciplina. Clases de planes. Clases de suelo. Protección y usos del suelo rústico.

ABSTRACT: The Law 7/2021 of Impulse for the Sustainability of the Territory in Andalusia was born to adapt urban rules to the different reality in which the sector operates. Different from the one that motivated the appearance of its predecessor (LOUA of 2002), because the legal, political, economic and social environment in which it has to operate is also different. Changes are addressed in all branches of urbanistic law, with greater depth in some than in others. The planning changes its structure in terms of classes of instruments and procedures of elaboration and approval, which influences the different classes of lands, with its inevitable legal consequences. In terms of urban development management, variations seem to be of lesser importance, but some important ones are among those addressed in the reform. As for the urbanistic discipline, and intervention in the use of the land, the new potentialities of residential uses in rustic land are noteworthy, other impulses are noted in the protection of rustic land, in terms of prescription of actions, codification of situations in which the responsible declaration and/or prior communication are new instruments that stimulate urban activity, ... Many of these proposals must be subject to regulation implementing, necessary in certain aspects of the Law enacted to fulfill its objectives, because without this regulatory auction the new legislative proposal would not go beyond being a mere declaration of intent.

KEYWORDS: new urbanistic law. Adaptation of models in planning, urban management and discipline. Classes of plans. Classes of land. Protection and uses in the rustic land.

I. UN NUEVO URBANISMO: DE LA LOUA A LA LISTA

No cabe duda de que cuando al final del año 2002 apareció publicada la Ley de ordenación urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) se estaba iniciando un genuino camino en el derecho urbanístico andaluz, que hasta entonces se había mostrado ciertamente perezoso. Anulada en bloque la propuesta normativa estatal en materia puramente urbanística (sentencia del Tribunal Constitucional 61/97), cumplía a los poderes autonómicos iniciar, si no lo hubieran hecho ya, la andadura por la tarea legislativa en nuestra disciplina. Y, preciso es resaltarlo, el legislador andaluz no fue especialmente diligente en abordar la tarea, por cuanto tras la anulación del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992 (TRLS'92), en virtud de la sentencia constitucional referida, se limitó a dictar la Ley Autonómica 1/1997 que, en virtud del reenvío recepticio que habilitó, daba por buenos para Andalucía todos los preceptos que aquella sentencia había anulado por razón de incompetencia normativa. Un atajo legal de poco éxito, en cualquiera de los sentidos. Los problemas interpretativos en los que sumió a los operadores jurídicos en nuestro territorio no fueron escasos.

Lo realmente destacado de ese laberinto normativo es que, como decimos, el legislador andaluz no fue en absoluto diligente, pues tardó más de cinco años en dictar una norma urbanística propia, la primera, que viniera a poner orden en el desbarajuste. Esa fue la LOUA. Casi 20 años ha estado en vigor y en los primeros resultó ciertamente operativa, por cuanto su estructura y articulado respondían al escenario urbanístico que en aquella época se ofrecía en todo el territorio nacional. Era un urbanismo de expansión en horizontal que, a poco de aprobada la norma, se vio cómo ofrecía oportunidades a la especulación de suelo en mano privada (y también pública). Ocurrió que los Planes urbanísticos que se aprobaban inmediatamente, por las ansias expansionistas de aquel urbanismo de principios de siglo, quedaban obsoletos y desfasados. Aquel primer lustro de eficacia normativa de la LOUA fue la época dorada de los convenios urbanísticos de planeamiento y gestión, la edad de la monetización de aprovechamientos anticipados, la alfombra roja para reclasificaciones urbanísticas donde, desde luego, quien ganaba era el promotor inmobiliario, pero quien obtenía el mayor rendimiento de ese urbanismo de riesgo cero eran las administraciones actantes. Los ayuntamientos cobraban por anticipado los aprovechamientos urbanísticos que debían reservar para el incremento de los patrimonios de suelo. El producto de esa gestión, una vez incorporadas las cantidades al erario público, era destinado a cualquier uso bien distinto del que venía previsto en la normativa que heredó a los

fin del artículo 280.1 del TRLS'92, esto es, a cualquier otro uso que no fuera el de la retroalimentación necesaria de los patrimonios públicos de suelo, que hubieran evitado la espiral alcista y especulativa en que se convirtió en el mercado del suelo. Y así sucedió no sólo en el mercado inmobiliario privado sino, muy especialmente, en el público.

Esta era la situación hasta que la crisis financiera (y después inmobiliaria) de 2007-2008 lo engulló todo. Ni planes urbanísticos, ni procesos de gestión, ni convenios urbanísticos, ni monetización, ni impulso, en lo más mínimo, del sector inmobiliario. Esa época dorada de la que hablábamos, convertida en un erial. El urbanismo quedó relegado a materias de disciplina urbanística, cuando no de derecho penal. Profesionales que se dedicaban a estudiar los pormenores del planeamiento y la gestión urbanística, a desarrollar sus potencialidades, a aplicar resortes eficientes para la asignación de aquellas faenas, tuvieron que reconvertirse al derecho concursal, al derecho penal o a materias sancionadoras estrictamente urbanísticas, pues era lo que tocaba. Lo que tocó durante los muchos años posteriores a aquella crisis global.

No sólo los profesionales hubieron de reciclarse. El legislador mismo hubo de adaptarse a las nuevas circunstancias. Ya el estatal de 2007 apuntaba algunas necesidades acerca de los nuevos aires del urbanismo español. Confirmados desde luego con el Texto Refundido de 2008 y, más aún, con la Ley 8/2013, de 26 de junio, "*de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*" (LRRR'13). Con esa norma se ofreció un giro conceptual de gran trascendencia al ámbito del derecho urbanístico. Desaparecieron en las previsiones del legislador las perentoriedades del urbanismo en horizontal, expansivo y de creación de nueva ciudad, para convertirse en un urbanismo de implosión, reordenación *ad intra* de las ciudades, rehabilitando espacios urbanos degenerados, promoviendo tareas de reurbanización, de desconsolidación de suelos degradados para su posterior adaptación, en definitiva, el crecimiento de las ciudades hacia su interior. Casi diez años hace de la promulgación de la LRRR'13 y no podemos decir tampoco que, en la generalidad -ni siquiera relativa- de las situaciones, sus propuestas hayan terminado por aceptarse en el urbanismo andaluz, dadas las importantes dificultades que el desarrollo interior de las ciudades ofrece. Gastos de urbanización, respeto a los derechos preexistentes, atomización de propiedades con las secuelas que arrostra en la gestión del suelo, derechos de realojo y retorno, la delimitación de las unidades de ejecución sobre las que actuar, la parquedad de las determinaciones de los planes vigentes a su respecto, la ardua tarea en el reparto de cargas, sin apenas beneficios...; son muchos los conflictos de carácter técnico y económico que se prometen en esos procesos de reforma o renovación urbana para obtener a la postre tan exiguos beneficios, sobre todo en esta época en la que aún no hemos terminado de salir de una crisis y nos vemos entrando en otra, por lo que parece.

Y así, el pasado día 23 de diciembre de 2021 entró en vigor la Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía (LISTA)¹. Sustituye a la ya agotada LOUA, que desde principios del año 2003 era nuestro marco urbanístico legal. Y se espera mucho de ella. Y de su desarrollo reglamentario (a la hora de escribir estas líneas, aún sin publicar, aunque disponemos de un primer borrador). De un primer análisis desde la perspectiva enteramente teórica –no ha dado tiempo aun a potenciar su puesta en práctica para comprobar cómo operan algunos de sus mecanismos- ya se advierten novedades. Interesantes algunas, confusas otras, pero que parecían necesarias para adaptar el cuerpo normativo a la nueva realidad del urbanismo. De eso trata este trabajo, del análisis de las recientes propuestas legales, que intentaré abordar de manera breve pero crítica –dado el carácter de avance que pretendo con este estudio²-, incidiendo en aquellos aspectos que me parecen más destacados, por la innovación que comporta su concreta regulación.

Tal vez, lo primero que llama la atención sea la marcada declaración de intenciones que se anticipa desde el mismo título: es una ley para la “sostenibilidad”. Y ya desde esa misma confesión surgen las incertidumbres. Hablar de sostenibilidad cuando una de las principales propuestas en suelo rústico es la legalización de los usos habitacionales desvinculados de los tradicionalmente denominados *usos naturales* del suelo puede resultar un contrasentido. O volver al modelo que impulsa las potencialidades urbanísticas de todo el suelo rural no protegido (y que ya se instaurara en los gobiernos de Aznar con tanto revuelo mediático y jurídico, que permite en principio su reclasificación urbanística al margen de las determinaciones previas del planeamiento general, aunque con sus naturales exigencias sustantivas y de procedimiento), no parece acomodarse a esa idea, tal vez preconcebida, de lo que deba entenderse por un urbanismo sostenible. Acaso sea porque la *sostenibilidad* es, desde luego, un concep-

¹ Al momento de escribir estas líneas, el texto legal ha resultado aprobado a falta de su necesario desarrollo reglamentario. Hemos trabajado con el primer Borrador publicado por la Consejería de Fomento de la Junta de Andalucía en febrero de 2022, aún a pesar de que ya consta publicado hasta un Borrador en octubre de ese mismo año. Igualmente, hemos de advertir de que tanto el texto reglamentario que está por publicar definitivamente como el propio texto legal habrán de adaptarse/interpretarse conforme a las reglas consensuadas en la Resolución de 3 de marzo de 2022, de la Secretaría General Técnica, por la que se publica el Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, Prevención y Solución de Controversias de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Andalucía en relación con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOJA de 21 de marzo de 2022). En fin, hemos de advertir que en la actualidad pende el Recurso de inconstitucionalidad n.º 1413-2022, contra la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía (BOE del 4 de abril de 2022).

² Un estudio mucho más desarrollado y profundo de todos los contenidos de la Ley se aborda en el libro de inminente publicación elaborado por varios autores de primera línea en el derecho urbanístico andaluz, y cuya coordinación me plazco en haber dirigido: “*Un nuevo paradigma del urbanismo andaluz (Análisis de la Ley 7/2021, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía)*”, que se editará en breves fechas por Thomson-Reuters Aranzadi.

to jurídico indeterminado que debe implementarse con actuaciones concretas sobre el territorio para evitar su degradación, y está por ver cuál de los distintos modelos del urbanismo normativo resulta ser el más acompasado a esa declaración programática.

Sucedee, no obstante, que los aciertos/errores de una norma suelen apreciarse cuando se ponen en práctica sus determinaciones. Primero, adaptando los planes generales a sus directrices, luego, con la aplicación tuitiva de sus determinaciones por los poderes aplicadores. Y todas las normas urbanísticas nacen con esa vocación protectora, pero no todas terminan por resultar operativas a los fines que proclamaban. Y tal vez lo haya sido por la escasa versatilidad de los textos legales urbanísticos, que siempre se antojan en estado de perpetuo rezago respecto de la realidad de las cosas: nuestras leyes regulan estados de situación que cambian con tanta rapidez que, al poco, quedan desfasadas. Desde que la primera Ley del Suelo estatal, la de 1956, se nos propusiera como magnífica herramienta dispuesta en favor de los gestores urbanísticos, ya advertimos esa dicotomía entre realidad y ley. Fue aquella una norma adelantada a su tiempo que no se supo aprovechar. Por un lado, los hechos; por otro, los modelos. Tomás Ramón Fernández y Perales Madueño³ ya nos advertían de ello, denunciando el poco éxito de las propuestas normativas de la LS'56. En esos trabajos se denunciaba el fracaso: sólo 600 de los 8.500 municipios españoles habían puesto en práctica las herramientas legales dispuestas en su favor 25 años antes. Y a partir de entonces, la misma percepción: los hechos, por un lado, la norma, por otro. El legislador intentando remediar los desfases urbanísticos, pero siempre con la sensación de que se llega tarde, de que se legisla a destiempo. Esta Ley urbanística andaluza que ahora nos va a ocupar parece llegar con la declarada intención de contradecir esa tendencia secular: adaptación a las nuevas exigencias del urbanismo actual y vocación de permanencia en sus propuestas. En realidad, nace con las mismas intenciones que cualquier otro nuevo producto normativo: ser herramienta estacionaria e inquebrantable para un urbanismo sostenible.

Lo ocurrido con aquella primera norma estatal se ha repetido después, por esas u otras causas, la norma y el urbanismo real no se terminaban de acompasar. La Ley del Suelo de 1975 (y su TRLS'76) llegó para embridar los bríos urbanísticos del desarrollismo más áspero: el de los años 50 y 60, y aunque disfrutó de más presencia, tampoco terminó por cuajar en nuestra cultura urbanística. Tuvo de bueno, al menos,

³ De aquel Libro Blanco del urbanismo español de 1972 nos hablaba el “*Manual de Derecho Urbanístico*”, T. R. FERNANDEZ (24 edición, Ed. Civitas, pág. 29) que refiere la importancia del documento “*El porqué de una reforma*” aparecido en 1972, en el que se justificaba el fracaso de la Ley de 1956. Perales, por su parte, en “*La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975*” (PERALES MADUEÑO, F., en “*Ciudad y Territorio. Estudios territoriales*, XXVIII, 1996”, pág. 117), se refiere al Libro Blanco que preparó el Gabinete de Estudios de la Dirección General de Urbanismo (dirigido por J.M. Romay Beccaria), donde se intentaban explicar las razones por las que aquellos expertos entendían que el sistema legal diseñado por la Ley de 1956 no había funcionado en España.

que nos dejó en herencia los tres reglamentos que aún hoy vertebran nuestro cuerpo normativo urbanístico. Dos de aquellos textos han pervivido en Andalucía mientras se aplicó la LOUA, los reglamentos de planeamiento y gestión. Pero son normas pre-constitucionales. La Ley del suelo de 1990 y su texto refundido del 92 (TRLS'92) tuvieron poco recorrido. La sentencia del Tribunal Constitucional 61/97 así lo dispuso.

Ahí apareció, por pura necesidad, lo que podemos denominar propiamente como “*derecho urbanístico andaluz*” (sin tener por tal aquella poco venturosa Ley Andaluza 1/97 que arriba referimos, que recuperó la vigencia para Andalucía de los preceptos del TRLS'92 por el mero hecho de que su declaración de inconstitucionalidad radicaba en la incompetencia estatal para su dictado, sin reparar en mayores obstáculos competenciales o de interpretación). Y al fin, el esfuerzo legislativo de nuestra Comunidad vio la luz con la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía 7/2002, que entró en vigor en enero de 2003, tomando su base doctrinal de la normativa estatal de 1992, esto es, con las bases de un urbanismo expansionista. Sin advertir, claro está, que lo hacía casi cuando concluía un ciclo económico. Esa descoordinación sobrevenida de las propuestas legales a la realidad de las cosas pronto requirió de modulaciones normativas (el ejemplo primero, el Plan de Ordenación del Territorio en Andalucía, (POTA, que se aprobó por el Decreto 206/2006, de 28 de noviembre⁴) que no sirvieron para atemperar la norma a las necesidades del urbanismo. En 2012 se reformó muy hondamente, aunque no sólo, pues desde 2002 la LOUA ha presentado 17 articulados distintos. Original y 16 modificaciones, todas ellas intentando ajustar sus determinaciones a la tozuda realidad de los hechos. Y ese es, tal vez, el principal reto al que ahora se enfrenta el legislador en Andalucía: la necesidad imperiosa de contar con un cuerpo normativo que se adecúe a la realidad de las cosas. E intentar que de alguna manera tenga vocación de permanencia. Un cuerpo normativo robusto que ofrezca seguridad jurídica al servicio del principio de legalidad. Se precisaban reformas en todas las grandes facetas del derecho urbanístico: el planeamiento, la gestión y la disciplina urbanística, que es lo que parece que quiere abordar la recién promulgada LISTA.

Hoy la situación y las coordenadas por las que va a desarrollarse el urbanismo en Andalucía distan mucho de ser claras. La situación geopolítica mundial imprime un efecto de inestabilidad e incertidumbre al mundo inmobiliario que nos impide aventurar realidades de ningún tipo hacia el futuro. Ni siquiera hacia el futuro cer-

⁴ Aunque no la única ni la más importante. Pensemos que la LGICA de 2007 tuvo que publicarse con premuras para, entre otras cosas, adaptar nuestra legislación urbanística a las exigencias ambientales que llegaban de Europa y a las que tan ajenos parecían nuestros legisladores urbanísticos. Nuevos aires que también se corrigieron en lo económico por la imposición en la LS'07 de los llamados estudios de sostenibilidad a los nuevos planeamientos que, en apoyo de los nunca bien ponderados estudios económico-financieros, apuntalaban la viabilidad de las inversiones acometidas por el Plan hacia el futuro.

cano. Pero es que, además, y eso sí lo estamos viviendo en la actualidad, nos impide diseñar ese porvenir de forma unívoca para todo el territorio andaluz. Las dicotomías costa-interior, o conurbación-núcleos rurales, o las muy diferentes pulsiones económicas y demográficas de la costa de Málaga con los municipios de interior de Córdoba, Jaén o Granada (por poner un ejemplo que creo muy gráfico de las diferencias de toda índole entre comarcas andaluzas), hacen difícil cumplir con ese deseo de compilar en una norma las soluciones a los distintos problemas que pueden ir sucediéndose en el desarrollo urbanístico y territorial de Andalucía. No parece que haya una visión unívoca ni de lo que vivimos ni de lo que está por venir. Ese es el reto de la LISTA y del Reglamento de desarrollo de la Ley que está, según noticias oficiosas, a punto de ser publicado⁵. Por lo que abordaremos el estudio de algunas de las novedades de la Ley a modo de avance (como no puede ser de otra manera, dado el objetivo de este trabajo y la escasa experiencia de su efectiva ejecución) en la completa seguridad de que será la puesta en práctica de sus propuestas la que haga de su contenido al análisis más insobornablemente severo.

II. LAS CLASES DE SUELO Y SU NUEVO RÉGIMEN JURÍDICO

1. La “nueva” clasificación del suelo

Uno de esos retos que la LISTA tenía por delante era el de adaptarse a la nueva realidad del urbanismo en materia de planeamiento. Las estructuras de las normas tradicionales debían ser revisadas. Pues la esclerosis del modelo era evidente. Y además debía acoplarse a las exigencias derivadas del nuevo esquema que impuso la LS'07 estatal, al establecer la distinción entre lo que se dio en denominar las *situaciones básicas del suelo*, prescindiendo de las categorías urbanísticas tradicionales. Y en ese aspecto, es cierto, se ha apartado de los precedentes normativos. Porque, en efecto, ha optado claramente por adoptar ese sistema de clasificación conforme a los parámetros marcados por el legislador estatal. Prescinde de clases *urbanísticas* de suelo y se fija en acoger el criterio estatal de equipararlas a las *situaciones básicas* de suelo, aun cuando, como ahora veremos, tenía claramente a su disposición la posibilidad constitucionalmente habilitada de hacer una distinta clasificación del suelo en atención a sus potencialidades urbanísticas, como se había hecho en la LOUA y

⁵ La Junta de Andalucía ha dado publicidad a un primer borrador de Reglamento –un único reglamento para el desarrollo integral de la Ley- cuyo contenido, aun cuando provisional, nos irá sirviendo de apoyo puntual a la explicación en alguno de los avances del legislador en determinados aspectos cuya formulación en el texto de la LISTA padece de “*anorexia normativa*” (en gráfica expresión de Gerardo Roger en conferencia impartida en el Colegio de Abogados de Granada en unas Jornadas de análisis de la nueva Ley, impartida el día 23 de mayo de 2022)

como, por cierto, se contiene en la casi totalidad del resto de normas urbanísticas autonómicas de nuestro entorno.

A este respecto, el Tribunal Constitucional (STC 61/97) entendió que al Estado correspondía en el ejercicio de sus competencias básicas (ex art. 149.1.1 CE) establecer una primera clasificación del suelo, pero que a las comunidades autónomas también les competía la posibilidad de categorizarlo a efectos estrictamente urbanísticos. De tal manera que uno y otro tratamiento jurídico del suelo eran perfectamente compatibles. Se empleó en ello el Legislador estatal con la Ley de 2007 –en una propuesta que se mantiene hasta hoy en el TRLS’15-, no estableciendo en rigor dos clases de suelo, sino *dos situaciones básicas de suelo*: rural y urbano⁶. Ese esquema dual (situaciones básicas/clases de suelo) ha convivido con la clasificación tripartita de la LOUA durante los últimos quince años sin fricciones interpretativas. De este modo, en fin y a la luz de la doctrina constitucional, se repartían tareas:

- el Estado “*se limita a enunciar los grandes supuestos en que pueda encontrarse el suelo a efectos de anudarle, por referencia, unas condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad*” (F^oJ^o 15 de esa sentencia),

- a las comunidades autónomas le es dada la competencia para desarrollar las condiciones urbanísticas en que esa propiedad ha de desarrollarse conforme a las clases de suelo así fijadas, incluso creando subcategorías de suelos que podrán “*existir o no, de acuerdo con la libre decisión del legislador autonómico*” como propone la normativa tradicional y la autonómica casi al completo (F^oJ^o 15 de la STC 61/97)

La clasificación tripartita establecida en la legislación estatal no debe impedir que las comunidades autónomas establezcan, a efectos de planificación y gestión, otras clasificaciones de suelo distintas y superpuestas (STC 164/2001, FJ 12) y que, además, los criterios establecidos para la clasificación del suelo urbano y del suelo no urbanizable no son juicios cerrados que dejen sin espacio el ejercicio de las competencias autonómicas. Existe margen para que éstas precisen cuándo un suelo es urbano por haber sido “*ya transformado*”, por estar “*consolidado por la edificación*” o haber sido urbanizado “*en ejecución del planeamiento*” (STC 164/2001, FJ 13)⁷. Y la clasificación del suelo no ur-

⁶ Lo que a la postre crea inseguridad jurídica, pues “*el esquema que se supera en valoración son clases frente a clases*”, como critica con acierto JORDANO FRAGA, Jesús, en “*La reclasificación del suelo no urbanizable*”. Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 21, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009. El legislador estatal actual, con esa opción desconoce la riqueza clases de suelo autonómica, según razona (pág.60)

⁷ Ese F^oJ^o es contundente al respecto: “*A lo anterior hay que añadir que, como ya se dijo en el fundamento jurídico anterior, cada Comunidad Autónoma podrá establecer otras clases de suelo (y por tanto, otros criterios de clasificación) para fines distintos de la configuración de las condiciones básicas de ejercicio de la propiedad urbana*”.

banizable depende de ponderaciones en cuya elaboración ha de participar el legislador autonómico y el planificador territorial o urbanístico (STC 164/2001, FJ 14).

Pues bien, a esta “competencia” parece haber renunciado la LISTA, que pareciera como si hubiera entendido que a partir de aquella STC de 1997 y tras la opción del legislador estatal al respecto de la categorización de suelos (desde 2007), el autonómico se debía limitar a establecer “*sus clases*” de suelo mimetizándose con aquél, esto es, clasificándolos en lo urbanístico conforme a su situación básica, con las confusas consecuencias que de ello se irrogan.

En concreto, la LISTA (artículos 12 y siguientes) propone:

- la dualidad de urbano y rústico. En lo referente al urbano, prescinde de la subdivisión –que a nuestro juicio resultaba, y sigue hoy resultando, absolutamente necesaria y pertinente, en tanto que es y seguirá siendo el reflejo de la realidad- en atención a su consolidación⁸.

- la desaparición del urbanizable, en todas sus categorías. El “urbanizable” pasa a serlo en potencia todo el rústico común.

- el mantenimiento en el rústico, eso sí, de la distinción entre el especialmente protegido por la legislación sectorial y el rústico común, introduciendo una nueva categoría (el *suelo preservado*), para aquellos terrenos que, aunque no estuvieran afectados por restricciones derivadas de la legislación sectorial, el municipio o el planificador territorial decidiera excluirlos de procesos de transformación urbanística por otras razones justificadas desde el propio plan⁹. La LISTA contempla, en efecto, que sólo aparezcan suelos urbanos, no urbanizables protegidos y la condición residual

⁸ La condición de suelo urbano no consolidado ha sido considerada por algunos autores como enteramente reglada, “*porque lo que da tal carácter es o que no exista una urbanización completa o adecuada según los cánones del propio plan, o que existan vanos vacíos de urbanización circundados por suelo urbano y precisados de aquella*” (LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y PIZARRO NEVADO, Rafael, en “El régimen urbanístico del suelo”, página 127, en obra colectiva “*Derecho Urbanístico de Andalucía (comentarios a la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía)*”, dirigida por Jiménez Blanco y Rebollo Puig, editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 2003. Y siendo así que, a nuestro juicio, que comparto con los autores, se trata de una decisión enteramente reglada, no existe motivo alguno para hacerla desaparecer de la categorización de la norma urbanística que analizamos.

⁹ La desaparición de las tradicionales categorías del suelo urbanizable que pretende ser la seña de identidad de la nueva propuesta legislativa no es original del legislador andaluz. Recordemos ahora aquella norma (de escasa ventura jurídica y casi nulo desarrollo práctico) que propuso el Gobierno Aznar en la cumbre del ánimo liberalizador del suelo, el Real Decreto-ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el Sector Inmobiliario y Transportes. Ese decreto ley modificaba el art. 9 de la LS’98, haciendo desaparecer del suelo rústico cualquier suelo que no se “*considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales*” (modificación de su originaria redacción que permitía también incluir en el suelo no urbanizable “... *aquellos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano*”). Para entendernos: era suelo urbanizable todo aquello que no presentara valores específicos dignos de protección especial.

del suelo, constituida por la rústica común, que es donde, entre otras actuaciones, pueden promoverse actuaciones urbanísticas de nueva creación, no otra cosa que un potencial suelo urbanizable *in extenso*¹⁰. Categoriza las distintas clases de rústico (las amplía, en realidad, con esa categoría de “suelo preservado”), pero en lo que toca al rústico común, lo que propone es habilitarlo como potencialmente urbanizable por la entera extensión de esa clase de suelo¹¹

Pero la propuesta final, al menos en lo que toca a la desaparición de las categorías de suelo urbano, no termina por ser clara, ni tampoco convincente porque, sencillamente, se aparta de la realidad de las cosas. Por mucho que nominalmente se empeñe la LISTA en hacer desaparecer el suelo urbano no consolidado, ese suelo, que desde luego no es rústico, sigue ahí esperando a ser completado en sus infraestructuras urbanas. No hay sólo una categoría de suelo urbano (el que está consolidado en la urbanización), hay también suelos urbanos que no están urbanizados. O al menos que no lo están del todo. Incluso otros que, habiéndolo estado, se *desconsolidan*. Encontramos, por tanto, suelos urbanos no consolidados expresamente identificados en la Ley, pero sin quererlos llamar por su nombre (el art. 24 así lo certifica). Parece que solo son cambios en la semántica. El planteamiento teórico del legislador andaluz es establecer una pretendida libertad del municipio de integrar al desarrollo urbanístico los terrenos rústicos comunes que en cada momento se determinen (sin sujeción a programa ni plan de etapas) mediante la delimitación (de oficio o a instancia del promotor) de las denominadas “actuaciones de transformación urbanística” de nueva urbanización (art. 25). En tanto que, en el ámbito del suelo urbano sin consolidar, la transformación iría de la mano de las denominadas “actuaciones de mejora urbana” (art. 27) y las “actuaciones de reforma interior” (art. 29)¹².

Las actuaciones de nueva urbanización sobre los suelos rústicos se caracterizan, en esencia, por constituir una suerte de proyectos de sectorización (antiguos

¹⁰ En realidad, se trata de convertir todo el suelo rústico no protegido en potencialmente urbanizable, aun cuando desaparece cualquier atisbo de derecho subjetivo del particular a transformar su suelo, dependiendo tal decisión de “la *discrecionalidad pura local más reforzada aun que en tiempos de la legislación anterior a la LS’98*”, GONZALEZ VARAS IBAÑEZ, en “*Urbanismo y ordenación del territorio*”, 4ª ed. Thompson Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, pág. 204.

¹¹ No parece que esa propuesta pueda ser tachada de inconstitucional pues el argumento político que ya se ha oído en los mentideros de que es la vuelta al “ladrillazo” ya fue rechazado de plano en la impugnación del art. 10 LS’98 frente al razonamiento empleado por los diputados recurrentes: se denunciaba entonces (STC 164/2001 de 11 Jul. 2001, Rec. 3004/1998, en su FºJº decimoquinto) que el legislador confería prevalencia a los objetivos de desarrollo económico, frente a la protección ambiental garantizada por el art. 45 CE. El TC fue claro: se rechazaba ese alegato por cuanto la clasificación residual del suelo como urbanizable sólo actúa en defecto de la expresa clasificación como suelo no urbanizable, opción ésta última que sustancialmente corresponde a cada Comunidad Autónoma.

¹² Léase el aclaratorio 29.2: “*En los términos previstos en el artículo 24, se deberán promover actuaciones de reforma interior en los vacíos de suelo urbano que no cuenten con ordenación detallada o, teniéndola, se considere necesaria su revisión*”.

PAUS) que se proponen para el desarrollo de sectores nuevos en el ámbito del suelo rústico, si el PGOM lo habilita o el municipio lo permite previa solicitud. El promotor habrá de justificar su viabilidad técnica y sostenibilidad económica, con breves plazos de tramitación en sede municipal (con un mes para informe preceptivo, aunque no vinculante, de la Junta y seis meses para su aprobación, con caducidad o silencio negativo –según se inicie de oficio o a instancia de un promotor privado– en caso de ausencia de resolución expresa). Si se aprueban, procedería la redacción en plazo máximo de dos años del plan parcial correspondiente.

Las actuaciones en suelo urbano presentan alguna una dificultad interpretativa en lo que hemos conocido siempre como suelo urbano no consolidado (aquello que con acierto definía la LOUA en su art. 45.2.B)¹³. Era una manera de delimitar los terrenos en los interiores de las ciudades que no cumplían con los requisitos generales de previa urbanización con las cuatro grandes infraestructuras que se exigían para su consideración de urbanos, pero que no por ello dejaban de serlo. Esta distinción en la LISTA desaparece, al menos en lo meramente nominal y solo se contemplan el totalmente urbanizado y, también, los que precisan de **“Actuaciones de mejora urbana”** (art. 27), es decir, cuando tienen por objeto el aumento de edificabilidad, del número de viviendas o el cambio de uso o tipología, cuando precisen nuevas dotaciones públicas, generales o locales, o cuando impliquen un incremento del aprovechamiento urbanístico, *que no conlleven la necesidad de reforma o renovación de la urbanización*, y **“Actuaciones de reforma interior”** (art. 29), que tienen por objeto una nueva ordenación urbanística en un ámbito por causa de la obsolescencia de los servicios, degradación del entorno, necesidad de modificar los usos existentes o análogas *que hagan necesaria la reforma o renovación de la urbanización* del ámbito.

2. Los derechos y deberes urbanísticos derivados de esa clasificación

De esa categorización resulta una consecuencia jurídica de alcance: el régimen jurídico del suelo y el bagaje de derechos y deberes que atañe a sus propietarios. El legislador andaluz, tal vez consciente de que en este asunto la competencia es esencialmente estatal, opta por mantener el sistema de gradual adquisición de facultades en atención al previo cumplimiento de deberes impuestos por el plan y por la ley, que ya se implantara de forma muy completa y pormenorizada desde la LS'90. Los artículos 16 y 17 de la LISTA ofrecen un nomenclátor de los derechos y deberes que con

¹³ “Suelo urbano no consolidado, que comprende los terrenos que adscriba a esta clase de suelo por precisar una actuación de transformación urbanística debida a alguna de las siguientes circunstancias: a) Constituir vacíos relevantes que permitan la delimitación de sectores de suelo que carezcan de los servicios, infraestructuras y dotaciones públicos precisos y requieran de una actuación de renovación urbana que comporte una nueva urbanización conectada funcionalmente a la red de los servicios e infraestructuras existentes”.

carácter general corresponden a los propietarios del suelo con independencia de su categorización, resultando una formulación tan genérica que en realidad no es más que el refrendo de las condiciones impuestas por la normativa urbanística estatal al titular del derecho de propiedad, pero sin que constituya ninguna novedad respecto a lo que las tradicionales normativas ya disponían. Facultades y deberes, según el legislador andaluz, responden a fórmulas y enunciaciones tan genéricas que, además de reiterativas respecto de lo que expone el TRLS'15 (son casi un trasunto de sus artículos 12 y 15), no pasan de ser preceptos meramente ornamentales en una norma que se ha acompasado en su totalidad a la estatal.

Los derechos y deberes del propietario del suelo urbano “urbanizado” son los del 17 de la Ley estatal, similares en ambas normativas¹⁴. Tal vez lo más novedoso y reseñable en esta regulación de la LISTA sea el tratamiento del suelo urbano “desconsolidado” en lo concerniente al deber de reurbanizar los suelos ya consolidados¹⁵. Y aunque en ambas regulaciones se hace referencia al deber de participar en la ejecución urbanística en el régimen de distribución de *beneficios* y cargas cuando la Administración imponga la realización de actuaciones sobre el medio urbano (imposición reiterada en la normativa básica estatal), en realidad en la norma andaluza se produce un nuevo giro conceptual significativo, en la medida en que propone que tal obligación se imponga en áreas de reparto *sólo de las cargas* derivadas del deber de reurbanizar las áreas que se creían consolidadas. No hay beneficios que repartir. La tradicional perecuación de cargas y beneficios se ha disipado como principio básico de la gestión urbanística. Así se dispone en el Capítulo III del Título V de la Ley (con el art. 111 como paradigma de la nueva y disruptiva dirección). Aunque en realidad no es más que la plasmación en la Ley de la tendencia de los nuevos planteamientos en el urbanismo actual. Desde la aparición de la LRRR'13, el urbanismo deja de desarrollarse *sólo* en horizontal. La *implosión* hacia el interior del desarrollo de las ciudades requiere de nuevos planteamientos, estructuras y modelos. Y entre ellos destaca la emergente figura de la reurbanización del interior de las ciudades consolidadas -y hoy ya degradadas-. Por ello, la *desconsolidación* del suelo urbano requiere de propuestas legales que vehiculen esas nacientes demandas. El propietario debe saber que le cumple completar las exigencias de reordenación interior de las ciudades cuando el plan o el municipio

¹⁴ La única diferencia significativa es la que contempla el art. 18.2.d) LISTA, cuando dibuja como deber lo que es en realidad una facultad: “*d) Participar o solicitar la expropiación en las actuaciones de transformación urbanística que se promuevan por iniciativa pública*”. Participar obligadamente si se incorpora al contenido de la propiedad inmobiliaria como gravamen de carácter real. Solicitar la expropiación, por el contrario, ha de entenderse como una facultad dispuesta en favor de ese “*obligado*” a incorporarse al proceso urbanizador.

¹⁵ Así lo certificaba ya el art. 14.c) del TRLS'15 al fijar entre los deberes de este propietario: “*c) Participar en la ejecución de actuaciones de reforma o renovación de la urbanización, o de dotación en un régimen de justa distribución de beneficios y cargas, cuando proceda, o de distribución, entre todos los afectados, de los costes derivados de la ejecución y de los beneficios imputables a la misma, incluyendo entre ellos las ayudas públicas y todos los que permitan generar algún tipo de ingreso vinculado a la operación*”.

denuncien la obsolescencia de la urbanización existente¹⁶. Los derechos y, sobre todo, los deberes de los propietarios afectados dejan de ser los del suelo consolidado para venir obligados a incorporarse de pleno al nuevo proceso reurbanizador. Lo que apuntaba la LRRR'13 estatal ha terminado por cuajar de lleno en la norma andaluza. Está por ver si lo será también en la realidad de las cosas. Volveremos sobre ello.

Por su parte, las facultades en esta clase de suelo (art. 18.1 LISTA) pasan por las consabidas de edificar en plazo, destinar lo construido a los usos y destinos legales y autorizados y a participar en los procesos de transformación urbanística cuando estuvieren previstos (que es, como se ve, facultad a la par que deber). Nada que no constare ya en la normativa estatal.

3. La regulación del suelo rústico

Una de las innovaciones de mayor alcance de la nueva Ley es, sin duda, el tratamiento del suelo rústico. Y no sólo en lo referente a la categorización que ya hemos advertido (común, especialmente protegido y preservado), sino también en cuanto a las posibilidades de uso y a la protección que se le dispensa según cada categoría. Y, de entre ellas, las posibilidades edificatorias de usos residenciales sea tal vez la más llamativa.

Desde luego, se mantienen las restricciones/condiciones para el uso del suelo rústico que ya se imponen en las normas tradicionales: la prohibición general de las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, así como el condicionamiento de los ac-

¹⁶ Así lo han ratificado las Ss. del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia nº 1345/2017 de 20 Jul. 2017 (Rec. 2168/2016, Ponente: Fernández Valverde, Rafael), caso *reclasificación Vicente Calderón*, y la de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª, Sentencia nº 1563/2018 de 30 Oct. 2018 (Rec. 6090/2017, Ponente: Tolosa Tribiño, César), en la que recordando otro previo pronunciamiento (la sentencia 3653/2017, sobre el mismo PGOU de Málaga) advierte sobre el alcance de la "actuación de transformación urbanística" de una ciudad, que resulta de distinta resulta jurídica si sólo se trata de una "reforma o renovación de la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado (artículo 14.1.a.2 TRLS'08)", que si tal actuación tiene por "objeto incrementar las dotaciones públicas en un ámbito de suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos, actuación que, por otra parte, no hubiera requerido la reforma o renovación de la urbanización (artículo 14.1.b TRLS'08)". Se abandonaba así la línea jurisprudencial tradicional sobre la imposibilidad de *desconsolidar* el suelo urbano. Tenía uno de sus reflejos más evidentes en la sentencia de 23 de septiembre de 2008 (Asunto "Guanarteme"), y en numerosas sentencias posteriores. Como la muy expresiva de Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012 -reiterada posteriormente en sentencia 15 de junio de 2012, entre otras-, que establece sin ambages la proscripción de la "urbanización inacabable", con sustento en los principios de equidad y equidistribución de beneficios y cargas de propietarios que ya han soportado previamente esos deberes de cesión y urbanización. Esta sentencia fue ampliamente comentada por RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (en "Los límites de la realidad y la delimitación del suelo urbano consolidado y no consolidado. Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008", en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 19, páginas 233 y siguientes), que ya advertía de la posición del Tribunal Supremo al respecto, en el sentido de que el suelo es urbano consolidado si constituye una realidad urbana y ello se configura como un límite a la potestad del planeamiento, "de suerte que la administración queda vinculada por esa realidad de los hechos".

tos de segregación, edificación, construcción, obras, instalaciones, infraestructuras o uso del suelo a su compatibilidad con el régimen general del suelo rústico, así como limitar la no inducción a la formación de nuevos asentamientos, salvo las actuaciones de transformación urbanísticas previstas para la ejecución de inéditos desarrollos urbanísticos: los nuevos planes parciales sobre suelo en situación rural. También operan los principios de vinculación y proporcionalidad, en la medida en que se impone la necesidad de cualquier actuación en ese ámbito al uso que justifica su implantación, y la limitación de proporcionarlas y adecuarlas al entorno rural donde se ubican, procurando su integración paisajística y optimización del patrimonio ya edificado.

En el suelo rústico el legislador andaluz categoriza -art 14- suelos especialmente protegidos, preservados y comunes. En realidad, se trata de diferenciar entre los suelos que por legislación sectorial deben ser excluidos de cualquier proceso de transformación urbana y aquellos otros que deban serlo por decisión del planificador territorial o municipal, en un potentísimo ejercicio de discrecionalidad:

a.- Los **especialmente protegidos** lo serán en la medida en que lo impongan las exigencias de protección del medio ambiente, naturaleza, patrimonio histórico “*u otras análogas*”, en los términos y condiciones que se deriven de la legislación sectorial de aplicación¹⁷. En la delimitación de los espacios y establecimiento de sus ámbitos de protección y su determinación poco margen de discrecionalidad disfrutarán los municipios, pues les vienen impuestos por normativa de aplicación obligatoria¹⁸.

b.- Por otro lado, será el propio planificador quien defina qué otros ámbitos territoriales hayan de ser “**preservados**” de procesos de transformación urbana, bien porque se encuentren en suelos con existencia acreditada de “*procesos naturales o actividades antrópicas* (producidas o modificadas por la actividad humana) *susceptibles de generar riesgos*”, en cuyo caso la acreditación de tales circunstancias debe constar en el procedimiento de aprobación, o bien porque entienda que estos terrenos son incompatibles con la consecución de los fines y objetivos trazados en el plan “*por razones de sostenibilidad, protección de los recursos culturales, racionalidad y viabilidad, o por los valores en ellos concurrentes: ecológicos, agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos y aquellos que*

¹⁷ Planes de protección del medio físico, delimitación de la costa, expedientes de deslinde de dominio público marítimo terrestre, de vías pecuarias, de dominio público hidráulico, planes de ordenación de recursos naturales, Red Natura 2000 o análogos que se contemplen en la Ley 42/2007 del Patrimonio Natural y la Biodiversidad, que consten en el Inventario Español de Espacios Naturales Protegidos y Áreas protegidas por instrumentos internacionales, etc.

¹⁸ Como con acierto ha expresado LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, en “*Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*”, obra colectiva coordinada por Rebollo Puig, Manuel, editorial Iustel, primera edición, Madrid, 2007 (página 283), cuando advierte que en estos casos “*la libertad del planificador municipal se reduce, pues, a cero, ya que, aunque formalmente le siga correspondiendo realizar a través del plan la clasificación formal y concreta de dichos bienes como suelo no urbanizable, dicha competencia es, en realidad, un mero revestimiento formal puesto que la decisión ya ha sido tomada por la administración estatal o autonómica en el ejercicio de competencias sectoriales que recoge el precepto*”

deban ser preservados para usos de interés general, atendiendo a las características y condiciones del municipio”. Tanto concepto jurídico indeterminado en un solo precepto legal solo da lugar a una interpretación posible: absoluta difuminación del control externo de las decisiones libérrimas del planificador, esto es, discrecionalidad *extrema* (que cuando no sea bien empleada, se nos antoja rayana en la arbitrariedad).

c.- Y, en fin, el **suelo rústico común**, en el que caben:

a.- previa la realización de las actuaciones de transformación urbanística que se propongan conforme a lo dispuesto en los artículos 25 y siguientes LISTA, será aquél en el que se pueda implantar cualquier nuevo desarrollo inmobiliario que se pretenda por su promotor y se permita conforme al plan general de ordenación municipal. La particularidad estriba en que será sobre esta clase de suelo, en su categorización de común, sobre la que procederán las actuaciones de transformación urbanística que correspondan mediante la promoción de los planes de desarrollo previstos en el Título II de la Ley. Con la peculiaridad de que el planificador decidirá las condiciones para esa delimitación conforme a lo previsto en el Plan General de Ordenación Municipal, mediante la posterior tramitación de los instrumentos de ordenación detallada.

La delimitación de estas áreas para las actuaciones de transformación urbanística se realizará bien por los correspondientes instrumentos de ordenación urbanística detallada (en el marco de lo establecido en los instrumentos de ordenación urbanística general y los Planes de Ordenación Urbana respecto a la planificación estratégica de la evolución del modelo de ordenación a medio y largo plazo) bien *a instancia de parte* por el procedimiento de aprobación de la propuesta de delimitación -art. 25 de la Ley-.

b.- Las actuaciones propias de las áreas de *hábitat rural diseminado* conforme a los arts. 23 y concordantes del nuevo texto, aunque con pocas variaciones sobre la anterior regulación.

c.- Y, en fin, será en ese ámbito del suelo rústico en el que se desplieguen las denominadas “*actuaciones ordinarias (art. 21) y extraordinarias (art. 22)*”¹⁹.

Con carácter general, en el suelo rústico (incluido el preservado y el protegido) se podrán autorizar “*con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística... actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de*

¹⁹ La implantación de esos usos encuentra su verdadero punto débil en su acomodo a la limitación que se contempla en el art. 13 TRLS'15, pues la vinculación “*a la utilización racional de los recursos naturales*” pudiera referirse a todo el suelo rústico o, tal vez, sólo a los suelos en situación rural a que se refiere su artículo 21.2, a), es decir, a los especialmente protegidos.

emplazarse en el medio rural” (art. 13.1 TRLS 15), pero también, por no prohibirlo la normativa estatal, las edificaciones destinadas a usos residenciales no vinculados ni necesarios para explotaciones agropecuarias, en los términos y condiciones que ese expliciten en la normativa urbanística. Se advierten algunas variaciones interesantes sobre la formulación de la LOUA: (i) residencia la competencia para su autorización exclusivamente en el municipio, salvo si la actuación pretendida presenta incidencia supralocal; (ii) desaparece esa suerte de título concesional en que se habían convertido las autorizaciones de usos extraordinarios por la eliminación de la limitación temporal de las actuaciones que se autorizaban en ese suelo con carácter de universalidad (art. 52.4 LOUA)²⁰; (iii) también se descarta la extremadamente gravosa obligación de prestar garantía para el cumplimiento de los costes de demolición de lo autorizado una vez concluyera aquella “concesión”; y (iv), la prestación compensatoria por la utilización extraordinaria del suelo rústico se mantiene en el máximo del 10% de la inversión –con posibilidad de reducción–, salvo en el caso de viviendas unifamiliares no vinculadas a la explotación de recursos naturales –a las que nos vamos a referir en seguida–, que se fija en el 15%.

Y es que nos parece que esa es la novedad más *mediática* de la nueva regulación, la posibilidad dispensada por el artículo 22 de la LISTA en lo concerniente a la autorización de viviendas unifamiliares aisladas y no vinculadas a explotaciones agropecuarias cuando no induzcan a creación de nuevos núcleos de población, en los términos que reglamentariamente se establezcan²¹. Era una necesidad perentoria la de la regulación de esta anomalía jurídica. La LOUA pretendió en 2002 prohibir *a radice* la utiliza-

²⁰ Ahora (art. 22.4 LISTA) sólo se prevé esa limitación temporal para concretos y determinados usos o actividades en los casos que se definirán reglamentariamente, en cuyo caso se podrá establecer una duración limitada de la cualificación con la obligación de restitución de los terrenos finalizada la misma. Aun cuando esos ánimos liberalizadores se han visto prontamente reconducidos vía art. 18 del Decreto-ley 26/2021, de 14 de diciembre, por el que se adoptan medidas de simplificación administrativa y mejora de la calidad regulatoria para la reactivación económica en Andalucía, que modifica el artículo 12 de la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de fomento de las energías renovables y del ahorro y eficiencia energética de Andalucía. En esos casos, la actuación ordinaria consistente en implantar plantas de energías solares, eólicas, hidroeléctricas, ... (todas las “*que tengan por objeto la generación de energía mediante fuentes renovables, incluidas las infraestructuras de evacuación y las infraestructuras de recarga para vehículos eléctricos*”), tendrán una duración limitada, aunque renovable, no inferior al plazo de amortización de las inversiones previstas para su materialización (con la obligación añadida de prestar una garantía para cubrir los gastos derivados de esta obligación en caso de incumplimiento, en una cuantía que vendrá determinada por el importe del proyecto de desmantelamiento) y además, a pesar de ser actuaciones ordinarias, estarán sujetas a una prestación patrimonial de carácter público no tributario por el uso temporal del suelo rústico de una cuantía del diez por ciento del importe total de la inversión prevista para su materialización. *Eran demasiadas concesiones a la liberalización de usos*, habrá pensado el legislador.

²¹ Al momento de escribir estas líneas se ha publicado un primer borrador del texto reglamentario (datado en febrero de 2022) que desarrollará la LISTA que en su art. 32 impone ciertas limitaciones y condiciones, que podrán ser perfiladas en los planeamientos territorial y urbanístico, según los casos, y que pretenden limitar las condiciones para la implantación de viviendas no vinculadas en suelo rústico.

ción del suelo no urbanizable para cualquier uso residencial que no estuviera *vinculado* y fuera *necesario* para la mejor explotación de los recursos naturales, en una medida que, a la vista de sus resultados, ha sido absolutamente impertinente²². La posibilidad regulatoria abierta a la construcción de viviendas no vinculadas en suelo rústico se muestra como la constatación de una realidad inequívoca en el urbanismo andaluz: el suelo rústico en nuestra tierra ha sido desde hace siglos un entorno *natural* para usos habitacionales, y es difícil que una norma pueda revertir esa realidad. La Ley no sólo no puede negar esa realidad, sino que ha de reconocerle efectos o consecuencias jurídicas. Naturalmente, esa realidad jurídica habrá de dotarse de las condiciones precisas para que el estado de la cuestión varíe y se module conforme a la intención del legislador²³: ni cualquier actuación estará permitida, ni las que se habiliten podrán obviar las estrictas condiciones que se les impongan por ley y reglamentos, so pena de ser reprendidas por una adecuada respuesta de la disciplina urbanística. En la medida en que operen mínimamente los recursos normativos, materiales y humanos dispuestos en favor del control administrativo de esas disfunciones, el sistema funcionará.

Los distintos tipos de usos previstos en la LISTA, con sus diferentes requisitos y consecuencias jurídicas y económicas de su implantación, son:

1.- En lo que respecta a los usos ordinarios (19.1.a y 21 LISTA²⁴): *sólo* precisarán de la correspondiente licencia municipal (ni en el procedimiento de concesión participan otras administraciones con competencia sectorial, ni se habrán de emitir informes previos de la Junta de Andalucía) y son las que se relacionan en ese mismo art.

²² El Defensor del Pueblo ya advirtió que sólo en Andalucía eran más de 300.000 las edificaciones residenciales irregulares –y así se recogía en la Exposición de Motivos del Decreto-Ley 3/2019, de 24 de septiembre-. 300.000 situaciones de alegalidad, cuando no de clara contravención a normas limitativas de corte urbanístico y penal. La LOUA y sus restrictivas medidas no han servido para acotar, ni mucho menos eliminar, esa tendencia. Y es que, en efecto, hay que proteger el territorio y los valores naturales, pero hay que hacerlo con respeto a los principios de legalidad, igualdad, proporcionalidad y, en última instancia, de intervención mínima del derecho penal. Y con la LOUA esto era difícil de conciliar, en la medida en que cualquier edificación residencial en suelo rústico constituía casi por definición uno de los delitos tipificados en el 319 del Código Penal, por ser construcción ilegal e ilegalizable.

²³ Me remito *in totum* al “EPÍLOGO” del libro de JORDANO FRAGA, Jesús, “*La reclasificación del suelo no urbanizable*”. Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 21, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009. Como muestra, un botón: “*Los dogmas deben ser superados sobre todo cuando responden a realidades que hoy no existen, ya que España ya no es un país primario (agrario) si no terciario y postindustrial. El reto es hacer una transición de sistemas sin destrucción de valores. No tiene sentido preservar usos agrarios permitiendo la vivienda asociada a la explotación agraria en términos municipales donde se ha abandonado hace más de una década toda actividad agraria. Sólo con salir de la ciudad es fácil percibir esa realidad*” (pág. 372)

²⁴ “...usos agrícolas, ganaderos, forestales, cinegéticos, mineros y cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales que no supongan la transformación de su naturaleza rústica, en los términos que se establezcan reglamentariamente. También son usos ordinarios del suelo rústico los vinculados al aprovechamiento hidráulico, a las energías renovables, los destinados al fomento de proyectos de compensación y de autocompensación de emisiones, actividades mineras, a las telecomunicaciones y, en general, a la ejecución de infraestructuras, instalaciones y servicios técnicos que necesariamente deban discurrir o localizarse en esta clase de suelo”

21 (usos propios de la explotación de los recursos naturales, viviendas de temporeros, infraestructuras y servicios en suelos rústicos y hábitat rural diseminado). Incluso podríamos admitir entre esos usos los mineros, los de aprovechamiento hidráulico, los energéticos, que entrarían en esa categoría *por estar vinculados a la utilización racional de los recursos naturales*, pues no dejan de ser, a mi juicio, una utilización racional de esos recursos²⁵. Cuestión distinta es que se intente su instalación en SNU de especial protección. En ese caso, si alguno o algunos de ellos no resultare compatible con el ámbito de protección deseable, sería el legislador sectorial quien lo definiría.

2.- Los usos extraordinarios del suelo rústico se definen en el art. 22 LISTA. Se trata de la autorización de obras, construcciones, edificaciones, viarios, infraestructuras y servicios técnicos precisos para la implantación de equipamientos, usos industriales, terciarios o turísticos y cualesquiera otros que deban implantarse en esta clase de suelo, edificaciones destinadas a uso residencial vinculadas a estas actuaciones, y en fin, como novedad más significativa conforme a lo expuesto *supra*, la posibilidad de autorizar viviendas unifamiliares aisladas, siempre que no induzcan a la formación de nuevos asentamientos conforme a lo dispuesto en el apartado b) del artículo 20 ni impidan el normal desarrollo de los usos ordinarios del suelo rústico. Todo ello conforme a las condiciones que se establezcan reglamentariamente y a las que arriba ya hicimos referencia.

A tal efecto, la norma legal ya nos impone tres condicionantes a estos usos extraordinarios: (i) que esos usos o instalaciones no estén expresamente prohibidos por la legislación o por la ordenación territorial y urbanística, (ii) que respeten el régimen de protección que, en su caso, les sea de aplicación, y (iii) que se trate de usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural, o que hayan de emplazarse en esta clase de suelo por resultar incompatible su localización en suelo urbano. Las actuaciones que se definen como extraordinarias encuentran cabida, sin duda, en el suelo común -en el que no está especialmente protegido-, pues ese suelo rural es el que, por defecto, define el art. 21. b) TRLS'15. No existe pues contradicción aparente entre la norma estatal y la autonómica²⁶.

Lo que está por definir es hasta qué punto también están previstas para el suelo protegido o preservado. Y eso es lo que parece proponer en definitiva el legislador andaluz, porque en consonancia con esa doctrina constitucional, los distintos regímenes de protección traen causa de los distintos títulos competenciales del Estado y

²⁵ No podemos olvidar que el Fº Jº trigésimotercero de la STC 164/2001 ya abordó la constitucionalidad de esta decisión. Corresponde a las comunidades autónomas definir cuáles son las actuaciones ordinarias y extraordinarias que resulten autorizables en los suelos rústicos de régimen común.

²⁶ Antes al contrario, es el legislador autonómico quien tiene reservadas esas competencias, conforme explicaba el Fº Jº Decimocuarto de la sentencia TC 164/2001 de 11 Jul. 2001, Rec. 3004/1998.

de las Comunidades Autónomas conforme a la doctrina constitucional citada²⁷. En definitiva, se permiten esos usos, esas actuaciones extraordinarias en cualquier sub-clase del suelo rústico –incluidas las viviendas unifamiliares aisladas no vinculadas-, y donde podrán implantarse con carácter extraordinario usos y actuaciones de interés público o social que contribuyan a la ordenación y el desarrollo del medio rural²⁸, con la única salvedad de que no estén expresamente prohibidas por la legislación sectorial o por la ordenación territorial y urbanística.

Por lo demás, la propuesta normativa andaluza presenta algunas nuevas ideas en lo que a procedimiento, competencias y controles se refiere:

- Los procedimientos para las actuaciones extraordinarias sobre suelo rústico serán bifásicos, pero siempre en el seno de la administración municipal²⁹.

- Los informes que se emitan en el seno de ese procedimiento lo serán con carácter no vinculante, al no determinarse de manera expresa otra cosa (art. 80.1 LPAC'15). El plazo máximo para notificar la resolución del procedimiento será de seis meses y el silencio para la obtención de esta autorización previa tendrá efecto desestimatorio.

- Se establece una compensación sustitutoria por el uso y aprovechamiento de carácter extraordinario del suelo a abonar por los promotores. Será gestionada –y cobrada, naturalmente-, por el municipio para su incorporación al Patrimonio Municipal de Suelo en cuantía del diez por ciento del presupuesto de ejecución material de las obras que hayan de realizarse, excluido el coste correspondiente a maquinaria y equipos, salvo si se trata de la construcción de la autorización para viviendas unifamiliares aisladas, que será, en todo caso, del quince por ciento.

III. CLASES DE PLANES. EL NUEVO PLANEAMIENTO GENERAL

1. La necesidad de una reforma urgente

²⁷ “...será entonces el titular de cada competencia a quien corresponderá identificar y valorar la importancia de un fin o valor para establecer un régimen especial de protección. En este sentido debe entenderse que la enumeración de valores y fines del art. 9.1 LS'98 [del legislador estatal, en definitiva] sólo tiene carácter ejemplificativo”. En igual sentido, en el análisis de la impugnación del art. 20 LS'98 (que regulaba precisamente la protección dispensada por la norma estatal al suelo rústico, al que lo era por su estado natural) merece ser recordada esta sentencia TC 164/2001 en su F^oJ^o Trigesimosegundo.

²⁸ JORDANO FRAGA, Jesús, en “La reclasificación del suelo no urbanizable”. Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 21, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009, explica que “abrir esta espina no daña el medio ambiente y por el contrario supondría una actividad económica que inyectaría fondos en el medio rural cuando éste ha de encontrar actividades que suplan la otrora actividad primaria agrícola” (página 373)

²⁹ En el borrador de Reglamento que ahora manejamos, las condiciones vienen perfectamente definidas en su art. 33.

La situación del urbanismo andaluz no soportaba más demoras en este ámbito. En los últimos años, sobre todo, a partir de 2015, aprobar un plan –sobre todo, el planeamiento general- ha venido revelándose en nuestra comunidad, desde su inicio, como una aventura inabordable. Esa inseguridad, provocada por las *tiranías* de la burocracia local y especialmente de la autonómica, ha pesado como una losa para el desarrollo de proyectos de toda índole en nuestra comunidad. Promotores, inversores, propietarios afectados, colectivos ciudadanos, incluso los mismos municipios lo han venido padeciendo en forma de parálisis de planes que se tornan añejos antes de ser aprobados definitivamente, y que se muestran desfasados a las necesidades a las que sirven cuando por fin consiguen su aprobación. La rudeza en los mecanismos empleados en la fórmula tradicional para la aprobación del planeamiento se ha hecho sistémica a partir, sobre todo, de la sentencia del Tribunal Supremo que anuló el PGOU de Marbella en 2015. La declaración, por esa vía jurisprudencial, de ineptitud de LOUA, Reglamento de Planeamiento de 1978 y LGICA (Ley 7/2007, de 9 de julio de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental) dinamitó el molde que debía dibujar el proceso de revisiones y adaptaciones de los planes a las directrices de la LOUA, la LGICA y las normas estatales y europeas de obligada observancia. En efecto, en Europa se estaban dictando normas (de corte ambiental, fundamentalmente) que diseñaban otros trámites y otros corsés que no se adivinaban por entonces en la normativa autonómica. También el Estado aprobaba en 2007 textos con nuevas exigencias no incorporadas a la LOUA, como los estudios de sostenibilidad financiera de los planes, que se introdujeron como contrapunto al estudio económico financiero, y cuya omisión acarrea la nulidad radical de planes generales no adaptados, u otras reivindicaciones en materias sectoriales de lo más heterogéneas en muy diversas materias como aguas, costas, calidad del aire, vías pecuarias, cultura y patrimonio histórico, arqueología, políticas de género, policía sanitario-mortuoria, o las normas de protección del aguilucho cenizo³⁰..., lo que nos avisa del problema que se puede generar de advertirse no sabemos qué contingencia sectorial para dar al traste con años de trabajo y millones de inversión. Con la tristísima paradoja de que, por la anulación de ese nuevo plan, quedaba en vigor el plan urbanístico anterior, publicado posiblemente en el siglo pasado, en cuya tramitación y contenidos la exigencias ambientales o sectoriales eran o nulas o, cuando menos, mucho más relajadas que en cualquier planeamiento posterior a 2007, por mucho que no se integrasen en él los aspectos y formalidades de la normativa europea o estatal causante de la nulidad decretada. La anulación judicial de planes generales, además, deja todos los proyectos y todas las inversiones futuras del urbanismo de esa ciudad en expectativa o, peor, en quiebra. El temido efecto dominó que provoca esa anulación del planeamiento general sobre los planeamientos menores, instrumentos de gestión e incluso licencias

³⁰ No es broma ni exageración, pues tales imposiciones tuitivas se exigen como forma de modular determinadas actuaciones urbanísticas en localizaciones puntuales de nuestra geografía.

hacen que la nulidad en cascada afecte gravemente a proyectos e inversiones en ciernes, en desarrollo o incluso concluidos (v.gr. El Algarrobico en Almería o Marina de Valdecañas en Cáceres, muy recientemente), que arrojan a los promotores e inversores a una indeseable situación de interinidad, por no hablar de las situaciones de fuera de ordenación en que quedan las licencias otorgadas en base a esos planeamientos anulados y que no tendrían acogida en el plan redivivo del urbanismo del siglo XX al que devuelven las cosas. La LISTA ha intentado abordar este desajuste, aunque está por ver si sus intenciones cuajarán por lo que supone de invasión competencial en torno a los efectos de la nulidad de actuaciones administrativas, competencia de régimen jurídico general atribuida al Estado (149.1. 18^a CE)

2. Los nuevos instrumentos de planeamiento: sus clases y procedimientos de elaboración

Continua manteniéndose la tradicional distinción entre planes de ordenación territorial (Título III) y planes urbanísticos (Título IV). Los primeros difieren poco de la regulación derogada de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, pero con un tratamiento algo más parco que en su antecesora, tal vez confiando en la aparición de los reglamentos que lo desarrollen, como ocurre en otros muchos apartados de la nueva LISTA. Tal vez como novedad, alguna mención a las determinaciones específicas para la protección del litoral (arts. 35 y 36) y del paisaje (37 y 38), pero con los mismos instrumentos como herramienta (POTA, Planes subregionales y los proyectos de actuación autonómicos). Son casi un trasunto de lo que se contemplaba de manera algo más detallada en aquella norma de 1994.

Los planes urbanísticos sí muestran en su regulación algunas novedades de trascendencia práctica que, a priori, representan un importante avance en la dinamización de la tarea de planificar, sobre todo en lo que toca al planeamiento general, con tres tipos de planes para según qué necesidades y alcances.

La primera y muy acertada propuesta legal es que se propone una diferente modalidad de planeamiento general en atención a las perspectivas reales de desarrollo urbanístico del municipio afectado. Retornamos (como ya aparecía diseñado en el TRLS'76) a la necesaria diferenciación entre municipios que precisan de un desarrollo programado y sostenido en su crecimiento y aquellos que, por sus dimensiones y características, no lo requieren. Existen en nuestra geografía municipios que no precisan de un programa temporal de actuaciones, porque, en efecto, pueden crecer, pero no se puede aventurar con qué cadencia, con cuáles perentoriedades y para cubrir qué necesidades. Eran en aquel entonces los municipios dotados de normas subsidiarias de planeamiento. Pero es que también podían existir, como hoy sin duda, municipios que no van a crecer y que por ello no precisan de planes urbanísticos de

desarrollo como si de un municipio en expansión se tratase (en la normativa de 1976 se dotaban de los llamados proyectos de delimitación de suelo urbano: no programaban, no imponían ritmos, no sancionaban por su inactividad, solo delimitaban el suelo urbano del rústico, con las consecuencias jurídicas que de ahí derivasen). Así se mantuvo en el TRLS'92 y la Ley andaluza 1/97 pero la distinción desaparece por completo con la LOUA, en una decisión de política urbanística de muy poco acierto. Esa imposición de instrumentos al margen del empaque y las necesidades del municipio se ha revelado, en la práctica, una disfunción absoluta, privando de efectividad y credibilidad a complejos planeamientos que se mostraban como *armatostes* jurídicos inservibles en municipios sin crecimiento de ningún tipo, imponiendo plazos de actuación a todas luces inveraces y desfasados, con previsiones ajenas a la realidad de las cosas. Planes que nacían tocados de muerte desde su mismo nacimiento, con consecuencias jurídicas de relevancia que, si no han terminado por estallar en procesos judiciales ha sido, sin duda, por la propia incapacidad de los pequeños municipios de hacer cumplir aquellas exigentes determinaciones legales.

La LISTA se ha hecho eco de ese problema y ha decidido proponer planeamiento general en atención a las reales necesidades del municipio afectado: incorpora los Planes Básicos de Ordenación Municipal para determinados municipios, como instrumento de ordenación urbanística general y detallada, y que difieren en alcance y contenido de los tradicionales planes generales. Son, según el preámbulo de la propia Ley, “*aquellos municipios que, por su población o por sus condiciones específicas, no requieran de un desarrollo urbanístico complejo*”. El artículo 65 los propone como instrumento en los municipios que tengan una población inferior a 10.000 habitantes, con tres requisitos: (i) que el instrumento de ordenación territorial no disponga lo contrario, (ii) que no sean municipios litorales y (iii) que no formen parte de la aglomeración urbana de un centro regional. Su contenido será similar, pero más limitado, que el de los planes generales (en esencia, se circunscribirán a delimitar suelo urbano, suelo rústico y sus grados de protección, fijación de sistemas generales de espacios libres y grados de protección de bienes y espacios catalogados) y los planes de ordenación urbana (en las determinaciones que respectan a la ordenación detallada del suelo urbano). Es una acertada propuesta para facilitar la planificación urbanística de los municipios que no precisan de una regulación específica y completa del territorio por su menor necesidad de desarrollo.

Para los grandes municipios, o para aquellos en los que el crecimiento urbanístico se prevea más sostenido, lo más trascendente es la división de la planificación municipal en plan estructural y plan de detalle. Es la modificación de mayor hondura, que termina por “dividir” los objetivos de los tradicionales PGOU en dos instrumentos distintos, uno de ordenación estructural (el Plan General de Ordenación Municipal -PGOM-) y otro de ordenación detallada del suelo urbano (el Plan de Ordenación Urbana -POU-). Esa propuesta se dirige a simplificar la tramitación

del planeamiento, su adaptación a las cambiantes necesidades del municipio, a dotar de versatilidad a los procesos de modificación del planeamiento inicialmente aprobado y a facilitar su desarrollo. Las determinaciones de carácter estructural (que, a falta de constatación reglamentaria, se nos antojan las contenidas en el artículo 10 de la LOUA), serán las definidas por el Plan General de Ordenación Municipal, como instrumento con el que se configura y define el modelo de ciudad a medio y largo plazo. Las reglas de tramitación y competencia para aprobación son similares a los tradicionales PGOU y Planes de Sectorización (antiguos PAUS), con una particularidad importantísima: todos los instrumentos de planificación urbanística se aprueban definitivamente por el municipio (art. 75), teniendo asignada el órgano autonómico competente la atribución de controlar la legalidad mediante informe preceptivo y vinculante en los instrumentos de ordenación urbanística general y en los que delimiten actuaciones de transformación urbanística de nueva urbanización en suelo rústico o ámbitos de Hábitat Rural Diseminado, si es que se propusieran en ausencia del PGOM o por no estar previstos en él. El informe, cuyo contenido se regulará reglamentariamente, se emitirá en el plazo máximo de tres meses, si bien no podrá aprobarse ningún instrumento que contenga determinaciones contrarias al contenido de dicho informe, cuando este sea vinculante. En todo caso, siguen vivos los controles previos de organismos sectoriales sin cuyo concurso la aprobación definitiva del instrumento devendría nula. Y, por otro lado, el Plan de Ordenación Urbana, como instrumento propio de ordenación detallada de la ciudad existente y de respuesta a sus necesidades de mejora, regeneración y rehabilitación. Contendría las determinaciones propias del tradicional PGOU en el suelo urbano, donde se exige una regulación *agotadora* de todas sus determinaciones, excepto los ámbitos de transformación urbanística que se remitan a un instrumento posterior. La iniciativa para su tramitación, su elaboración, sus trámites y su aprobación se residen en la esfera municipal. También sus procesos de modificación, con unas exigencias formales mucho más relajadas y con una ductilidad que favorecerá, sin duda, su adaptación a las necesidades variables del municipio.

El resto de los instrumentos de planeamiento de desarrollo en poco difieren de su regulación tradicional. Los Estudios de Detalle, Normas Directoras, Ordenanzas Municipales y Catálogos mantienen su fisonomía y objetivos. Y, como novedad, se incorporan los arriba referidos Planes Básicos de Ordenación Municipal para determinados municipios *menores*, y los Estudios de Ordenación, como instrumentos de ordenación urbanística específicos con los que dar respuesta a las actuaciones de mejora urbana.

La tarea de agilizar en la tramitación de los procesos de aprobación la centra el legislador en esencia en estas propuestas (art. 78):

a) Simplificación en la elaboración y tramitación de los instrumentos de ordenación. Para ello, ofrece una batería de medidas para agilizar la tramitación de los instrumentos de ordenación urbanística, reforzando el papel de órganos de apoyo y asistencia (un órgano colegiado de coordinación se encargará de la solicitud y remisión de los informes preceptivos y las actuaciones del procedimiento ambiental) que impulsarán y coordinarán los informes sectoriales³¹. Todo ello superando el viejo paradigma de que, en el ámbito territorial y urbanístico, la seguridad jurídica es equivalente a un procedimiento administrativo complejo, en el que se suceden múltiples controles. Tan es así que, por ejemplo en materia de informes sectoriales, se prevé que su no emisión en el plazo previsto (tres meses si no hay previsión de otro) equivale a la conformidad del órgano sectorial con la propuesta. La seguridad jurídica se salvaguarda por la denegación de lo proyectado solo en el triple supuesto de que no se emita informe que sea preceptivo, se emita desfavorablemente o el silencio sea negativo por afectar al dominio o servicio públicos.

b) Se establece un plazo máximo de tres años para la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento, desde el acuerdo de aprobación inicial, con silencio positivo.

c) Se pretende reforzar la participación ciudadana en la elaboración del plan, la transparencia y el acceso a la información. Se refuerza la participación pública y ciudadana en las fases preparatorias e iniciales de la tramitación, de forma que se requiere una consulta pública previa a la elaboración de los Planes Generales de Ordenación Municipal y de los Planes de Ordenación Urbana, así como de sus revisiones.

d) En cuanto a los instrumentos de ordenación urbanística, y para limitar los efectos de las anulaciones en cascada de los planes de desarrollo³², se define, de con-

³¹ Si está prevista la evaluación ambiental estratégica ordinaria conforme a la legislación ambiental, el documento de aprobación inicial tendrá la consideración de versión preliminar del plan y se acompañará del estudio ambiental correspondiente. Durante la información pública se solicitarán los informes sectoriales previstos legalmente como preceptivos e informe de la Consejería competente en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo conforme a lo dispuesto en el apartado 2.b) del artículo 75. Asimismo, en los instrumentos de ordenación urbanística general se solicitará informe preceptivo y vinculante de la Consejería competente. Los informes se limitarán, conforme a su normativa específica, a los aspectos de control de la legalidad y de tutela de los intereses sectoriales y tendrán carácter vinculante exclusivamente sobre estos aspectos cuando así se establezca en la citada normativa. Los informes deberán ser emitidos en el plazo establecido en su normativa reguladora o, en su defecto, en el plazo máximo de tres meses, transcurrido el cual se entenderán emitidos con carácter favorable y podrá continuarse con la tramitación del procedimiento, salvo que afecte al dominio o al servicio públicos.

³² Sobre esta cuestión se han pronunciado ciertos sectores de la doctrina científica. Es de sumo interés el artículo de FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, en “*El contencioso administrativo y su necesaria reforma*”, RAP n° 203, mayo-agosto 2017. Págs. 137 y siguientes. También FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, en REDA número 181, páginas 417 a 450 “*La anulación de los planes urbanísticos por causas sobrevenidas y externas*”. Igualmente, MARTÍN ROS, S. y MARTÍN VALDIVIA, S.M., en “*Los efectos de la nulidad en cascada*”.

formidad con la legislación básica estatal, la relación entre las actuaciones de transformación urbanística y el instrumento de ordenación urbanística que establece la ordenación detallada, que tiene la consideración de una revisión en su ámbito y no de un instrumento urbanístico de desarrollo o modificación del planeamiento general, como se ha venido considerando en la legislación urbanística española. El artículo 7 sale al paso de la situación creada por la anulación de instrumentos habilitantes, disponiendo que la invalidez de parte de un instrumento de ordenación no implicará la de las partes de éste independientes de aquella y las que sean susceptibles de gestión y ejecución autónomas, salvo que la parte viciada sea de tal importancia que sin ella no se hubiera aprobado el instrumento de ordenación o quedara desvirtuado el modelo de ordenación propuesto por el instrumento de ordenación urbanística. Pero abunda en su párrafo tercero en algo que se entiende perentorio, al negar la contaminación *necesaria* de otros instrumentos distintos del declarado nulo o la de instrumentos de gestión cuyas determinaciones se puedan sustentar directamente en leyes, reglamentos u otros planes o tengan independencia funcional respecto a lo anulado³³.

IV. POCAS NOVEDADES EN GESTIÓN URBANÍSTICA: LA ÓPTICA ECONOMICA DEL URBANISMO

1. Cómo afecta la crisis al desarrollo urbanístico

La gestión es poner la planificación por obra. Ni más ni menos. En no pocas ocasiones los planes fracasan porque la tarea de gestión no es operativa o, sencillamente, no se puede ni iniciar. Lo cierto es que durante lustros ha resultado una herramienta perfecta para el desarrollo de las ciudades, aun cuando naturalmente y como no puede ser de otra manera, encorsetada en los tiempos y espacios que el plan marcaba. Pero igual de cierto es que a partir de 2007-2008 dejó de ser ese instrumento dinamizador, cesó en su papel de ejecutor de ideas, porque ni la demanda de suelo lo requería ni los planes a ejecutar respondían a esas necesidades postreras. Acaso fuera por esa incuestionable crisis económica, el nuevo y arduo trance de los sistemas de gestión resultaba evidente.

La aparición de la LOUA respondía a unas directrices socio jurídicas muy concretas, las del ciclo que hizo del urbanismo el motor de crecimiento económico,

de los planes de desarrollo sobre los instrumentos de gestión urbanística directamente impugnados (A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 29 de abril de 2021; recurso 218/2020)", en el n^o 47 de la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación.

³³ Se entiende, dice el apdo. 3 de ese art. 7, "*que un instrumento de ordenación o de gestión posee independencia funcional, a los efectos de este artículo, cuando su desarrollo y ejecución sea posible en sus propios términos, aun con la desaparición del texto anulado*". Toda una apuesta por la seguridad jurídica de operadores jurídico-urbanísticos digna de crítica en positivo.

basado en cánones del urbanismo expansionista. Pero la crisis mundial de 2007 se dejó sentir con especial virulencia en el mundo inmobiliario, en el sustrato en el que se mueve nuestra disciplina. Y aquella estructura legislativa se desplomó en apenas dos años. A partir de entonces, dejó de servir a los modelos para la que se ideó. Y, en lo que toca a los modelos de gestión urbanística, se convirtieron en propuestas en desuso. No se ejecutaban los planes por el sistema de compensación, pero es que cooperación y expropiación, que se mueven con capital público, dejaron de existir en el urbanismo andaluz. Las trabas que proponía el Plan de Ordenación Territorial de Andalucía (POTA 2006) al desarrollismo incontrolado de los últimos años (obstáculo añadido y, no obstante, necesario), se unieron a la propia situación en que quedaban las empresas del sector, promotoras y constructoras, contexto a la que contribuyó como un formidable acelerador la ablación del crédito bancario a cualquier iniciativa de promoción en casi la totalidad del territorio andaluz –nacional también–, lo que terminó por conformar una tormenta perfecta para la desaparición de cualquier modo de gestión durante más de un lustro, diluyendo con ello diatribas acerca de las bondades o carencias de unos y otros sistemas de ejecución urbanística.

Tampoco las circunstancias han ayudado a que los operadores jurídicos busquen otras alternativas que, aunque en el entorno de nuestra comunidad no haya tenido la relevancia que en otras, bien podría haber sido acicate para dinamizar el desarrollo de las ciudades. Me estoy refiriendo al pobre papel que ha desempeñado en Andalucía hasta la fecha el agente urbanizador. Hoy por hoy, ya ni se le espera. Así pues, durante estos años de crisis (y postcrisis), ni los sistemas tradicionales ni la figura del agente urbanizador han servido para dinamizar un urbanismo anquilosado, pues el problema actual de la gestión urbanística no son los modelos y su eventual inadecuación u obsolescencia; lo es la limitación de la demanda y la incertidumbre de los mercados.

Pero es que es difícil aventurar cuál va a ser el escenario para el urbanismo que viene. Que el derecho urbanístico debe adaptarse a las necesidades de los nuevos modelos territoriales y sociales es algo que nadie discute. Lo arduo es acertar en cuál es el camino. Y es que las cosas han mudado con las sucesivas crisis que venimos padeciendo desde 2007. Ya no parece que se vaya a construir en horizontal. Las modulaciones vienen de la mano de *otras realidades*: el abandono (¿definitivo?³⁴) del medio rural, el frenazo en seco de los crecimientos urbanos extramuros de la

³⁴ Resulta verdaderamente contradictoria la orientación de las políticas urbanísticas cuando de enfrentarse a la erosión de la *España vaciada* se trata. Como ejemplo, esta noticia de prensa que denuncia cómo se trata a una familia joven que intenta repoblar una aldea al borde de su desaparición. Las limitaciones urbanísticas y ambientales hacen de esa bonita y quijotesca aventura una idea suicida. Seguir vínculo <https://elpais.com/espana/2022-08-24/la-frustrada-reconstruccion-de-fraguas-una-pedania-abandonada-en-la-espana-vacia-multa-y-carcel-para-los-repobladores.html>

ciudad consolidada, la irrupción en masa de las ciudades de piscina³⁵, el incierto devenir de los macro complejos comerciales tras la invasión a todos los niveles del comercio electrónico, la omnipresencia del derecho ambiental, la búsqueda de cauces para implementar de manera creíble las propuestas de la LRRR'13, la pujanza del urbanismo turístico, la progresiva implantación del teletrabajo que va a terminar por encontrar su reflejo en la demanda de los productos inmobiliarios, la necesaria redefinición de la política de vivienda adaptada a la nueva realidad social. Todos esos factores deben servir de guía para dibujar planes y dirigir sistemas de gestión hacia la ciudad del futuro cercano. Y no está claro que ningún producto normativo vaya a servir como modelo apriorístico e infalible para dar salida a los problemas por venir. La LISTA ha sido en este aspecto conservadora -y no me atrevo a aventurar si errada o acertadamente-. No ha mudado los esquemas de manera disruptiva. Conserva moldes, aunque con matices significativos que vamos a analizar someramente.

2. Adiós a la perecuación de cargas y beneficios: el sistema de actuación que sólo distribuye costes. Las Entidades de Urbanización

El art. 111 de la Ley resulta sugerente y “revolucionario”. Siempre se entendió como principio básico del urbanismo, de la gestión urbanística, el de igualdad en el reparto de las cargas y de los beneficios del plan. El ámbito de las operaciones de reforma interior y la necesidad de adaptar los procesos y sus determinaciones a la más reciente jurisprudencia son la justificación para el nacimiento de propuestas normativas como la que se contempla en ese precepto de la LISTA. Y es que las entidades de urbanización se nos proponen como modo de encauzar la nueva modalidad de reforma interior definida en los arts. 29 y 110, como consecuencia de la obligada adaptación de la norma autonómica a la LRRR'13 y del *statu quo* generado por la disipación del mito del suelo urbano consolidado, como estadio final donde desaparecían *ad perpetuam* las obligaciones urbanizadoras del propietario³⁶. Hemos de desterrar para siempre el mantra del carácter reglado del suelo urbano consolidado. Hasta hace poco, esa era una afirmación categórica e indiscutida en doctrina y jurisprudencia. Esa decisión legislativa no es inocua para el desarrollo y efectividad de derechos y obligaciones de los propietarios. El modo y la intensidad en que esos

³⁵ Resulta interesante a este respecto el libro “*La España de las piscinas*”, de DIONI LÓPEZ, Jorge, Ed. Arpa, Madrid, 2021.

³⁶ Es preciso para entender el origen jurisprudencial de esta nueva tendencia del urbanismo de interior conocer de dónde nace esa necesidad: “*El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado: otro axioma abatido*”, Salvador María MARTÍN VALDIVIA. Revista de urbanismo y edificación, Aranzadi, ISSN 1576-9380, N.º. 44, 2020, págs. 191-205.

titulares participarán en procesos de gestión urbanística, carácter de las expropiaciones, valoraciones de suelo, derechos adquiridos... dependían en esencia de esa adscripción. En algunos recientes pronunciamientos jurisprudenciales del Tribunal Supremo, se ha terminado por matizar la concepción del suelo urbano que tradicionalmente se tenía configurada³⁷. La situación fáctica ya no es la que determina a qué adscripción pertenece cada clase de suelo, sino que lo es la previsión urbanística de transformación que se haya establecido en el nuevo planeamiento sobre esos terrenos³⁸. Podríamos afirmar, pues, que el suelo urbano estará "consolidado" de manera interina, siempre: lo estará en tanto que el planeamiento no decida incluir en ese terreno en un proceso de transformación con unas condiciones que permitirían a la administración envolverlo en una suerte de bucle interminable de renovación, reforma y regeneración urbanas que deja en manos del poder (¿discrecional?) de la administración, con ciertos requisitos, la configuración del derecho de propiedad de los inmuebles. Esta nueva orientación legislativa arroja a su titular a un estado de inseguridad jurídica permanente -tantas veces denostado por la jurisprudencia del Tribunal Supremo-. El carácter del suelo urbano consolidado ya no es reglado, sino que está sometido a la decisión de la administración actuante, que habrá de evaluar si concurren las circunstancias fácticas para desconsolidar el suelo urbano. Decisión que toma su fundamento en conceptos jurídicos indeterminados que dependerán de una apreciación administrativa que, naturalmente, hará diluir el contorno de seguridad jurídica que sí arrojaba el concepto enteramente reglado de "urbanización consolidada" que hasta ahora se definía en la jurisprudencia³⁹. La resultancia de esa decisión sobre los derechos y deberes del propietario del suelo no es baladí.

³⁷ Confirmando así la doctrina de los Tribunales Superiores de Justicia que hasta ese momento se habían manifestado en tal sentido (sentencias del TSJ de Andalucía de 9 de diciembre de 2014, 15 de junio y 28 de septiembre de 2015, entre otras) y de la doctrina científica (HERVÁS MAS, Jorge, en "Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana", monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 30, página 503, en el que advierte que la nueva propuesta legislativa del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 2015 ha contemplado un estatuto jurídico claramente diferenciado entre el propietario del suelo urbano consolidado por la urbanización y el propietario del suelo urbano no consolidado, tal y conforme hasta ese momento se venía interpretando en aplicación de la legislación estatal del suelo de 1998.

³⁸ Es a las comunidades autónomas a quien compete definir lo que se entiende por suelo urbano consolidado, y si este responde "a los límites de la realidad," o ser un cheque en blanco, como denunció acertadamente en su momento Tomás Ramón FERNÁNDEZ en "La distinción entre el suelo consolidado y no consolidado en la sentencia constitucional 54/2002, de 27 de febrero" en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 7, páginas 91 a 94. Para este autor "el proceso de definición del suelo urbano consolidado ha ido estrechando progresivamente el ámbito de éste, que las leyes más recientes reducen ya descaradamente a los solares y a los terrenos que sólo requieren para llegar a serlo obras accesorias susceptibles de ser realizadas al mismo tiempo que la edificación. Todo lo demás es para ellas (las comunidades autónomas) suelo urbano no consolidado".

³⁹ Huelga decir que tal opción ha recibido el refrendo constitucional. Con motivo del control de constitucionalidad de las leyes de suelo estatales de 2007 y 2008 (texto refundido), el Tribunal Constitucional ya tuvo ocasión de pronunciarse al respecto de esta cuestión (sentencia TC 148/2012, de 5 de julio). Allí se estableció que, en el ámbito del suelo consolidado, la propia normativa estatal permitía diferenciar entre

Al dejar abierta la posibilidad a la descategorización de suelos urbanos consolidados, los derechos y los deberes del propietario del suelo mudan radicalmente. La habilitación constitucional de la “*desconsolidación*” fue aprovechada por la LRRR’13. También por sucesivas normas autonómicas como la andaluza que ahora analizamos. Como arriba comentábamos, este asunto ha sido tratado por la doctrina del Tribunal Supremo -sentencia 3653/2017, sobre el PGOU de Málaga, admitiendo en un primer momento que el suelo urbano consolidado pudiera “*descategorizarse*” por el planeamiento urbanístico en supuestos de operaciones sistemáticas de reforma interior⁴⁰. Y como también poníamos de manifiesto *supra*, tal opción fue validada por el

“*actuaciones de transformación urbanística*” (que comportan, “*según su naturaleza y alcance*”, tal y como se establece en el art. 16.1 del texto refundido de la Ley de suelo, ciertos deberes legales similares a los tradicionalmente adscritos a propietarios de suelos sin consolidar, fueran urbanos o urbanizables), de las actuaciones de dotación. Pero resulta interesante la advertencia: el régimen jurídico de las primeras es el que merecen también los suelos urbanos “... *que, a pesar de contar con todos los servicios del suelo urbano, requieren de una operación de reforma o renovación interior. Son suelos urbanos consolidados por la urbanización para los que, por diferentes causas (obsolescencia de los servicios, degradación del barrio, modificación del uso característico -eliminación de polígonos industriales en el centro de la ciudad- etc.), el planeamiento impone su reurbanización integral. Su inclusión en un tipo u otro de suelo urbano, depende de lo que establezcan las legislaciones autonómicas, siendo así que el art. 11.3.1 b) de la Ley de suelo y urbanismo del País Vasco los incluye en la categoría de suelo urbano no consolidado.*” Aunque para llegar a esta conclusión, el TC previamente tiene que reinterpretar su propia doctrina (STC 164/2001 y STC 54/2002) afirmando que, si bien la distinción entre el suelo urbano consolidado y no consolidado del artículo 14 LRSV tiene que hacerse ciertamente en los “*límites de la realidad*”, esta doctrina sólo es aplicable a los suelos de “*primera urbanización*”, pero no necesariamente a los suelos sometidos a operaciones de regeneración urbana. Por tanto, la expresión “*en los límites de la realidad*” se refiere exclusivamente al grado de urbanización real, fáctica, de los servicios de (primera) urbanización en aquellos suelos que ya son ciudad, pero no se refiere en ningún caso a los suelos que, estando ya urbanizados, deben ser transformados o reurbanizados según un nuevo planeamiento. Y por tanto concluye en que “*fruto de esta distinción, entre suelos que ya son ciudad y los que aún no lo son, es el diferente alcance de los deberes de cesión de suelo y de urbanización que la Ley sobre régimen del suelo y valoraciones impone a los propietarios del suelo (...)* Es por ello que los deberes de los propietarios de suelo urbano y urbanizable se enuncian en dos preceptos distintos: el art. 14 LRSV es el relativo al suelo urbano, el art. 18 LRSV establece los deberes de la propiedad en suelo urbanizable. Pero, aún dentro de los suelos urbanos, distingue entre los suelos urbanos consolidados (art. 14.1 LRSV) y los suelos urbanos no consolidados (art. 14.2 LRSV) en atención al diferente nivel de urbanización con que cuentan.”

⁴⁰ Como al comienzo de este trabajo refería, esa doctrina modificó las bases de la corriente anterior. Tras algunos dubitativos pronunciamientos (reflejados en la sentencia de 31 de mayo de 2006 –en interpretación de la normativa estatal de suelo de 1998–, en la que se explica los fundamentos y exigencias materiales para esa “descategorización”), el TS optó durante algunos años por la proscripción de la “urbanización inacabable”, con sustento en los principios de equidad y equidistribución de beneficios y cargas de propietarios que ya han soportado previamente esos deberes de cesión y urbanización (sentencia de 23 de septiembre de 2008, asunto “*Guanarteme*” y en numerosos pronunciamientos posteriores del Tribunal Supremo de 9 de febrero de 2012 –reiterada posteriormente en sentencia 15 de junio de 2012, o la de 4 de mayo de 2016, en relación con el Plan general de Andoain, entre otras–): el suelo es urbano consolidado si constituye una realidad urbana y ello se configura como un límite a la potestad del planeamiento, “*de suerte que la administración queda vinculada por esa realidad de los hechos*”, de tal modo que no puede desconocer que el suelo cuenta con todos los servicios urbanísticos básicos (acceso rodado, abastecimiento de agua, evacuación de aguas y suministro de energía eléctrica), para su categorización como tal suelo consolidado.

Tribunal Supremo en sentencia 1345/2017 de 20 julio 2017, Rec. 2168/2016, y otra más reciente sentencia 1563/2018 de 30 octubre 2018, Rec. 6090/2017.

Para ello, recuerda el TS que el TRLS'2015, artículo 7, distingue las actuaciones urbanísticas entre las actuaciones de transformación urbanística y las de edificación o edificatorias. Eso es lo que recoge la nueva formulación de la LISTA. Las actuaciones de urbanización incluyen las de nueva urbanización y las que tengan por objeto reformar o renovar la urbanización de un ámbito de suelo urbanizado; también las actuaciones de dotación, es decir, las que tienen por objeto incrementar las dotaciones públicas de un suelo urbanizado para reajustar su proporción con la mayor edificabilidad o densidad o con los nuevos usos asignados en la ordenación urbanística a una o más parcelas del ámbito y no requieran la reforma o renovación de la urbanización de éste. Es posible, en consecuencia, que el planificador actúe sobre ámbitos que ya son ciudad para ejecutar sobre ellos actuaciones de renovación, rehabilitación o regeneración urbanas; y si así ha quedado motivado en el nuevo planeamiento, la “descategorización” del suelo consolidado queda justificada. Y eso es lo que justamente recogen los art. 29 y 110 LISTA. Con la particularidad de que, en el nuevo texto, además, se arriesga con una novedosa propuesta de gestión *sistemática*, si bien con la paradójica proposición de que lo que se reparta no sean derechos y deberes, sino solo los segundos. La voladura de la perecuación de justo reparto de cargas y beneficios, fero indestructible en la gestión urbanística desde la legislación de 1975, es ya un hecho sustentado sobre la nueva doctrina jurisprudencial y sobre las bases que formuló el legislador estatal tanto en 2007 como en 2013.

Los arts. 111 a 113 de la LISTA abordan el cómo de esas actuaciones. Cuando la ejecución de la reurbanización se lleve a cabo en régimen de gestión privada y hubiera una pluralidad de propietarios, se *podrá* constituir una Entidad de Urbanización (no nos dejemos engañar por el empleo de los términos: esa expresión no es sinónimo de actuación potestativa; si el propietario no se incorpora voluntariamente, su patrimonio inmobiliario sufrirá consecuencias). Propuesta de donde se obtienen las dos primeras premisas: (i) que la tarea de urbanizar la asuman los propietarios mediante gestión privada y (ii) que tal opción –la de ejecutar el planeamiento a su través– es meramente voluntaria⁴¹. El sólo planteamiento de la idea de que los pro-

⁴¹ Quiere el legislador dibujar la actuación como asistemática. Y no lo es. En el borrador del Reglamento que los arts. 171, 250 y 252.3.a.) se afanan en describirla como *actuación asistemática*, cuando obviamente -insisto- no lo es. Esta que ahora se propone es íntegra y cabalmente sistemática, idéntica en contenidos y propuestas a la actuación por compensación o cooperación, solo que no se reparten beneficios, en principio: constitución de la Entidad como EUC con inscripción en su registro, aprobación de estatutos de funcionamiento, posibilidad de expropiar o cobrar por vía de apremio las cuotas impagadas, reparcelación de suelos iniciales con acceso al registro de las resultantes, cesiones al municipio, afectación de suelos al pago de cuotas, proyecto de urbanización, ... En definitiva, una actuación como sistema de ejecución de un plan. Y, desde luego, poca voluntariedad se aventura en la opción de no incorporarse si esa decisión

pietarios opten por adherirse a una entidad que sólo reporta cargas resulta de una ingenuidad incontable. Ya resulta hoy difícil (en casi todo el territorio andaluz, con significativas excepciones en zonas de costa o grandes conurbaciones) poner en práctica operaciones de gestión urbanística donde se impongan cargas con la certeza de un posterior e inmediato reparto de beneficios en forma de parcelas edificables, y propone el legislador a comunidades de propietarios de naturaleza administrativa que se acomoden en entidades urbanísticas que sólo van a repartir cargas. Desde luego, es sumamente difícil visualizar de manera apriorística un escenario tan idílico y amable como el que avizora la LISTA, sobre todo si esa posibilidad se habilita como meramente potestativa (“*se podrá constituir una Entidad de Urbanización...*”, se dice⁴²). No es difícil imaginar el escaso entusiasmo de los propietarios de una zona consolidada en adherirse a un negocio como el que se les propone. Antes al contrario, la mera constitución de esa Entidad se nos antoja como un nido de conflictos y litigios judiciales de propietarios negándose a participar en tan ruinosa industria. Salvo que esa propuesta se haya previsto para núcleos de edificaciones ilegales en su origen y generación y que estén pendientes de una regularización previo el cumplimiento de esos deberes, en cuyo caso el magro beneficio radica naturalmente en la legalización de todo el entorno así “*reurbanizado*”.

Este primer esbozo del legislador debe ser completado y matizado por el Reglamento, sin duda, pero por lo que se puede anticipar es una actuación sistemática más, donde se ejecuta la tarea reurbanizadora al socaire de la nueva doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo que ha hecho desaparecer el mito del suelo urbano consolidado, como etapa final en el gradual recorrido de cumplimiento de deberes, correlativo a la progresiva adquisición de facultades. *La propiedad obliga*, incluso cuando se cree haber consumado el proceso urbanizador, de tal manera que el mito de la consolidación como estatus jurídico ganado por la realidad de los hechos ha desaparecido de la normativa andaluza.

lleva aparejada la aplicación de regímenes coactivos como la expropiación o la ejecución forzosa en caso de impago de cuotas.

⁴² Reitero que, aunque de lo que se deduce del contenido del primer borrador del reglamento de la Ley es ese ánimo potestativo, se debe interpretar justamente lo contrario, pues esa “posibilidad” (mal entendida como facultad, nunca obligación) no es tal, dada la consecuencia jurídica a la no incorporación a la entidad: la expropiación del bien afecto, exactamente el mismo tratamiento que el dispensado a los titulares de terrenos incluidos en una actuación sistemática por compensación, donde te incorporas *voluntariamente* a la Junta de Compensación, o lo haces de manera coactiva a través de la expropiación del suelo (art. 251.4.g, donde de modo pintoresco se diseña la expropiación como un derecho del propietario no adherido). Hablando en puridad, al dueño no se le obliga a incorporarse, pero el terreno queda afecto obligatoriamente, por lo que esa *potestad* es muy relativa.

3. Otras novedades en materia de gestión: redefinición de los sistemas de actuación, la adaptación a la LRRR'13, la batalla por la conservación de la urbanización

En realidad, y como arriba anticipaba, no son muchas las novedades en la nueva regulación en materia de gestión. Vaya por delante que, tal vez, sea el Reglamento que está por ser aprobado de manera inminente⁴³ el que se encargue de regular en detalle aquello que la LISTA se limita a apuntar de manera casi sinóptica en muchas ocasiones. Por ejemplo, en lo que toca a la expropiación urbanística, la regulación es exigua hasta el extremo. En lo que refiere al sistema de cooperación, esa reducción de contenidos es hasta deseable, dada la muy desafortunada regulación en la LOUA. Por demás, y de lo que por ahora se aventura en el texto legal que analizamos, merecen destacarse novedades más adjetivas que sustantivas. Por ejemplo, que el sistema de compensación, en la LISTA pasa a ocupar sistemáticamente el primero de los regulados en el texto legal, por delante en ubicación de la expropiación y de la cooperación. Pareciera como una llamada de atención del legislador acerca de la importancia que confiere a la actividad privada en materia de gestión, sobre los sistemas tradicionalmente conocidos como públicos. Pareciera la constatación del principio de subsidiariedad de la acción pública en la gestión urbanística frente a la preponderancia de la participación privada en el urbanismo que se propone. Además, llama poderosamente la atención la desregulación legal de los tres sistemas, dejando descansar en el reglamento venidero la regulación pormenorizada. Esa opción es desde luego interesante, por la versatilidad que pueda ofrecer un desarrollo reglamentario a situaciones fácticas que vayan surgiendo, aun con las cautelas que se exigirán por la afectación que los sistemas que se propongan puedan arrojar sobre los derechos de los particulares afectados. Es una opción del legislador cuya operatividad está por demostrarse, aun cuando por el magnífico juego que ha ofrecido el RGU'78 durante más de cuarenta años, no hubiera de ofrecer reparos a priori.

Tal vez las novedades más interesantes de la nueva propuesta pasan por la necesaria incorporación a su texto de algunas de las propuestas de la LRRR'13 en orden a reconducir crecimientos *ad intra* la ciudad (que creíamos consolidada)⁴⁴, el intento de redefinición de la frontera entre promotores/propietarios y administración a la hora de arrostrar la pesada carga económica que supone en mantenimiento de *algunas* urbanizaciones y las posibilidades que ahora brinda el legislador para que la

⁴³ En tanto se aprueba, se seguirá aplicando en Andalucía el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística (RGU'78), en cuanto no suponga vulneración de las competencias autonómicas sobre regulación de la gestión urbanística ni se oponga a la LISTA.

⁴⁴ Vid. mi trabajo "*La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda*". MARTÍN VALDIVIA, Salvador María. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N.º. 30, 2014, págs. 173-231

administración -que resulta ser la obligada genuinamente a asumirla- se pueda liberar de ello, incluso, la referencia al tratamiento particularizado de las vías pecuarias que queden dentro de los márgenes de la ciudad en crecimiento, abandonando las desatinadas posiciones proteccionistas hasta el absurdo que se generaban en aplicación de la normativa de vías pecuarias, todo ello a falta de verdaderas novedades sustantivas en lo que toca a la regulación de los sistemas de ejecución tradicionales (parcelaciones y reparcelaciones, constitución y funcionamiento de juntas de compensación, desarrollo de los sistemas públicos,...), cuyo régimen no difiere del tradicional.

A.- Respecto del primero de los problemas anunciados, se hace preciso analizar cómo ha influido la **LRRR 13 en la nueva ordenación andaluza**. De aquella propuesta del legislador estatal se deducen ahora cambios normativos relativos a:

1.- El intento de *revival* de las transferencias de aprovechamiento. Solo están apuntadas en el art. 93.2 de la Ley, a la espera del necesario pormenor reglamentario⁴⁵. Con la sola presentación de la figura en la Ley, sus posibilidades de aplicación práctica están muy desdibujadas.

2.- La constitución de complejos inmobiliarios en propiedad horizontal⁴⁶ como ámbito de reparto de cargas urbanísticas para hacer efectivas las operaciones de distribución de los aprovechamientos resultantes, con la necesaria inclusión en ese reparto de las superficies bajo rasante, con la consideración del subsuelo como sustrato susceptible de concreción de aprovechamientos en la forma e intensidad definida en el planeamiento (art.92, apdos. 2 y 3 de la Ley).

3.- Las operaciones de redistribución también se aplican en suelo rústico. En concreto, se abre la posibilidad de extender esas operaciones tanto a actuaciones en suelo rústico como a la concreción de cesiones obligatorias y gratuitas a la administración en actuaciones de transformación en suelos urbanos. Así además se desarrollará reglamentariamente, donde habrán de ponderarse esas posibilidades, estableciendo condiciones y requisitos⁴⁷.

⁴⁵ En el primer borrador del Reglamento, contempladas en los arts. 172 a 179.

⁴⁶ Reguladas en el Artículo 172 del borrador de Reglamento (Ejecución mediante régimen de propiedad horizontal).

⁴⁷ Así aparece propuesto en el borrador de Reglamento de desarrollo, que en ese art. 171 prevé que cuando sea preciso para la ejecución de actuaciones de transformación de suelo urbano y excepcionalmente para actuaciones de transformación de suelo rústico, la reparcelación podrá motivadamente, de forma voluntaria o forzosa, adjudicar como fincas de resultado aquellas constituidas bajo régimen de propiedad horizontal (incluidas las cesiones de sistemas generales y locales de dominio público y también los gastos de urbanización asumidos por el agente urbanizador), con observancia de la proporcionalidad y equidad en su valor respecto de las fincas aportadas. Pudiendo sustituirse por la cesión de superficie edificada de valor económico equivalente integrada en edificación en régimen de propiedad horizontal.

B.- Determinar a quién corresponde el mantenimiento de la urbanización una vez concluida la tarea urbanizadora es un dilema largamente debatido en doctrina y jurisprudencia. El legislador andaluz intenta clarificar el panorama en lo tocante a la **recepción y mantenimiento de las obras de urbanización**. Seguramente consciente de la litigiosidad que se ha generado en los tribunales andaluces con motivo de la recepción de las obras de urbanización y la extensión en la vida de las entidades urbanísticas de conservación, se disponen ciertas reglas en los arts. 97 y 98. De ahí se extraen algunas consideraciones que merecen destacarse por su alcance o dificultades de interpretación y/o aplicación futura:

1.- Sólo se mantiene la legitimación para instar la recepción de la urbanización a las “*personas responsables de su ejecución*”, obviando así que se dan situaciones de facto que obligan a quienes por el paso del tiempo han tenido que convertirse, por la fuerza de las cosas, en conservadores de esas obras sin haber sido promotores de la urbanización; señaladamente, los propietarios terceros adquirentes de los inmuebles de resultado, cuando ni los promotores de la actuación ni los municipios competentes hicieron nada por hacer cumplir las normas urbanísticas de aplicación en su momento. Es numerosa la jurisprudencia recaída en el TSJA (por todas, la STJA, Granada, de su Sección 4ª, en Sentencia 1460/2014 de 26 mayo 2014, Rec. 54/2014,) que habilita a los propietarios así constituidos en “*conservadores de facto*” a exigir la recepción y evitar la permanencia en el tiempo de esa situación anormal y ajena a la regulación urbanística⁴⁸. El legislador se ha olvidado de esas situaciones ciertamente injustas y de difícil resolución para propietarios e, incluso, para la administración actuante.

2.- La solicitud de recepción, que habrá de ir acompañada por certificación técnica acreditativa de la finalización y de su adecuación a la autorización que habilitó su ejecución, se entenderá aceptada por silencio positivo en el plazo de tres meses desde su presentación, en lugar de los cuatro meses que hasta ahora se imponían.

3.- La conservación y mantenimiento de las obras de urbanización, una vez concluidas y recepcionadas, corresponde al ayuntamiento titular de esas infraestructuras, que (según el art. 98.3) pasa a ser el titular de esas obras desde su recepción. Lo que no es exactamente así, pues lo que es titularidad demanial son los terrenos de cesión obligatoria y gratuita, y además lo son desde la aprobación del instrumento de gestión urbanística (normalmente, el proyecto de reparcelación, conforme tradicionalmente se ha entendido y se reitera en el actual art. 93.2.a). Confunde el legislador asunción de la titularidad de los bienes de cesión obligatoria y su incorporación al demanio o al patrimonio de suelo con la asunción de la responsabilidad del manteni-

⁴⁸ También, la muy reciente sentencia TSJA, Granada, n° 433/2022, de 24 de febrero, dictada en recurso de apelación número 1802/2020 dimanante de la pieza de ejecución 180.2/2014, Ponente López-Barajas Mira, que confirma esa obligación de asunción municipal, aunque quien ofrezca la recepción sea solo el conservador de *facto*.

miento de las obras e infraestructuras (lo que no son, en puridad, “*bienes de titularidad municipal*”, aunque se ejecuten sobre ellos).

4.- La excepción a ese deber municipal de mantenimiento viene de la mano de las entidades urbanísticas de conservación. Y en su regulación aparecen tres determinaciones que requieren nuestra atención (art. 98.4). En efecto, se trata de las discutibles posibilidades impuestas a los propietarios de incorporarse de manera coactiva a una de aquellas en caso de que:

- (i) Lo insten “*voluntaria y motivadamente tres cuartas partes de las personas propietarias*”: es tan absolutamente inconcreto el precepto que advertimos en su puesta en práctica un foco inmediato de litigiosidad. ¿Tres cuartas partes de qué todo? No sabemos cuál debe ser el ámbito total del terreno sobre el que calcular ese porcentaje. Nada se explicita en la Ley. Y además el porcentaje se mide en “*personas propietarias*”, no en inmuebles, ni en superficie de ellos, ni de si las superficies irán por suelo o por edificabilidad y aprovechamiento susceptible de apropiación o por inmuebles afectados. Es sencillo de comprender el embrollo interpretativo para advertir cuál será el modo de impugnar cualquier decisión de obligar a un propietario renuente a pagar a partir de ese momento unos costosos gastos de urbanización que hasta ese momento eran de competencia pública: ¿quiénes son las “*personas propietarias*” a estos efectos, cada uno de los titulares del derecho de propiedad de un bloque de viviendas? ¿y si cada piso disfruta del régimen de proindivisión entre seis “*personas propietarias*”, votan y deciden los seis? ¿votan como propietarios los integrantes de una comunidad en régimen de propiedad horizontal a título personal, o en atención a las cuotas de su vivienda o local, referidas sobre el total del solar sobre el que se edificó? ¿votan por tanto tantas personas propietarias como las haya dentro del bloque y así pueden obligar a un solo propietario que lo sea del solar contiguo con más edificabilidad y aprovechamiento subjetivo que el total acumulado de aquellas “*personas propietarias*” del bloque de vecinos que le están obligando a entrar en la EUC? La imprecisión es tal que resulta complicado que el propietario de la cuarta parte obligada a pertenecer a esa comunidad de gastos no se oponga con elementos y argumentos objetivos para ello.
- (ii) Mayor problema va a generar el segundo de los supuestos en que cabe esa imposición: “*Cuando los solares estén comprendidos en ámbitos de actuación o unidades de ejecución delimitadas justificadamente a este solo efecto*”. En otras palabras, cuando a la administración actuante le parezca oportuno por decisión disfrazada de discrecionalidad administrativa. En esta cultura del “*gratis total*” en que se han sumergido todas las administraciones en materia de

urbanismo, se añade esta otra vuelta de tuerca. Al abaratamiento artificioso de las expropiaciones urbanísticas en virtud de las disposiciones de la Ley de Suelo de 2007 (sólo se paga por su valor urbanístico en suelo totalmente consolidado por la urbanización, ni siquiera el suelo urbano no consolidado, que se valora por su valor inicial –rústico-, aunque su valor real de tasación en el mercado resulte desproporcionada y turbadoramente superior), se une el desgaste *de facto* del evanescente criterio de la responsabilidad objetiva en materia de responsabilidad patrimonial (pese a los intentos postreros del TC⁴⁹ en fijar esa “objetividad” en el nacimiento del deber de resarcir, la realidad de los tribunales españoles sigue siendo tozuda, y sólo un 30% de las reclamaciones de responsabilidad se litigan con éxito para el recurrente), y también a la arriba comentada desaparición del estatus de suelo consolidado como punto y final en las obligaciones del propietario del suelo en la carrera, ya hoy bucle incesante, por cumplir sucesivamente deberes para consolidar derechos urbanísticos, se une ahora esta nueva herramienta, de inusitadas consecuencias jurídicas y económicas. La posibilidad de que, en cualquier momento, en cualquier circunstancia, sea cual sea el estado de urbanización en que se encuentre una zona de la ciudad consolidada, al ayuntamiento le parezca oportuno atribuir a los vecinos el deber de conservar, se ha convertido en una realidad incómoda. Ese deber que unos párrafos antes la propia LISTA atribuía sin ambages al ayuntamiento, ahora puede dejar de serlo por decisión inopinada del municipio, al margen, incluso, del propio plan. Eso sí, esa decisión habrá de ser adoptada “*justificadamente*”, claro está, no sea que a algún propietario *premiado* por esa nueva carga de urbanización le parezca arbitrario lo que sólo se dibuja como enteramente discrecional, por razones justificadas de conveniencia y oportunidad en busca del interés de la comunidad –del interés en ahorrarse gastos de conservación que puedan endosarse a los propietarios a quienes ya cobran IBI, tasas y precios públicos por todo lo que a partir de ese momento van a soportar de su peculio-. Insisto que esa arbitrariedad disfrazada de discrecionalidad va a dar lugar a una tremenda litigiosidad dado el sentir de la jurisprudencia del TSJA que niega la posibilidad de endosar de manera inopinada e indefinida ese deber público a los propietarios afectados.

⁴⁹ Tribunal Constitucional, en sentencia 112/2018, de 17 de octubre, que en su Fº Jº Quinto («Significación constitucional de la objetividad del régimen de responsabilidad patrimonial de la Administración previsto en el artículo 106.2 CE»), afirma que «*el tenor del artículo 106.2 supone la recepción constitucional del sistema de responsabilidad de la Administración previamente vigente en España, cuyo carácter objetivo venía siendo ampliamente aceptado por la doctrina y la jurisprudencia, y que «así pues, el régimen constitucional de responsabilidad de las Administraciones públicas se rige por criterios objetivos».*

(iii) Y en parecidos términos y sentido, la letra c) de ese art. 98.4, cuando permite sin mayores prevenciones que sea el planeamiento el que determine su imposición por “razones de sostenibilidad económica”. Resulta desconcertante la ausencia total de determinaciones limitativas de esta espita abierta en el contenido mismo del deber público de mantenimiento de la urbanización. Las “razones de sostenibilidad económica” son la base misma, la esencia del deber de conservación, que siempre va a reportar unas cargas económicas que el ayuntamiento debe soportar por disposición legal y que se sostendrán por las fuentes de financiación normalizadas del erario público ¿Qué significa, pues, que el deber pueda pasar al propietario? ¿en qué supuestos, condiciones y con qué requisitos? No cabe olvidar que el Tribunal Supremo ya se ha manifestado en contra de esta posibilidad como facultad indiscriminada y absoluta del municipio. El establecimiento y creación de una EUC no puede significar, en modo alguno, que la obligación de conservar las obras de urbanización sea arbitraria y, ni mucho menos, indefinida. Antes al contrario, el Tribunal Supremo ya dejó zanjada esa cuestión en su Sentencia de 18 Enero 2006, (Tribunal Supremo, Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 5^a Rec. 6755/2002), donde aborda precisamente esas tres cuestiones: (i) la necesidad de que el planeamiento determine quién, cómo, y hasta cuándo se mantiene la urbanización de un nuevo sector incorporado por ejecución del planeamiento; (ii) necesidad de que sea ese mismo planeamiento el que determine la fecha final en la que debe cesar esa obligación y, en caso de que no lo hiciera, plazo máximo para la extinción de la carga y (iii) obligación por parte del ayuntamiento de recepcionar cuando los propietarios han venido cumpliendo con esa obligación durante un dilatado lapso temporal. Y esa es también la línea marcada por la doctrina jurisprudencial del TSJA, tanto en sus sedes de Málaga como de Granada. Consumada la ejecución de un plan parcial de iniciativa particular, ejecutada la obra de urbanización (aunque se hubiera hecho, incluso, de forma irregular), mantenidas y conservadas las obras de urbanización durante un cierto periodo de tiempo y solicitada la recepción de las obras de urbanización por la administración obligada a recepcionarlas y mantenerlas, no cabe otra opción que acordar la recepción de las obras y la imposición de la obligación de mantenerlas a la administración actuante⁵⁰.

⁵⁰ El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de Málaga, Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 3^a, en su Sentencia 313/2020 de 24 Feb. 2020, Rec. 1819/2016, dispuso con claridad que la obligación de mantener las obras de urbanización efectivamente compete a los propietarios, pero sólo hasta el momento en que estos hayan cumplido con la obligación de urbanizar y hayan propuesto la cesión de las obras de urbanización culminadas a la administración actuante. El Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, sala de Granada, Sección 4^a de lo contencioso, en Sentencia 1460/2014 de 26 May. 2014, Rec. 54/2014, dispuso la obligación de la asunción de la organización por el ayuntamiento una vez se hubiera

C.- La regulación de las vías pecuarias afectadas por procesos de gestión urbanística ha resultado tradicionalmente otro foco de conflicto entre administración y gestores de suelo. Ahora, con buen criterio, la Disposición adicional cuarta propone sin ambages la desafectación de aquellas que se hallen sujetas a planeamiento urbanístico.

El derogado art. 112 LOUA parecía dejar claro el mandato: cuando en la unidad de ejecución, cualquiera que sea el sistema de actuación determinado para llevar a cabo la ejecución del planeamiento, existan bienes de dominio público y el destino urbanístico de éstos sea distinto del fin al que estén afectados (ejemplo arquetípico de las vías pecuarias, dominio público en virtud de lo dispuesto en el art. 2 de la Ley de Vías Pecuarias de Andalucía), la Administración titular de los mismos *quedará obligada* a las operaciones de mutación demanial o desafectación que sean procedentes en función de dicho destino. Esa era una obligación que atañía a Administración actuante, esto es, al ayuntamiento, que se veía obligado por disposición legal a instar ante la Consejería de Medio Ambiente el procedimiento que legalmente proceda a dicho efecto. Pero era obvia la oposición casi sistemática de ese organismo ambiental a tratar las vías pecuarias como tales bienes definidos así en el 112 LOUA. La justificación radicaba en la pretendida prevalencia de los arts. 11 y 12 de la Ley de Vías Pecuarias de Andalucía, que permitía, sí, el cambio de trazado, pero a cambio de la muy gravosa condición de buscar un trazado alternativo para el paso de ganado³¹. Operaciones jurídico-materiales que por su extrema dificultad práctica aconsejaban en no pocas ocasiones a los promotores de la actuación urbanística a dejar clasificados como suelos no urbanizables de especial protección los terrenos afectados por la vía pecuaria³² (en contra de las determinaciones del plan), alterando si fuese precisa la ordenación urbanística y el trazado de vías públicas al solo efecto de no alterar el trazado de esa vía pecuaria preexistente (que desde luego, se comprenderá que de poco iban a servir a su primitivo uso pecuario). Auténticos “*apósitos*” urbanísticos que no mejoraban el medio ambiente ni favorecían el normal desarrollo urbanístico de las ciudades.

ofrecido la cesión de la obra urbanizada conforme a los trámites del artículo 154 LOUA en estos términos, siempre y cuando el desarrollo urbanístico y el crecimiento de las ciudades hiciera desaparecer esos impedimentos, clasificando el suelo como Urbano Consolidado, bien por lo dispuesto por el instrumento de planeamiento, bien por la fuerza de los hechos.

³¹ Artículo 12. *Modificaciones del trazado como consecuencia de una nueva ordenación territorial.*

En las zonas objeto de cualquier forma de ordenación territorial, el nuevo trazado que, en su caso, haya de realizarse, deberá asegurar con carácter previo el mantenimiento de la integridad superficial, la idoneidad de los itinerarios y la continuidad de los trazados, junto con la del tránsito ganadero, así como los demás usos compatibles y complementarios de aquél.

³² Por aplicación del art. Artículo 39 del reglamento de vías pecuarias de Andalucía aprobado por Decreto 155/1998, de 21 de julio, “*las vías pecuarias, por las características intrínsecas que les reconoce la Ley de Vías Pecuarias y el presente Reglamento, tendrán la consideración de suelo no urbanizable de especial protección*”.

La nueva propuesta de la LISTA dispone no obstante una solución mucho más expeditiva al respecto de las situaciones *de facto* ya generadas. No en vano se entenderá que han sido objeto de desafectación implícita los tramos de vías pecuarias que hubieran adquirido las características del suelo urbano definidas en la LOUA, en la fecha de su entrada en vigor en enero de 2003, y que hayan sido clasificados como urbanos por el planeamiento general vigente, incluso en el supuesto de que hubiera existido previa clasificación de la vía. Es estos supuestos no era de aplicación el engorroso trámite de desafectación descrito en la sección 2.^a del capítulo IV del título I del Reglamento de Vías Pecuarias de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

Y en el apartado 4 de esa D.A. se regula el procedimiento de deslinde que habrá de seguirse en los supuestos de vías pecuarias afectadas por el planeamiento territorial y urbanístico. Es muy detallado, pero nada se dice allí de la necesidad de contar con un trazado alternativo para el tramo que haya de quedar clasificado como urbano, ni la necesidad de tratarlo como SNU de especial protección, pero tampoco se aclara si estas determinaciones sustituyen o no a las de la normativa sobre vías pecuarias, aunque así pudiera entenderse por la aplicación de la Disposición Derogatoria⁵³ de la LISTA a estas normas anteriores –significadamente, las del Reglamento–, que quedarían anuladas en supuesto de deslinde de vías afectadas por nuevos planeamientos urbanísticos que las hicieran incompatibles con el nuevo destino. Y muy señaladamente, los especialmente restrictivos artículos 41.5 y 42.1 del Reglamento. En su virtud, la ejecución material de las previsiones contenidas en los Planes de Ordenación del Territorio y Urbanísticos que conllevaran la modificación del trazado de una vía pecuaria no podrían llevarse a cabo si con carácter previo no se producía la resolución del Secretario General Técnico de Medio Ambiente que, presupuesta la desafectación, aprobara de la modificación del trazado. Eso ya no es preceptivo según la D.A. Cuarta de la LISTA. Y si atendiéramos al contenido del Reglamento de desarrollo de la Ley de cuyo primer borrador disponemos (art. 150), si conforme a la normativa aplicable las citadas operaciones requirieran el previo deslinde del dominio público, y este no se hubiera iniciado con anterioridad, la solicitud de informe sectorial en el procedimiento de aprobación del instrumento de ordenación llevará implícita la solicitud de deslinde, quedando obligada la Consejería de Medio Ambiente a iniciar el procedimiento de deslinde. Pero con la muy importante precisión de que la falta de deslinde del dominio público no impediría la aprobación definitiva del instrumento de ordenación detallada.

En definitiva, a la espera de ese desarrollo reglamentario definitivo, parece que las exigencias de reordenar el crecimiento de las ciudades se imponen a las trabas formales, a la imposición de requisitos casi inalcanzables y a la carga de habilitar

⁵³ Disposición derogatoria única. Derogación normativa. 1. Quedan derogadas todas las normas de igual o inferior rango en lo que contradigan o se opongan a lo dispuesto en la presente Ley.

adaptaciones contrarias a las necesidades derivadas del normal desarrollo de los municipios.

4. Lo que queda de los Patrimonios Municipales de Suelo

Los Patrimonios Municipales de Suelo llevan siendo desde hace casi 70 años la herramienta por excelencia para la gestión pública de las políticas de suelo. O, al menos, así estaba previsto en las normas que los regulaban. Las novedades en la LISTA no son demasiadas. La más destacada es, además, la que mantiene la línea impuesta por el legislador estatal para hacer desaparecer la configuración tradicional de la institución: la que difumina los destinos del metálico que se pueda generar con la gestión de esos fondos inmobiliarios. Han dejado de ser, en definitiva, instrumento antespeculación, favorecedor de políticas públicas de suelo. Se pergeñaron como el legítimo instrumento antespeculación, para pasar hoy a convertirse en la burda fórmula de financiar gastos corrientes del municipio. Porque, en efecto, la regulación de este instituto, garante por excelencia de la iniciativa pública para la gestión del urbanismo, la situación es muy parecida a la de 2010/2012. Ni una sola propuesta de mejora. Y para una que parece que ahora apunta, lo es para incorporar la indecorosa claudicación frente al legislador estatal y al impulso especulador de la reforma de la LRRR'13, donde se permite destinar el dinero obtenido de la gestión de esos patrimonios al sostenimiento de gastos comunes del municipio⁵⁴. La esclerosis de esta institución no tiene remedio, según se perfila en las sucesivas regulaciones legales. La Ley andaluza no parece desmarcarse de la desnaturalización propuesta por el legislador estatal, pues incorpora un desalentador art. 129.5 que permite expresamente esta prostitución de los fines del producto de la gestión de los PMS⁵⁵. El certificado de defunción de la institución.

V. QUID DE LA DISCIPLINA URBANÍSTICA. ESPECIAL ATENCIÓN A LAS ACTUACIONES EN SUELO RÚSTICO

La normativa andaluza, en materia de disciplina urbanística, no ha desarrollado tradicionalmente un trabajo que pudiéramos calificar de ejemplar. A las continuas adaptaciones en materia de infracciones, sanciones y restitución, se une un secular abandono de la protección contra la indisciplina en materia de ordenación

⁵⁴ A este respecto y entre otros muchos trabajos publicados, ver MARTÍN VALDIVIA, Salvador María, "Patrimonios municipales de suelo: ¿punto y final?", Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N.º. 32, 2014, págs. 15-33. Y también ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina, en "El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?", Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 88, Sevilla, enero-abril (2014), págs. 124 y ss.

⁵⁵ "En los términos y condiciones establecidos por la legislación básica del Estado en materia de suelo, el patrimonio municipal de suelo podrá destinarse a reducir la deuda comercial y financiera del Ayuntamiento".

de territorio⁵⁶. La necesidad de poner coto a las irregularidades en el uso del suelo y, si se me permite la precisión, en el uso del suelo rústico, ha constituido un constante desvelo del legislador andaluz. También se ha hecho precisa la adaptación de la norma a exigencias derivadas del derecho europeo (materias como las declaraciones responsables o comunicaciones previas han sido resortes de adaptación en el panorama normativo andaluz). Han resultado éstas, y otras muchas, las que en materia de intervención administrativa y disciplina se han revelado como novedades más trascendentes. Y ahora las vamos a apuntar someramente, por cuanto las variantes respecto de la norma anterior no son de calado, aunque con alguna meritoria excepción, sobre la que volveremos, como el plazo de prescripción para la acción de restauración de la legalidad urbanística, que en suelos de especial protección se ha limitado en el tiempo a los seis años, salvo aquellos que por su propia naturaleza deban quedar sujetos al plazo de imprescriptibilidad que hasta ahora se había previsto para todo el suelo protegido.

Por lo pronto, tal vez lo más reseñable de la nueva regulación sea que el legislador de 2021 ha resultado mucho más escueto y sinóptico que su predecesor. Se deja descansar en muchas de las cuestiones que antes regulaba la LOUA con detalle, en el posterior desarrollo reglamentario que está por venir. También resulta digno de mención, como arriba hemos puesto de relieve, que se incluya en el articulado de la LISTA la protección a la ordenación territorial. Por lo demás, el contenido de la Ley, complementado con el del Reglamento pendiente de aprobación (y cuyo borrador ya se ha anticipado) cubren las necesidades tipificadoras del régimen sancionador en estas materias.

1. La urgencia de un giro en las políticas de protección del suelo rústico. Las propuestas de la LISTA

Es una verdad hoy indiscutida que la disciplina urbanística se ha convertido en una complicación habitual en el derecho urbanístico, sobre todo cuando concierne a los entornos rurales. Un problema irresuelto. Y da la impresión -a veces- que irresoluble, si el estado de cosas se mantiene como está. Ninguna de las normativas hasta ahora manejadas ha resultado, no ya suficiente, sino mínimamente adecuada, para atajar los conflictos de la actividad urbanística irregular, que se tornan especialmente gravosos si de suelo rústico hablamos. Tan es así, que el aparato tuitivo y de represión de la administración ha ido derivando indefectiblemente al ámbito penal, acaso fuera porque pareciera ser la única manera de detener la sangría en el campo a nivel nacional (no es sólo Andalucía la que lo sufre, como es notorio). Aunque en ese esfuerzo por taponar la herida se hayan cometido excesos difícilmente justificables

⁵⁶ RANDO BURGOS, Esther. “La disciplina territorial: Especial referencia al caso andaluz”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56 (2021), pág. 9

desde la perspectiva del respeto a principios que creíamos sagrados en el derecho punitivo español: proporcionalidad, intervención mínima, tutela judicial efectiva, especialidad de normas, la necesaria sujeción al juez natural para la reprensión del ilícito -la especialización de las jurisdicciones, en definitiva-, la exigencia de una completa tipificación de las conductas, la proscripción del abuso de las normas penales en blanco, o la necesidad de las prejudicialidades devolutivas, ...

En nuestra Comunidad, además, se dibuja el paradójico escenario de que la LOUA decidió, con una fórmula ciertamente arriesgada –y a la postre equivocada, dados los pobres resultados ofrecidos tras veinte años de vigencia-, detener la proliferación de construcciones en suelo rústico prohibiendo *a radice* la construcción de edificaciones de uso puramente habitacional en esa clase de suelo. Esa prohibición generó una situación que considero insostenible desde la óptica de la política urbanística: convertía en ilegales e *ilegalizables* cada una de las actuaciones residenciales en el suelo rústico, fueran de nueva planta o lo fueran de rehabilitación, renovación o consolidación sobre viviendas preexistentes, con las importantísimas connotaciones penales que tal decisión arrostraba: la tipificación delictiva de toda actuación constructiva sobre sus promotores y resto de intervinientes en el proceso. Un despropósito mayúsculo, sin paliativos. Había que buscar soluciones a las disfunciones que tales decisiones normativas provocaban. Unas de ellas, la más socorrida, la más deseada políticamente, la de la salida más cómoda para los genuinos aplicadores del derecho sancionador (los alcaldes), resultó ser la de la legalización de lo ilegal. Y ciertamente el legislador andaluz ha porfiado en la idea. Para ello, incluso, se dotó de un Reglamento específico en disciplina urbanística (el Reglamento de 2010) y de sus muchas adaptaciones posteriores (de la norma legal, pero también de la reglamentaria) para amoldarse a las exigencias de normalización de situaciones irregulares. Arriba lo hemos apuntado.

Pero como arriba ya dejamos referido, se da la circunstancia añadida de que en la Andalucía tradicional es tan natural construir en el campo como cultivarlo. También lo hemos dicho, es esa otra realidad insoslayable. Las muchas edificaciones *alegales* en Andalucía implantadas en suelo no urbanizable presentan significativos problemas de salubridad pública, ambientales, urbanísticos, registrales y legales que ello arrastra, sobre todo si la edificación se destina a vivienda habitual de sus moradores y ya han transcurrido los plazos previstos en la norma para la restauración de la legalidad conculcada con su construcción (hasta ahora, seis años en suelos de régimen común, plazo ahora extensible al suelo protegido). Y para enmarañar aún más el panorama, en nuestra Comunidad (problema nacional, entiendo) los municipios no han hecho nada, por regla general –*muy general*-, por poner en práctica las medidas de control de usos del suelo rústico que se ofrecían en la normativa legal y reglamentaria. Justo lo contrario, se han apresurado a implementar cuantas medidas han sido necesarias para lo opuesto: legalizar lo *alegal*. Lo que desde todos los ámbitos hemos

impulsado ha sido justamente lo contrario a lo previsto en la norma. Menos represión y mayor permisividad: la adaptación normativa para la legalización de lo ilegal. La figura de la asimilación de construcciones al régimen de fuera de ordenación en el suelo rústico (los tan socorridos AFOS) ha sido el vehículo elegido como forma de dar apariencia de legalidad a tantísimos años de ataques, desidia, descontrol y anarquía en el emponzoñado campo andaluz. Y, además, hacerlo de manera que se termine aplicando a cuantas más edificaciones alegales fuera posible. Es el paradigma del esfuerzo colectivo, no otra cosa que el legislador, el ejecutivo andaluz, los municipios y municipios afectados, los propios infractores puestos de consuno a ofrecer una única solución: intentar legalizar lo que todos sabemos ilegal.

El discurrir normativo en Andalucía es muestra de ello. El Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía de 2010, se ha adaptado en reiteradas ocasiones con ese fin, en esencia (2012, 2015, 2016, 2019...), y se ha terminado por conformar un cuerpo normativo pródigo en fórmulas que incorporasen al mundo de los vivos todo ese enjambre de ilicitudes (muchas de ellas, la mayoría, rayanas en la ilegalidad penal) que son las construcciones levantadas a espaldas de cualquier legalidad -ambiental, urbanística, registral,..- y sobre las que ya hoy ha prescrito cualquier acción de regularización coactiva. El penúltimo intento antes de la LISTA lo fue el Decreto Ley 3/2019, de 24 de septiembre, que modificaba la Ley 2/2018, que modificó a su vez la de 2016, que modificaba también las anteriores... En definitiva, esfuerzos indulgentes para que aquello que no se ha podido –o no se ha querido- controlar, se legalice *ex post facto*. La solución elegida –la de dotar de ropaje de legalidad a aquello que nació como infracción- ofrece, desde luego, más salidas, más dinero y más votos que la genuina: la disciplina urbanística. Esa ha interesado bien poco a los municipios andaluces. Pese a lo cual, mantienen intactas sus competencias en la materia y su *modus operandi*, del todo inoperante, como se ha podido comprobar con el paso de los años y la degradación de los entornos rurales en Andalucía.

Como acabo de decir párrafos más arriba, esa inactividad administrativa ha arrastrado al sistema a un paradójico y sombrío contexto: la progresiva criminalización de la disciplina urbanística. Se ha terminado por demostrar que, si algún resorte ha servido para detener, en algún grado, con mayor o menor intensidad, esa degradación de lo rústico ha sido el temor del infractor a una condena privativa de libertad en el orden jurisdiccional penal. El castigo por esa vía del transgresor urbanístico apareja penas privativas de libertad de hasta cuatro años en los casos más graves. Castigos tan comprometidos y trascendentes que, a falta del efectivo cumplimiento de penas de cárcel por su remisión condicional, sí que deja el poco gustoso sello de los antecedentes penales, además de la más que probable orden de demolición como modo de reparar el daño del delito, orden que se encarga de ejecutar un Juzgado de lo penal -nunca el ayuntamiento de turno, que puede coadyuvar en las tareas de

ejecución material, no más-, con el impulso, fiscalización y *patrocinio* del Ministerio Fiscal. El miedo a enfrentarse a ambos *peligros* ha sido mucho más enérgico y decisivo que la disciplina urbanística en manos de políticos poco comprometidos⁵⁷. Me remito por entero a la poco gratificante lectura para cualquier administrativista de aquella paradigmática Sentencia de la Sala Segunda del Alto Tribunal de 27 de noviembre de 2009, que vino a sacar los colores al derecho urbanístico. El “Caso Andratx” como prototipo especular de la impotencia de nuestra disciplina. Y es que, a los ojos de la Sala Segunda del Tribunal Supremo, sólo el derecho penal está habilitado para poner coto a los desvaríos del urbanismo voraz, ese que es capaz de arrasar la esencia misma del poder represivo del municipio, inepto en términos absolutos para hacer frente a la ola de corrupción a la que debía enfrentarse.

Sin embargo, considero que la entrada del derecho penal en el urbanismo ha resultado un despropósito. Y no por la inhabilidad de ese poder punitivo para reprender ilícitos, objetivo que ha alcanzado sin duda (y lo ha hecho, con sus excesos). La falla la hemos de buscar en la infrutilización de los resortes del derecho administrativo para atajar problemas que le son propios y para los que hay remedios normativos hábiles, suficientes y ponderados. Porque la reprensión debe ser proporcionada al ataque al bien jurídico protegido y, sobre todo, a la hondura de la infracción. Ante noticias de penas ejemplares en materia de protección de la ordenación territorial, nos asalta la duda de si se ha olvidado, tal vez, que en el ámbito del Derecho Administrativo no toda contravención de una norma urbanística tiene necesariamente por qué dar lugar a una sanción. Y, ni mucho menos, a una sanción penal. Ni tan siquiera a la nulidad radical del acto administrativo. Recordemos que en nuestra doctrina hay distinguos entre nulidad, anulabilidad e irregularidad no invalidante, incluso advirtiéndose la posibilidad de la convalidación de actos inicialmente teñidos de algún viso de irregularidad. A modo de epítome hemos de reconocer: los administrativistas hemos cedido el terreno a la jurisdicción penal y poco se ha hecho por remediar esa realidad. Emplear el derecho penal como ejemplo de reprensión eficaz es, desde luego, el paradigma del exceso o desvarío del Estado de Derecho. Dejar en manos del juez penal la tarea de integrar conceptos jurídico-urbanísticos (casi siempre indeterminados) en las lagunas de las normas penales en blanco puede resultar muy aventurado. Saber cuándo una construcción en suelo rústico es legalizable o no; si hay ilícito penal cuando

⁵⁷ Ver el interesante trabajo de JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio: “El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, asunto Andratx”. En *Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno* / coord. por Francisco López Menudo; Alfonso Pérez Moreno (hom.), 2011, ISBN 978-84-9890-166-5, págs. 689-714. También MARTÍN VALDIVIA, Salvador María, en “*De cómo el Derecho Penal ha certificado el ocaso de la disciplina urbanística: (el deterioro de métodos y objetivos en la lucha contra la indisciplina urbanística y el protagonismo del legislador y la jurisprudencia en la deriva de la institución)*”, en obra colectiva “*Urbanismo y corrupción política (una visión penal, civil y administrativa)*” / coord. por José María Suárez López; Lorenzo Morillas Cueva (dir.), 2013, ISBN 978-84-9031-264-3, págs. 101-133

una edificación en el campo sea proporcionada a la explotación agrícola a la que sirve o tenga que adivinar su necesidad o no; explicar en sede penal que una instalación puede ser objeto de un proyecto de actuación que la legalice, pero que eso depende de un procedimiento bifásico donde la utilidad pública o el interés social computan como un todo, convencer en la jurisdicción penal a quien decide –y desconoce el derecho urbanístico, porque naturalmente no es su especialidad– de que no toda construcción en el ámbito rural es ilegalizable, a pesar de que pudiera haberse construido en la ilegalidad por la falta del título autorizante, se convierten en batallas contra molinos de viento que hacen un flaquísimo favor al “*iura novit curia*”. Da la impresión de que estamos dejando decisiones tan hondas como las de una posible condena privativa de libertad por un ilícito administrativo en manos de auténticos imponderables. Resulta ciertamente extravagante la paradoja de que el Juez penal haya de recurrir a peritos urbanistas para conocer los límites de su poder punitivo.

Lo sabemos desde hace décadas, lo estamos padeciendo sobre todo desde la tipificación del delito urbanístico en 1995, y nada se ha hecho por reconducir la situación. Claro que a eso es lo que nos ha llevado la indolencia de la disciplina urbanística en manos municipales. Mientras en las normas de nuestra disciplina sigamos manteniendo las labores de inspección y sanción en manos municipales, el panorama no va a variar. La inhabilidad del sistema está demostrada y la reparación de las grietas del sistema no permite más apósitos. Si los municipios han renunciado secularmente a manejar, ejecutándolos cabalmente, los sistemas de control y necesaria reprensión de los ilícitos urbanísticos, ya es hora de que se encargue de eso otra administración. Ya sea por la decidida entrada en esta competencia de la Comunidad Autónoma⁵⁸, ya de las diputaciones provinciales (previa modificación de la Ley de Administración Local de Andalucía, si fuera preciso, que lo es)⁵⁹, la disciplina urbanística debe ocupar

⁵⁸ Aun así, dice el art. 158.1 LISTA que la Administración autonómica “*ostenta competencia directa para el restablecimiento de la legalidad ante actuaciones que vulneren la ordenación territorial*”. El art. 2.1 LISTA dispone la “*competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio*” que incluye la “*disciplina sobre aquellas actuaciones, usos y asentamientos existentes o futuros cuya incidencia trascienda del ámbito municipal por su objeto, magnitud, impacto regional o subregional o por su carácter estructurante y vertebrador del territorio*”. También puede actuar por subrogación en los casos marcados en la Ley (el art. 158.3 LISTA recuerda la posibilidad de que la Junta, conforme a lo previsto en el art. 60 LRBRLE, ejerza esas competencias municipales por sustitución o subrogación)

⁵⁹ La LISTA, como he dicho más arriba, parece querer iniciar tímidamente esa andadura. Impulsa el papel de los órganos autonómicos en la reprensión del ilícito urbanístico. Se crea un cuerpo de subinspectores que esperemos refuerce el desmejorado papel que hasta ahora había desempeñado la inspección autonómica, relegada al fútil papel que hasta hoy ha jugado sin duda por el escaso interés político en dotarla de medios materiales y humanos. Aun así, y como ya hemos denunciado, se sigue relegando la función de apoyo y sustitución que bien pudieran desempeñar las Diputaciones Provinciales. Solo pueden actuar por delegación o en virtud de convenios con Ayuntamientos y Junta de Andalucía (148 y 158 LISTA). Si de verdad se pretendiera que la disciplina urbanística fuera eficaz a los fines que se persiguen, no podemos cerrar los ojos a la evidencia. Si el Derecho Administrativo sigue queriendo aparentar que todo está bien por el mero hecho de respetar competencias genuinas en reductos que las hacen inservibles, arriesguémonos, pero

el lugar que le corresponde, desplazando al derecho penal del ámbito en el que nunca debió irrumpir, pero que se limitó a saciar por la retirada injustificable del derecho administrativo de un campo que le es genuinamente propio.

Quiero pensar, tras las primeras lecturas del texto legal, que el legislador andaluz ha decidido aportar su particular visión de algunos de estos problemas, aunque el resultado final naturalmente esté por ver, pues es pronto para concluir al respecto. Si se quiere revertir la situación ha de confluirse en la idea de que el Derecho Administrativo y su especialidad, la disciplina urbanística, disponen de medios idóneos y suficientes para atajar los problemas suscitados por una mala ejecución del planeamiento y de la gestión urbanística; y, además, que para atajar esa “realidad” hemos de buscar medidas que intenten restañar situaciones ya creadas, y respecto a las que están por venir, abordarlas mediante la implementación de resortes que justifiquen una más eficaz gestión en el control de la disciplina urbanística: se ha de buscar la impersonalidad y la profesionalización de los órganos sancionadores, al modo como opera la justicia penal frente a los infractores; es preciso articular medios procedimentales para ganar la asepsia absoluta de una orden de demolición de lo indebidamente construido impuesta por un órgano administrativo cuya [escasa] cercanía al obligado no pusiese en peligro la objetividad y la efectividad de lo acordado; debe garantizarse la eficacia de las medidas contra la indolencia de las autoridades municipales encargadas en primera instancia de hacer efectivos los mecanismos de control de la disciplina urbanística; tomar razón de que la *sumariedad* en la tramitación de los procedimientos sancionadores y en la adopción de las medidas cautelares previstas en la norma urbanística es una garantía de eficacia en la acción represora, etc. Todas esas ventajas que en principio predicamos de la justicia penal podrían hacerse efectivas si las competencias administrativas de las que ya disponemos fueran ejercidas con firmeza, efectividad y eficiencia en el seno del procedimiento administrativo reglamentariamente habilitado en la sede competencial idónea para ello, que desde luego no es la municipal, al menos en pequeños y medianos municipios.

2. Algunas precisiones de mejora en las medidas de intervención en la actividad de edificación

Por lo demás, en materia de control y fiscalización en la edificación, el régimen de otorgamiento de licencias y otras formas de intervención, las novedades no son de gran calado respecto al texto de la LOUA. Aun así, entiendo que por su trascendencia jurídica y también por su proyección en el aspecto práctico, resultan reseñables las que a continuación exponemos:

ya sabemos el resultado. Estarían, a mi juicio, difícilmente justificadas las quejas de esta particular huida del Derecho Administrativo hacia el Derecho Penal, porque nada se hace desde nuestra disciplina para evitarlo.

1.- Resulta sumamente interesante reseñar una novedad legislativa que consiste en que la LISTA no solo se ocupa del restablecimiento de la legalidad urbanística sino también del restablecimiento de la legalidad territorial, que hasta ahora solo tenía alguna previsión en la LOTA⁶⁰.

2.- Destacamos la *abolición* de aquel confiscatorio procedimiento de sustitución del propietario incumplidor y el concurso pergeñado para la elección del concesionario sustituto que se habilitaba en los arts. 150 y 151 LOUA. Recordemos que aquellos preceptos castigaban con una suerte de sanción por incumplimiento al propietario que no edificaba sus solares en plazo sin causa justificada. Les obligaba a pedir licencia en los plazos que se indicaren y a concluir la edificación, advirtiéndole de que, de no hacerse, se sacaba el inmueble a pública subasta al precio que fijasen los servicios técnicos municipales, con la salvaguarda (no era poca cosa la medida) de que la diferencia entre el precio de licitación así establecido y el precio de venta se lo quedaba el ayuntamiento para su incorporación al PMS⁶¹. Una confiscación en toda regla del valor de los subastado. Esa propuesta legal ha quedado matizada en la nueva propuesta legal con buen criterio. El art. 136 LISTA en efecto diseña un procedimiento específico para la ejecución mediante sustitución por incumplimiento del deber de edificación. A la declaración del incumplimiento del deber de edificar en plazo y la inclusión del inmueble en el Registro Municipal de Solares y Edificaciones Ruinosas, seguirá el inicio del cómputo del plazo de un año para el comienzo de las obras y transcurrido este plazo sin que se hubieran iniciado las obras (o no hubieran finalizado las obras dentro de los plazos concedidos), la parcela o el solar correspondiente, quedará en situación de ejecución por sustitución *por ministerio de la ley*. Esta situación habilitará al Ayuntamiento para convocar y resolver, mediante procedimiento con publicidad y concurrencia, de oficio o a solicitud de cualquier persona, un concurso para la venta forzosa para la sustitución del propietario incumplidor, a quien se podrá otorgar el pago o compensación por el valor de lo subastado en la forma prevista para la reparcelación, incluso en régimen de propiedad horizontal, entre propietario y municipio o, en su caso, entre la adjudicataria de la ejecución. Y hacerlo de manera forzosa, incluso, lo que pudiera encontrar los mismos reparos a su constitucionalidad si se entendiera que se trataba de una expropiación con pago en especie (y no de un genuino mecanismo de intervención urbanística en la ejecución de los planes), por las razones que en otro lugar ya he referido al tratar el tema de las ocupaciones directas y expropiaciones con esta manera de compensación⁶². A la espera del desarrollo re-

⁶⁰ RANDO BURGOS, E., “La disciplina territorial: especial referencia al caso andaluz”, *Revista General de Derecho Administrativo*, n.º 56 (2021)

⁶¹ Art. 151. 3 LOUA: “La diferencia entre el precio fijado en la convocatoria y el resultante de la adjudicación corresponderá al municipio, que deberá aplicarlo al patrimonio público de suelo”.

⁶² MARTÍN VALDIVIA, Salvador M^o, “La ocupación directa como modalidad expropiatoria y su actual falta de cobertura legal. La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 marzo 2009 y la anulación del planeamiento general en

glamentario, nada se regula en la LISTA respecto a la manera de repartir el precio obtenido en la subasta. No creemos que el Reglamento vaya a optar por esa confiscatoria medida que habilitaba el anterior 151 LOUA, por cuanto sería doblemente ilegal (por confiscatorio y por ir contra las determinaciones de la ley a la que desarrolla, que nada indica al respecto).

3.- Por otro lado, se advierte el esfuerzo por codificar las situaciones en las que la declaración responsable y/o la comunicación previa han de sustituir a los modos de control y fiscalización previa, esto es, a la licencia, en aplicación de la Directiva Bolkestein (*Directiva 2006/123/Ce del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de diciembre de 2006 relativa a los servicios en el mercado interior*) y las leyes que la transponen a la legislación nacional (Leyes Ómnibus y Paraguas de 2009). El art. 138 define las actuaciones que están sometidas a declaración responsable las actuaciones de escasa entidad constructiva o en edificaciones preexistentes que no impliquen mayor aprovechamiento, así como los de primera ocupación y utilización y los cambios de uso y actividad que sean conformes a la ordenación vigente, conforme a lo allí dispensado y lo que se desarrolle reglamentariamente. Serán objeto de comunicación previa datos relativos al ejercicio de un derecho preexistente, como cambios de titularidad de las licencias y declaraciones responsables, inicio o prórroga de plazos para las obras. Los aspectos adjetivos y de procedimiento para presentación y autorización, así como el control, fiscalización y disciplina no varían de manera significativa de lo hasta ahora regulado.

4.- En fin, en materia de silencio en la concesión de licencias la LISTA tampoco ha sido novedosa. Y aunque formalmente declara (como su antecesora, como casi todas las normas autonómicas) que se entenderán otorgadas por silencio positivo (art.140.2: *“el transcurso del plazo máximo sin haberse notificado resolución expresa legitima a los interesados para entenderla estimada”*), deja la salvaguarda de *“...los supuestos previstos en la legislación estatal...”*, que lo son todos los que afecten al suelo rústico, al menos, todos los importantes y también la construcción de edificaciones de nueva planta en toda clase de suelo. No hay que olvidar aquella pacata declaración de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que modificó el entonces vigente art. 9.8 TRLS'08 —y que permanece vivo hasta hoy en el 11.4 TRLS'15—, donde excluía de la regla general del silencio positivo de la LPAC'92 las licencias relativas a casi todo tipo de edificaciones y construcciones.

Como se ve, debió resultar de una futilidad extrema la exigencia de la LPAC de que la motivación del cambio del sentido generalmente positivo del silencio de su art. 43 así lo impusiera *“excepto en los supuestos en los que una norma con rango de ley por*

cuanto imponga la ocupación directa como forma de obtención de terrenos dotacionales en contra del criterio de los particulares”. En Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N.º. 20, 2009, págs. 179-188.

razones imperiosas de interés general o una norma de Derecho comunitario establezcan lo contrario”. La Ley de 2013 no explicó cuáles eran esas razones “imperiosas”, pero al Tribunal Constitucional le pareció que tal decisión invadía, al menos parcialmente, competencias autonómicas, al menos en lo que toca a la regulación de procedimientos que regulan el silencio en suelos urbanos. En su Sentencia 143/2017, de 14 de diciembre de 2017, recurso de inconstitucionalidad 5493-2013⁶³ (reiterada en la STC 75/2018, de 5 de julio de 2018, recurso de inconstitucionalidad 1976-2014) declaró inconstitucionales los apartados b) y c) en lo que se referían a licencias en suelo urbano⁶⁴, manteniendo la constitucionalidad del silencio negativo en lo referente a esas actuaciones en suelo rural⁶⁵. Pero todo ello interpretado conforme a las consideraciones del F^o J^o 23 de la STC 143/17, esto es, el silencio es negativo en licencias de nueva planta para obras que se definan como “edificación” la Ley de Ordenación de la Edificación (prácticamente, todas las de nueva planta), silencio positivo para construcciones e instalaciones distintas de aquellas, y en lo que refiere a «la ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes».

⁶³ Este era el contenido del fallo declarativo de inconstitucionalidad de las normas: “El artículo 9.8 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 9.8 d) del texto refundido de la Ley de suelo, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en la redacción que le da la disposición final duodécima, apartado quinto de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas.

Declaración que se ha de extender al artículo 11.4 a) salvo el inciso «Movimientos de tierras, explanaciones» y el inciso «y, en todo caso, cuando dicha tala se derive de la legislación de protección del dominio público» del artículo 11.4 d) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, en cuanto reproducen el contenido de los preceptos de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas”

⁶⁴ Este es el razonamiento del F^o J^o 23 de esa sentencia: “...se puede considerar «como una especialidad procedimental *ratione materiae*, vinculada al concreto régimen sustantivo de la materia de que se trate», que en el caso examinado encuentra su cobertura competencial en los artículos 149.1.13 y 25 CE. En el presente caso, de acuerdo con la doctrina expuesta en nuestra STC 175/2003, de 30 de septiembre, F^o J^o 10 c), y las resoluciones allí citadas, hay que recordar, sobre la base de la distinción entre procedimiento administrativo común y procedimientos *ratione materiae*, que el texto constitucional no reserva en exclusiva al Estado la regulación de los procedimientos administrativos especiales. Antes al contrario, hay que entender que esta es una competencia conexa a las que, respectivamente, el Estado o las Comunidades Autónomas ostentan para la regulación del régimen sustantivo de cada actividad o servicio de la Administración. En consecuencia, al estar atribuida la competencia legislativa sobre el urbanismo a las Comunidades Autónomas, a éstas incumbe también la aprobación de las normas de procedimiento administrativo destinadas a ejecutarla, si bien deberán respetarse en todo caso las reglas generales o comunes del procedimiento establecidas en la legislación del Estado dentro del ámbito de sus competencias. Regla común del silencio administrativo que en el sector de la ordenación del territorio y urbanismo se establece en el ya citado artículo 9.7 del texto refundido de la Ley de suelo 2008. En conclusión, la regla especial prevista en el apartado octavo del artículo 9 del texto refundido de la Ley de suelo 2008 no encontraría, con carácter general, su acomodo en la competencia estatal del procedimiento administrativo común ex artículo 149.1.18 CE.”

⁶⁵ Concluye así ese F^o J^o 23: “es, por ello, que la regulación del silencio negativo no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, en los supuestos de «construcción e implantación de instalaciones» contemplado en el apartado b) pero solamente cuando las actividades y usos urbanísticos cuya autorización se solicita se lleven a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esta interpretación de conformidad se llevará al fallo. Interpretación de conformidad que debe extenderse también al artículo 11.4 b) del texto refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana.

con independencia de la situación del suelo, no será inconstitucional, con base en el título competencial del artículo 149.1.23 CE, solamente cuando la ubicación se lleve a cabo en suelo rural cuya transformación urbanística no esté prevista o permitida. Esa interpretación se ha llevado al contenido del art. 325.2, que se ofrece en el borrador del Reglamento de la LISTA, donde matiza que serán expresos, con silencio administrativo desestimatorio, los actos que autoricen:

a) Movimientos de tierra y explanaciones que sean independientes de proyectos urbanización, edificación o construcción en suelo rústico.

b) Las obras de edificación de nueva planta en cualquier clase de suelo, y la construcción e implantación de instalaciones de nueva planta en suelo rústico.

c) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, ya sean provisionales o permanentes, en suelo rústico.

d) La tala de masas arbóreas o de vegetación arbustiva que se derive de la legislación de protección del dominio público.

Con todo, y siguiendo la ya clásica doctrina jurisprudencial sentada por el Tribunal Supremo desde 2009, en ningún caso podrán adquirirse por silencio administrativo facultades o derechos contrarios a la normativa territorial o urbanística.

3. El plazo de prescripción para la acción de restitución y su extensión a las edificaciones en suelos protegidos

En el texto de la LOUA el artículo 185 (*“Plazo para el ejercicio de la potestad de protección de la legalidad urbanística”*) se recogían los supuestos de imprescriptibilidad de manera muy amplia. Así, a la regla general establecida en el apdo. 1 de ese precepto de extender la posibilidad de adoptar esas medidas de restablecimiento a *“los actos estén en curso de ejecución, realización o desarrollo y dentro de los seis años siguientes a su completa terminación”*⁶⁶, se excepcionaban las referentes a:

-parcelaciones urbanísticas ilegales en suelo no urbanizable, salvo los que afecten a parcelas sobre las que existan edificaciones para las que haya transcurrido la limitación temporal de los seis años, aunque sólo referida a la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación irregular.⁶⁷

- los terrenos clasificados como suelo no urbanizable de especial protección (sin ningún tipo de referencia al motivo de su protección ni distingos acerca de la

⁶⁶ En la regulación original de la LOUA de 2002, el plazo era de 4 años. Incrementarlo a 6 fue decisión del legislador en virtud del apartado 1 por el art. único.44 de la Ley 2/2012, de 30 de enero.

⁶⁷ La precisión sobre parcelaciones ilegales sobre las que existiesen edificaciones “prescritas” no es original. Se introdujo con motivo del apartado 3 por el art. único.3 de la Ley 6/2016, de 1 de agosto.

normativa que se la dispensaba), terrenos incluidos en la Zona de Influencia del Litoral, salvo los situados en suelo urbano o suelo urbanizable, o terrenos incluidos en parcelaciones urbanísticas en suelos que tengan la consideración de no urbanizable, con la salvedad recogida en el apartado anterior.

-bienes o espacios catalogados.

- y parques, jardines, espacios libres o infraestructuras o demás reservas para dotaciones.

Digamos que la apuesta del legislador era muy decidida en favor de la protección ambiental, en la medida en que dejaba abierta la posibilidad de restitución a cualquier edificación levantada en cualquiera de los suelos especialmente protegidos por la normativa sectorial, por su propia naturaleza, incluso si la protección la dispensaba el planeamiento municipal por cualquier clase de razones: etnológicas, ambientales, de protección del paisaje, de preservación de cualesquiera clase de valores que al planificador urbanístico le pareciera oportuno. Esa imprescriptibilidad así entendida le habrá parecido al nuevo legislador un exceso de celo atentatorio contra la seguridad jurídica de situaciones de hecho creadas de consuno entre la alegal actividad de su promotor y la pasividad mantenida en el tiempo de la administración competente, generando así un escenario ciertamente complicado. La actividad política no iba por los derroteros de aplicar medidas de restitución a situaciones generadas hace lustros o décadas sin que los responsables políticos hubieran actuado en su momento. Eso daba lugar a la aparición de edificaciones ambientalmente poco sostenibles que tenían que acceder a los servicios e infraestructuras de manera subrepticia y alegal, generando un impacto ambiental y social poco defendible. La opción de la LISTA pasa por una doble apuesta:

- (i) El artículo 153 (*“Plazo para restablecer la legalidad territorial y urbanística”*) mantiene la estructura de la LOUA y de su desarrollo reglamentario esto es, el plazo de seis años para apreciar la prescripción de la acción para restituir, si bien extendiendo ese plazo prescriptivo a los actos y usos realizados en suelo rústico de especial protección por legislación sectorial, sin perjuicio de los plazos que dicha legislación establezca para la adopción de medidas de restablecimiento de la realidad física alterada por el órgano sectorial competente⁶⁸. Ello supone que plazos de protección de entornos naturales amparados por Planes de Protección del medio físico, parques naturales, vías pecuarias, planes ambientales, carreteras, y cualesquiera otras medidas de protección dispensadas por normas sectoriales y por decisiones del

⁶⁸ También extensibles a los usos, no solo a las edificaciones. Así lo dispone ese artículo, indicando que *“si de un uso se trata, los seis años se contarán desde la aparición de signos externos que permitan conocer su efectiva implantación”*.

propio planificador urbanístico se someten al plazo prescriptivo de los seis años⁶⁹. Una medida de gran alcance para el futuro y también para el pasado, pues son muchas las edificaciones irregulares en esa situación sobre las que ya hoy cabe apreciar esa circunstancia de manera retroactiva (en virtud de la proclama constitucional de aplicación retroactiva de normas restrictivas de derechos individuales del art. 9.3)⁷⁰. Tales situaciones se van a ver beneficiadas de esa amnistía urbanística, que producirá sus efectos inmediatos en el ámbito administrativo e, incluso, penal, una vez que se puedan regularizar esas edificaciones mediante la obtención de declaración de edificación asimilada a fuera de ordenación (AFO), con las consecuencias prácticas y jurídicas que de ahí derivarán.

- (ii) Y, en segundo lugar, la apuesta de la norma por incorporar esas edificaciones irregulares a la normalidad urbanística, en la medida en que sea posible. La ley propone adoptar las medidas que permitan minimizar o reducir el impacto de esas actuaciones, especialmente graves cuando se trata de agrupaciones de edificaciones irregulares. Se regulan las edificaciones irregulares consideradas individualmente, pero también se prevé la actuación conjunta a través de planes especiales de adecuación ambiental y territorial para las agrupaciones de viviendas irregulares, pudiendo incluso incorporar dichas edificaciones al modelo de ciudad a través de una actuación de nueva urbanización mediante una propuesta específica presentada a tal efecto.

De este modo, en la normativa andaluza la imprescriptibilidad ya sólo afecta a las actuaciones siguientes:

- a) Las realizadas sobre dominio público y servidumbres de protección.

⁶⁹ La ley precisa el *dies a quo* para que pueda apreciarse esa prescripción: “desde (la) completa terminación” de la actuación. La litigiosidad la aventuro respecto a cuándo deba entenderse una obra completamente terminada y cómo se prueba tal circunstancia, aunque va de suyo que la carga de la prueba corresponderá a quien pretenda beneficiarse de esa *amnistía*. La LISTA acota, no obstante, que solo se iniciará el plazo para ganar la prescripción desde “la aparición de signos externos que permitan conocerlos”. Para la prescripción de los usos ilegales el plazo se contará desde que se implantó o, concretamente, desde que manifestó signos externos. Por tanto, la regla es que tampoco cabra acción de restitución contra un uso, aunque siga produciéndose, cuando ya lleve implantado seis años con signos exteriores de su implantación. En todo caso, son plazos de prescripción y, por ello, susceptibles de interrupción. A diferenciar de la caducidad del procedimiento (un año sin recibir la notificación de su resolución final), con la salvedad de que el procedimiento caducado no interrumpe la prescripción.

⁷⁰ Los problemas que va a generar la aplicación temporal de esta *medida de gracia* otorgada ahora a las edificaciones ilegales en suelo de especial protección no van a ser pocos. Es recomendable al respecto la lectura del trabajo referente al juego de la retroactividad que nos ofrece REBOLLO PUIG, Manuel, “Sucesión de normas administrativas sancionadoras: irretroactividad y excepciones”, en REALA, núm. 16 (2021), pp. 15-16. DOI: <https://doi.org/10.24965/reala.i16.10961>.

b) Las realizadas en suelo rústico preservado con riesgos ciertos de desprendimientos, corrimientos, inundaciones o similares o que los generen o incrementen, mientras subsistan dichos riesgos.

c) Las realizadas en suelo rústico en zona de influencia del litoral⁷¹.

d) Las que afecten a bienes inscritos en el Catálogo General del Patrimonio Histórico de Andalucía.

e) Las que afecten a zonas verdes y espacios libres.

f) Las parcelaciones urbanísticas en suelo rústico, salvo las que afecten a parcelas concretas sobre la que se encuentre la edificación para la que haya transcurrido la limitación temporal de los seis años.

La más importante ausencia es, como hemos comprobado, la referida a suelos protegidos por normativa sectorial o urbanística. Esas actuaciones quedan bajo la salvaguarda del principio de seguridad jurídica que le confiere la prescripción de la acción para perseguir, con un esencial debilitamiento del principio de legalidad, diatriba que por otra parte siempre surge en este debate.

V. HACIA DÓNDE CAMINA EL URBANISMO ANDALUZ

El contexto económico, social, geopolítico y jurídico que ahora afrontamos hace que ofrecer una respuesta tenaz a esa cuestión se convierta en una atrevida aventura. La LISTA se pergeña y publica en un momento en que parecía vislumbrarse al fin la salida de la crisis del mundo inmobiliario abierta hace algo más de una década, con el aderezo del colapso mundial provocado por el COVID-19. Pero hoy el contexto ha vuelto a mudar. A peor, como es patente. Pero las intenciones del legislador parecían querer adaptar las estructuras a esos nuevos horizontes que se vislumbraban. Se trataba de una renovación a fondo de algunas de las estructuras básicas del derecho urbanístico andaluz. Esa es la justificación de la nueva propuesta legislativa que hemos analizado. Esa evolución era realmente precisa, pues casi veinte años de desarrollos urbanísticos, de anticuadas fórmulas de planeamiento y gestión y del modo de entender el territorio son un abismo. Resulta indiscutible que el panorama jurídico, económico y social de los primeros compases del siglo tienen ya poco que ver con la realidad actual. Variables de todo tipo han surgido para variar muchas de las bases del urbanismo. Nuevas tecnologías, nuevas necesidades de la población, tendencias novedosas en el mercado de suelo, generación de otras fórmulas habitacionales adaptadas a la realidad de la población andaluza, las nuevas tensiones del urbanismo comercial y del

⁷¹ Según la DT 6^a, esa falta de plazo para restablecer la legalidad en la zona de influencia del litoral rige solo en tanto “*se produzca una regulación específica en la legislación básica en materia de costas*”

turismo, normativas ambientales sobrevenidas de aplicación obligatoria, jurisprudencia de interés que modula la materia... son muchos los matices que ahora se revelan esenciales para afrontar los retos desde otra mirada, con renovadas estructuras.

Las reformas de calado se acometen en la “*planta*” de los instrumentos de planeamiento, separando planes estructurales de planes de desarrollo del suelo urbano; distinguiendo planeamientos en atención a las necesidades del municipio, imponiendo algunos bienintencionados moldes a los modelos de instrucción para su aprobación; regulando de manera teóricamente más sencilla las distintas clases de suelo, con las consecuencias jurídicas que comporta respecto al régimen jurídico del suelo y a los instrumentos de desarrollo de nuevas urbanizaciones y de reforma interior; algunas propuestas para agilizar la gestión del suelo; y en materia de intervención en la actividad de edificación y el control de la disciplina, alternativas atrevidas, algunas de las cuales van a tener profunda repercusión en la situación jurídica individualizada de los propietarios de los suelos afectados. Las recientes modulaciones en el suelo rústico constituyen también una primicia significativa en la Ley (ámbitos e intensidades de protección, plazos de prescripción, utilización del suelo rústico para usos habitacionales, ...) Una importante revisión del modelo general, con mayores variaciones en unos aspectos que en otros, como es natural, pero, en definitiva, un remozado derecho urbanístico.

Es una opción de política legislativa, pero es obvio que la Ley es en muchos aspectos una ley de mínimos, precisada de desarrollo reglamentario. Se apuntan líneas muy generales con un desarrollo inferior en detalle y extensión al de su predecesora. En muchos rincones de su articulado (la expropiación, por ejemplo, se regula de manera absolutamente sinóptica), no pasa de presentarse como un mero avance casi telegráfico. Aun así, y a falta del reglamento, advertimos que su intención es la de adaptar las fórmulas a retos inéditos. Los modelos que propone en planeamiento, gestión y disciplina arrojan luces y sombras, como todo producto normativo de reciente publicación. Y por ello, como no puede ser de otra manera, será su puesta en práctica (y la acomodación de sus mecanismos vía reglamento) la que defina su grado de acierto, unido sin duda a la mayor o menor pericia y tino de los operadores públicos y privados quienes hagan del texto un avance normativo o, por el contrario, una formulación deficitaria en propuestas eficaces para hacer frente a los retos que justificaban su aparición. Cumple a todos los operadores jurídicos (ejecutivo autonómico y local, jurisprudencia, juristas, actores del mercado inmobiliario, propietarios, ...) pulir esas aristas para que sea una norma acertada y duradera, porque mimbres parece tener para alcanzar los objetivos anunciados: un naciente marco jurídico para los nuevos tiempos.

Jaén, octubre 2.022

ABREVIATURAS

AFO: asimilado a fuera de ordenación

LGICA: Ley 7/2007, de 9 de julio, de Gestión Integrada de la Calidad Ambiental

LISTA: Ley 7/2021 de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía

LOUA: Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía

LPAC'92: Ley 30/ 1992 de régimen jurídico de las administraciones públicas y del procedimiento administrativo común

LRRR'13: Ley 8/2013, de 26 de junio, *de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas*.

LS'56: Ley del Suelo de 1956

LS'98 Ley del Suelo de 1998

LS'07 Ley del Suelo de 2007

PAUS: Programas de actuación urbanística

PGOM: Plan general de ordenación municipal

PGOU: Planes generales de ordenación urbana

PMS: Patrimonio municipal de suelo

POTA, Plan de Ordenación Territorial de Andalucía que se aprobó por el Decreto 206/2006

RGU'78: Reglamento de gestión urbanística de 1978

TC: Tribunal Constitucional

TS: Tribunal Supremo

TRLS'92: Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992

TRLS'08: Texto refundido de la Ley del Suelo de 2008

TRLS'15: Texto refundido de la Ley del Suelo de 2015

BIBLIOGRAFÍA

ÁLVAREZ GONZÁLEZ, Elsa Marina, en “*El nuevo destino del patrimonio municipal de suelo: ¿Una institución en riesgo de desaparición?*”. Revista Andaluza de Administración Pública, núm. 88, Sevilla, enero-abril (2014).

DIONI LÓPEZ, Jorge, “*La España de las piscinas*”, Ed. Arpa, Madrid, 2021

FERNÁNDEZ GARCÍA, JOSÉ FRANCISCO, en REDA número 181, páginas 417 a 450 “*La anulación de los planes urbanísticos por causas sobrevenidas y externas*”.

FERNANDEZ, Tomás Ramón, “*Manual de Derecho Urbanístico*”, 24 edición, Ed. Civitas, 2020

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “*El contencioso administrativo y su necesaria reforma*”, RAP n° 203, mayo-agosto 2017.

FERNÁNDEZ, Tomás Ramón, “*La distinción entre el suelo consolidado y no consolidado en la sentencia constitucional 54/2002, de 27 de febrero*” en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, número 7.

GONZALEZ VARAS IBAÑEZ, Santiago, “*Urbanismo y ordenación del territorio*”, 4ª ed. Thompson Aranzadi, Cizur Menor, Navarra, 2007.

HERVÁS MAS, Jorge, en “*Nuevo régimen jurídico de la regeneración urbana*”, monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 30.

JIMÉNEZ-BLANCO Y CARRILLO DE ALBORNOZ, Antonio: “*El juez penal y el control de la Administración: notas sobre la Sentencia de la Sala Segunda del Tribunal Supremo de 27 de noviembre de 2009, asunto Andratx*”. En Derechos y garantías del ciudadano: estudios en homenaje al profesor Alfonso Pérez Moreno / coord. por Francisco López Menudo; Alfonso Pérez Moreno (hom.), 2011, ISBN 978-84-9890-166-5, págs. 689-714.

JORDANO FRAGA, Jesús, en “*La reclasificación del suelo no urbanizable*”. Monografía asociada a la Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 21, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Pamplona 2009.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano y PIZARRO NEVADO, Rafael, en “*El régimen urbanístico del suelo*”, en obra colectiva “*Derecho Urbanístico de Andalucía (comentarios a la ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía)*”, ed. Tirant lo Blanch, 2003.

LÓPEZ BENÍTEZ, Mariano, en “*Derecho urbanístico y ordenación del territorio en Andalucía*”, obra colectiva coordinada por Rebollo Puig, Manuel, editorial Iustel, primera edición, Madrid, 2007.

PERALES MADUEÑO, F., “*La primera reforma de la Ley del Suelo: 1956-1975*”; “Ciudad y Territorio. Estudios territoriales, XXVIII, 1996”.

RUIZ LÓPEZ, Miguel Ángel (en “*Los límites de la realidad y la delimitación del suelo urbano consolidado y no consolidado. Comentario a la sentencia del Tribunal Supremo de 23 de septiembre de 2008*”, en Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación número 19.

MARTÍN ROS, Salvador. y MARTÍN VALDIVIA, Salvador M^a., en “*Los efectos de la nulidad en cascada de los planes de desarrollo sobre los instrumentos de gestión urbanística directamente impugnados (A propósito de la sentencia del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 29 de abril de 2021; recurso 218/2020)*”, en el n^o 47 de Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María. “*El fin del mito de la inmutabilidad del suelo consolidado: otro axioma abatido*”, Revista de urbanismo y edificación, Aranzadi, ISSN 1576-9380, N^o. 44, 2020, págs. 191-205.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María. “*La adaptación de la normativa urbanística a la Ley 8/2013: una oportunidad malograda*”. Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N^o. 30, 2014

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María, “*Patrimonios municipales de suelo: ¿punto y final?*”, Revista de urbanismo y edificación, ISSN 1576-9380, N^o. 32, 2014, págs. 15-33.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador María, en “*De cómo el Derecho Penal ha certificado el ocaso de la disciplina urbanística: (el deterioro de métodos y objetivos en la lucha contra la indisciplina urbanística y el protagonismo del legislador y la jurisprudencia en la deriva de la institución)*”, en obra colectiva “*Urbanismo y corrupción política (una visión penal, civil y administrativa)*” / coord. por José María Suárez López; Lorenzo Morillas Cueva (dir.), 2013, ISBN 978-84-9031-264-3,.

MARTÍN VALDIVIA, Salvador M^a, “*La ocupación directa como modalidad expropiatoria y su actual falta de cobertura legal. La Sentencia del Tribunal Supremo de 17 marzo 2009 y la anulación del planeamiento general en cuanto imponga la ocupación directa como forma de obtención de terrenos dotacionales en contra del criterio de los particulares*”. En Revista Aranzadi de Urbanismo y Edificación, ISSN 1576-9380, N^o. 20, 2009.

RANDO BURGOS, Esther. “*La disciplina territorial: Especial referencia al caso andaluz*”. *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 56 (2021),

REBOLLO PUIG, Manuel, “*Sucesión de normas administrativas sancionadoras: irretractividad y excepciones*”, en REALA, núm. 16 (2021)