

Los esfuerzos del legislador andaluz por regularizar edificaciones en suelo no urbanizable: un último episodio, la ley 6/2016, de 1 de agosto

M^a Jesús Gómez Rossi

Doctora en Derecho y Profesora Asociada del Departamento de
Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. IMPLICACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE. 1. Implicaciones de carácter social. 2. Implicaciones de carácter económico. 3. Implicaciones medioambientales. 4. Implicaciones urbanísticas. III. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. 1. Antecedentes históricos. 2. Ley de regulación y uso del suelo y ordenación urbana 1956. 3. Ley 19/1975, de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana. 4. Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones de suelo y Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/992, de 26 de junio. 5. Ley 6/98, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones. 6. Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo, el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de suelo y rehabilitación urbana. IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA. 1. La redacción original de la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía y en el Decreto 60/2010 por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía. 2. La primera decidida apuesta por la concreción del régimen jurídico de las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable: La Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA y el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de asentamientos existentes en suelo no urbanizable de

la Comunidad Autónoma de Andalucía. 3. Un paso más para la concreción del régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: Las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero. 4. La obsesión por el régimen jurídico de las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable: La Ley 6/2016, de 1 de agosto de modificación de la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. V. CONCLUSIONES BIBLIOGRAFÍA

RESUMEN: La existencia de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable es una realidad que ha sido abordada genéricamente por los legisladores autonómicos con la finalidad de su regularización. Sin embargo, el problema dista de haber llegado a su fin en la medida que no se ha conseguido aún erradicar las causas del incumplimiento masivo de la norma que, con carácter rígido, impide la construcción en suelo no urbanizable y que son abordadas en el presente estudio. Un recorrido por la legislación estatal y autonómica andaluza nos permite comprobar el progresivo endurecimiento del régimen jurídico de esta clase de suelo que no parece casar con la realidad, lo que ha obligado al legislador andaluz a hacer frente a esta problemática con variados intentos normativos que tratan de facilitar la regularización de inmuebles.

PALABRAS CLAVE: Suelo no urbanizable - Comunidades Autónomas - Prohibición de edificación – Prohibición de parcelación urbanística -Parcelaciones ilegales - Regularización de edificaciones.

The existence of irregular buildings on non-buildable land is a reality which has been addressed generically by the autonomous legislators with the purpose of its regularization. However, the problem is far from reaching the end, to the extent that it has not yet succeeded in eradicating the causes of massive non-compliance with the norm which, with rigid character, prevents the construction on non-buildable land and which are adressed in the present study.

A tour of state and autonomous Andalusian legislation allow us to verify the progressive toughening of the legal regime of this kind of soil that does not seem to marry with reality, which has forced the Andalusian legislator to tackle this problem with various policy atemptps that deal to facilitate the regularization of real state.

KEYWORDS: Non-buildable land – Autonomous Community – Prohibition of building –Prohibition of illegal parcelling – Illegal parcelling – regularization of buildings.

I. INTRODUCCIÓN

El pasado 6 de agosto entró en vigor la Ley 6/2016, de 1 de agosto de modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

Esta nueva Ley supone la décima reforma de la legislación urbanística andaluza¹ que ha sido objeto desde su entrada en vigor de variadas modificaciones sustanciales que han afectado profundamente al régimen jurídico del suelo no urbanizable². A esto cabe añadir que el régimen jurídico de esta clase de suelo ha sido también objeto de desarrollo reglamentario a través del Decreto 60/2010, de 16 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de Andalucía, el Decreto 2/2012, de 10 de enero por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y la Orden de 1 de marzo de 2013 por la que se aprueban las normativas directoras para la ordenación urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero.

¹ Modificada por:

* Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas. BOJA número 251 de 31/12/2003.

* Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo. BOJA n° 227 de 21 de noviembre de 2005.

* Ley 1/2006, de 16 de mayo. BOJA número 98 de 24/05/2006.

* Ley 11/2010, de 3 de diciembre, de medidas fiscales para la reducción del déficit público y para la sostenibilidad. BOJA número 243 de 15/12/2010

* Ley 13/2011, de 23 de diciembre, del Turismo de Andalucía. BOJA número 255 de 31/12/2011

* Ley 2/2012, de 30 de enero. BOJA número 26 de 08/02/2012.

* Decreto-ley 5/2012, de 27 de noviembre, de medidas urgentes en materia urbanística y para la protección del litoral de Andalucía. BOJA número 233, de 28 de noviembre de 2012

* Decreto-ley 1/2013, de 29 de enero, por el que se modifica el Decreto Legislativo 1/2012, de 20 de marzo, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Comercio Interior de Andalucía y se establecen otras medidas urgentes en el ámbito comercial, turístico y urbanístico. BOJA número 25 de 05/02/2013.

* Ley 3/2014, de 1 de octubre, de medidas normativas para reducir las trabas administrativas para las empresas. BOJA número 198 de 09/10/2014.

² La Ley 18/2003, de 29 de diciembre, por la que se aprueban medidas fiscales y administrativas, añade la DA 7ª. BOJA número 251 de 31/12/2003.

* La Ley 13/2005, de 11 de noviembre, de medidas para la vivienda protegida y el suelo, afecta entre otros a los artículos 66, 42, 31, 169, 179, 181, 182, 183, 184, 188, 189, 195, 207, 208 y 210.

* La Ley 2/2012, de 30 de enero, modifica entre otros los artículos 34, 46,1 g), 168.2, 175.3, art. 181.1, art. 185, 201.4 y 201.5. Añade la Disposición adicional Novena, Disposición Adicional Décima, Disposición Adicional duodécima y la Disposición Transitoria Tercera.

La complejidad de este panorama normativo, con tantas y tan improvisadas medidas legislativas requiere un análisis sobre los destinos de esta clase de suelo que nos permita considerar si el espíritu inicial de la Ley 7/2002, de marcado carácter restrictivo respecto a los usos no vinculados en suelo no urbanizable, ha sido definitivamente truncado.

Los cambios legislativos que afectan al Urbanismo nunca son una cuestión baladí, merecen siempre una pausada reflexión por las implicaciones que suponen en otros sectores del ordenamiento jurídico. El urbanismo es una disciplina jurídica que, lejos de ser autónoma, está íntimamente relacionada con otras muchas, y esta incidencia en otros sectores del ordenamiento jurídico es especialmente relevante cuando nos referimos al régimen jurídico del suelo no urbanizable. Nuestra vigente normativa urbanística estatal al referirse a la finalidad de las políticas públicas³ marca como objetivo la armonización de ámbitos y principios aparentemente dispares como la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato y de oportunidades, la salud y la seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, a lo que debiera añadirse la existencia de mandatos constitucionales y estatutarios, que se configuran en el marco de los principios rectores de la política económica y social⁴.

Para introducir esta materia, sin ánimo de agotar esta reflexión, vamos a referirnos a la trascendencia del régimen jurídico del suelo no urbanizable en al menos cuatro sectores: de orden social, económico, medioambiental y urbanístico.

II. IMPLICACIONES DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE.

1. Implicaciones de carácter social.

Por lo que se refiere a las implicaciones de carácter social, sobran evidencias que demuestran que la ocupación residencial desordenada y al margen de la legalidad urbanística del suelo no urbanizable es una realidad manifiesta⁵. El establecimiento de

³ Artículo 3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana. BOE n^o 261 de 31 de octubre de 2015.

⁴ Vera Jurado, D. Disposiciones Generales. En "Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía". Dirección: Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig. Coordinación: José Cuesta Revilla. Editorial Tirant lo Blanch. Año 2003. Página 37.

⁵ La preocupante situación del suelo no urbanizable andaluz, además de en las Exposiciones de Motivos de las distintas modificaciones legislativas que han afectado a esta clase de suelo, se certifica en el Informe Especial del Defensor del Pueblo Andaluz al Parlamento de Julio Año 2000. BOPA n^o 58 de 19 de octubre del año 2000. Puede consultarse en <http://www.defensordelpuebloandaluz.es/content/las-urbanizaciones-ilegales-en-andaluc%C3%ADa>, así como en <http://www.parlamentodeandalucia.es/webdinamica/portal-web-parlamento/pdf.do?tipodoc=bopa&id=4865>.

la segunda residencia en suelo no urbanizable con la intención de acercar a sus moradores al campo, a pesar de la prohibición absoluta que nuestra normativa contempla, ha sido una tendencia marcada, una práctica “*cotidiana y habitual*”⁶ cuyas consecuencias adversas se han analizado con extensión en los distintos Planes regionales y subregionales de Ordenación del Territorio⁷.

A ello sin duda ha contribuido la falta de capacidad (y voluntad) de las Entidades Locales para iniciar y sobre todo culminar los expedientes de protección de la legalidad urbanística, restaurando el orden jurídico perturbado, lo que ha generado en los ciudadanos una auténtica conciencia de impunidad que ha propiciado la situación actual.

De otro lado, las medidas tendentes a la regularización de los asentamientos⁸ y otras edificaciones irregulares, dictadas cíclicamente, inducen a confusión al ciudadano que, de un lado percibe que la norma se aplica con máximo rigor por los tribunales de justicia, incluso del orden penal y por otro, que existen continuos períodos de amnistía que premian inexplicablemente al propietario incumplidor, circunstancias que no contribuyen a una verdadera concienciación social de los perjuicios de la ocupación desordenada del suelo no urbanizable.

⁶ De la Cruz Mera, A. La vivienda en el campo. ¿Una especie en extinción? Revista CEMCI. N° 10. Enero-Marzo 2011. Página 1.

⁷ Véase como ejemplo la Memoria de Ordenación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. Sección 4ª. Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana. [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf]

- Véase también el Diagnóstico territorial del Plan de Ordenación del ámbito de Doñana, aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, que analiza en su apartado 3.2.: “Unas demandas de espacios recreativos y de segunda residencia vinculadas a la población de las aglomeraciones urbanas”. [<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/porta/web/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnextoid=953c2d926c828310VgnVCM1000001325e50aRCRD&vgnextchannel=91de8a3c-73828310VgnVCM200000624e50aRCRD>]

⁸ Cítense como ejemplos:

- En Andalucía, Ley 2/2012, de 30 de enero, Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regulan el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía y ahora la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable.

• En Canarias, Ley 14/2014, de 26 de diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales. ^{BOIC} núm. 2 de 05 de Enero de 2015.

• En Cataluña, Ley 3/2009 de 10 de marzo, de regularización y mejora de urbanizaciones con déficits urbanísticos. DOGC núm. 5342 de 19 de Marzo de 2009.

• En Islas Baleares, Ley 7/2012, de medidas urgentes para la ordenación urbanística sostenible (BOIB núm. 90 de 23 de Junio de 2012) y la propia Ley 2/2014, de 25 de marzo, de Ordenación y Uso del suelo BOIB núm. 43 de 29 de Marzo de 2014

Esta realidad ha provocado que parte de la doctrina cuestione la legislación urbanística instando un cambio normativo que ampare la “vuelta al campo”⁹. El retorno a los valores naturales que se demanda debiera realizarse sin embargo, sin afectar a los principios que sirven de base al urbanismo moderno, vinculados a su vez al desarrollo sostenible. Debiera reconducirse esta demanda a través de una “vuelta al pueblo” más que “una vuelta al campo”, evitando la perjudicial repercusión que para el medio ambiente tiene la ocupación residencial del suelo no urbanizable.

La creación de normas jurídicas prohibitivas o restrictivas de derechos debe venir acompañada de una exhaustiva motivación, evitando la *desuetudo*¹⁰ para que el ciudadano comprenda su necesidad. Sólo así se conseguirá el debido reproche social. Con esta finalidad es necesario informar debidamente al ciudadano, para que comprenda el significado del concepto “*función social de la propiedad*”¹¹.

2. Implicaciones de carácter económico.

Desde un punto de vista económico, la “vuelta al campo” que algunos autores defienden debiera ser enfocada desde otra óptica, no sólo desde el punto de vista turístico o residencial de ocio bajo el concepto de “segunda vivienda”, sino una vuelta al campo con definidas políticas de empleo y formativas que revaloricen este sector primario que el ladrillo y un exorbitado consumismo dejaron definitivamente atrás¹². Como señalara Barnés Vázquez¹³ debe profundizarse sobre los instrumentos económicos y jurídicos que permitan la más eficaz incidencia sobre el medio natural, lo que nos permitirá concluir las bases que garanticen un correcto destino del suelo no urbanizable. A este estudio anima la propia Exposición de Motivos de la Ley 19/1995, de 4 de julio de Modernización de las Explotaciones Agrarias¹⁴ para la que la agricultura

⁹ Rozados Oliva, M.J. La utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Revista de Derecho urbanístico n.º 174. Diciembre 1999. Página 95.

¹⁰ Jordano Fraga, J. “La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”. Editorial Bosch. Barcelona, 1995. Página 582 y ss.

¹¹ Escribano Collado, P. “Los principios informadores de la propiedad privada”. III. La solidaridad como principio inspirador de la propiedad privada en nuestro tiempo. En La propiedad privada urbana. Editorial Montecorvo SA. Páginas 95 y ss.

-Véase Escribano Collado, P. “La propiedad privada urbana”. Revista española de derecho administrativo. N.º 6. 1975. Páginas 449-462.

¹² La vinculación de la actividad agraria con la urbanística puede apreciarse en la previsión contemplada en la Disposición Adicional Séptima de la Ley 3/2012, de 22 de abril, de modificación del Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Cataluña según la cual “El Gobierno, en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la presente ley, ha de iniciar los trabajos para la elaboración del Plan territorial sectorial agrario”.

¹³ La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Civitas. Madrid, 1988. Página 502.

¹⁴ Véase también la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE núm. 299, de 14/12/2007.

además de su tradicional función productiva debe dar satisfacción a nuevas demandas sociales, ligadas a la conservación del medio ambiente y a la economía del ocio en el medio rural, permitiendo diversificar actividades y obtener rentas complementarias al profesional de la agricultura, pero siempre que queden asegurados los equilibrios ecológicos.

Ésta y otras leyes¹⁵ tratan de dotar de merecido protagonismo al medio rural en un contexto puramente económico suponiendo un apoyo incondicional a la agricultura territorial evidenciando que lejos del desencanto que propicia un abandono del medio rural, el legislador trata de revitalizarlo con carácter prioritario, reforzando su natural destino bajo el amparo del concepto de desarrollo sostenible, debiendo promoverse el mantenimiento y la mejora de la actividad agrícola, ganadera y forestal suficiente y compatible con un desarrollo sostenible del medio rural.

No resulta tampoco casual que la llamada Política Regional Europea¹⁶, cuyas inversiones han representado un tercio del Presupuesto total de la Unión Europea haya tenido entre sus principales objetivos el fomento del desarrollo rural mediante la adaptación de las estructuras agrarias y pesqueras, atendiendo las zonas que cuentan con un elevado índice de desempleo agrícola y baja densidad de población, caracterizadas en general por su tendencia a la despoblación.

Algún sector doctrinal sin embargo incide en la necesidad de abandonar cualquier idea de preservar la agricultura, insisten en que España es un país industrial y que hay superar dogmas que no existen sin que tenga sentido alguno proteger suelos agrícolas abandonados¹⁷, es más, entienden que es necesario una reordenación del suelo no urbanizable común que haga posible su uso residencial aislado de primera o segunda vivienda¹⁸, consideran excesivo el rigor de la normativa urbanística del suelo no urbanizable¹⁹. Por eso, para este sector doctrinal, es necesario dotar a la regulación

¹⁵ Véase la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. BOE núm. 299, de 14/12/2007.

¹⁶ En esta línea se enmarca también la evolución histórica de la PAC (The Common Agricultural Policy), que no en vano es la piedra angular de la construcción de la Unión Europea, que trata de poner fin al proceso de deterioro de las rentas agrarias y al declive de la población rural con el grave riesgo de desertización del espacio rural y de deterioro de los equilibrios biológicos y ecológicos.

¹⁷ Jordano Fraga, J. La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 372.

¹⁸ Jordano Fraga, J. El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Editorial. Tecnos. Madrid, 2015. Página 51.

¹⁹ Fernández Rodríguez, T.R. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 130.

-Véase también a Gutiérrez Colomina, V. Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Páginas 21 y 22

jurídica del suelo de una mayor congruencia entre la legislación y la realidad, lo que redundaría en una mayor seguridad jurídica²⁰.

En un contexto de crisis económica como la actual, con tasas de desempleo difícilmente sostenibles, esta revalorización del sector primario debiera ser objeto de un planteamiento objetivo que interesa al urbanista por su repercusión sobre el territorio y por la protección que las normas urbanísticas deben ofrecer al suelo no urbanizable. El turismo de segunda residencia o incluso la acreditada demanda existente de viviendas en suelo no urbanizable por extranjeros que pretenden gozar de las virtudes de nuestro clima son también factores que influyen a este nivel, más aún con el alto poder adquisitivo que suele acompañar este tipo de migraciones. Ahora bien, esta nueva oportunidad de negocio sigue siendo viable en el pueblo²¹ y no tiene por qué generarse necesariamente en el suelo no urbanizable, o ¿es que el clima es distinto en el pueblo que en el campo? En estos supuestos deberán desarrollarse propuestas urbanísticas en el seno de la ciudad compacta que enriquezcan esta demanda.

Por lo que al orden competencial se refiere, serán las Comunidades Autónomas, de conformidad con el artículo 148.1.7 de la Constitución española las que están facultadas para desarrollar una política agrícola propia orientada a la satisfacción de sus propios intereses, siempre y cuando se tenga en cuenta las intervenciones básicas y de coordinación del Estado dentro del sistema económico general (STC 37/1987)²², siendo la actividad de transformación del suelo una decisión esencial desde el punto de vista de la ordenación de la economía²³, que exige no obstante, una acción coordinada y complementaria que mejore la cohesión económica y social entre los diversos territorios, así como la protección y el uso sostenible de los ecosistemas y recursos naturales²⁴.

Habría que detenerse en un capítulo más extenso en otros aspectos económicos derivados del régimen jurídico del suelo no urbanizable, como el relativo a las insostenibles diferencias a nivel autonómico para la implantación de actividades en suelo no urbanizable, capaces de alterar la planificación económica general, afectando asimismo a las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes en las distintas Comunidades Autónomas. Si el régimen jurídico actual del suelo no urbanizable cumple los objetivos impuestos por la Ley 20/2013 de

²⁰ Pemán Gavín, J. La demolición en la disciplina urbanística. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente n^o 187, 2001. Página 37.

²¹ Entiéndase, suelo urbano consolidado.

²² Bermejo Vera, J. Derecho Administrativo (Parte especial). Edit. Kronos. Zaragoza, 1991. Página. 611.

²³ Medina Lemus, M. Derecho Urbanístico. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2006. Página 15.

²⁴ Artículo 45.2 Ley 45/2007, de desarrollo sostenible del medio rural. BOE núm. 299, de 14/12/2007.

9 de diciembre, de garantía de unidad de mercado resulta una cuestión que merece un mayor debate²⁵.

3. Implicaciones medioambientales

El principal argumento en contra de esta ocupación desordenada se encuentra vinculado a factores medioambientales y al principio de desarrollo sostenible²⁶ que informa nuestra legislación urbanística²⁷. En esa evidente tensión entre el derecho al medio ambiente y el desarrollo económico nuestra normativa urbanística se ha decantado por una meta: el desarrollo sostenible, definido en el Informe Brundtland²⁸. El desarrollo sostenible impone el equilibrio de factores económicos, sociales y medioambientales. En este sentido cabe plantearse si los conceptos de desarrollo sostenible y sostenibilidad así definidos son compatibles en alguna medida con el crecimiento desordenado que la ocupación residencial del suelo no urbanizable supone. Un estudio de las repercusiones de la actividad urbanística sobre el entorno y en particular sobre las agresiones ambientales producidas en las distintas fases de transformación urbanística nos revela la gravedad de esos variados efectos o impactos ambientales, tales como destrucción de la cubierta vegetal, contaminación de aguas, incremento de la aridización, degradación del paisaje...²⁹, debiendo concluirse con González Pérez³⁰ que la ciudad destruye al campo y a los hombres que le sirven, de ahí la reacción de los Ordenamientos en defensa de la agricultura, incluso a nivel europeo.

²⁵ Gómez Rossi, M^a J. “El debate competencial de las declaraciones de utilidad pública e interés social: su afeción a las condiciones básicas de igualdad y a la autonomía local. Su repercusión en el ámbito económico”. *Revista de Práctica Urbanística*. N^o 144. Año 17. Enero-Febrero 2017. Página 70.

²⁶ . Para un completo resumen sobre la evolución de este concepto véase a M. Ángeles González Bustos, en “Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible”. *Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica*. Director Tomás Quintana López. Coordinadora: Ana Belén Casares Marcos. Páginas 41 y ss.

²⁷ Artículo 3 Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

²⁸ Incorporado a la Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano de Estocolmo de 1972. Asamblea de la ONU. Año 1983. Comisión Mundial para el estudio del binomio Medio Ambiente - Desarrollo. Informe final.

²⁹ Moreno Molina, A.M. *Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible*. Editorial Tirant monografías. Valencia. 2008. Páginas 28 y ss.

-Para un mayor detalle sobre la protección del paisaje a nivel normativo y jurisprudencial, Pérez González, C. *Relaciones entre la Ordenación Urbanística y la Protección del Paisaje*. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n^o 243. Año 2008

³⁰ *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*. Editorial Thomson. Navarra, 2008. Página 129.

Jordano Fraga³¹ junto con un importante sector de la doctrina³² defiende un enfoque positivo del suelo no urbanizable que permita actuaciones que sean racionales, y sobre todo, ambientalmente racionales. Debemos matizar sin embargo el enfoque positivo de esta clase de suelo, que no debe amparar usos residenciales no vinculados. Un enfoque positivo que reconozca en primer lugar efectivamente que el suelo no urbanizable ha dejado de tener carácter residual, dotándosele de mayor protagonismo, porque lejos ya del nacimiento de las primeras normas urbanísticas que centraban su interés en la ciudad, la relevancia de esta clase de suelo desde el punto de vista medioambiental de la mano del principio de sostenibilidad que a nuestro urbanismo informa, está fuera de toda duda, y porque es necesario un reforzamiento de su verdadera utilidad, con políticas de empleo que promuevan su correcto uso, respaldadas incluso por jurisprudencia constitucional al respecto. Y bajo este enfoque nace la Ley 8/2007, de 28 de mayo, que provoca la reconsideración positiva del suelo rural³³.

Este enfoque positivo del suelo no urbanizable desde el prisma del desarrollo sostenible ha sido identificado por Rodríguez-Chavez Mimbreno³⁴ como “*multifuncionalidad o plurifuncionalidad*”, la creación de empleo y riqueza queda así indisolublemente unida a la protección del medio rural y al uso sostenible de los recursos naturales.

Es más, este enfoque del suelo no urbanizable que defendemos no puede ser sino la única opción posible si atendemos a las tendencias del urbanismo internacional que López Ramón denomina urbanismo supranacional europeo³⁵. Intentar defender la ocupación del suelo no urbanizable, la eliminación de normas prohibitivas para su ocupación en mayor o menor medida es una medida contrarcorriente en muchos sentidos que se resumen en la idea de ciudad compacta, que por motivos medioambientales se defiende desde las instituciones europeas. Sobre los necesarios límites al crecimiento se ha pronunciado abundantemente la doctrina³⁶.

Mucho se ha debatido además sobre el alcance constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado del artículo 45 de la CE, como derecho subjetivo pero tam-

³¹ La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 372.

³² Véase a Gutiérrez Colomina, V. Obra citadas en bibliografía.

³³ En el mismo sentido, Leguina Villa, J y Razquín Lizarraga, M.M^a. Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Página 382 y ss.

³⁴ La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. N^o 273. Año 2012. Páginas 153-192.

³⁵ Fundamentos y Tendencias del Urbanismo Supranacional Europeo. Revista de Urbanismo y Edificación, n^o 9. Año 2004. Páginas 71 y ss.

³⁶ Puchalt Ruiz, M. Los nuevos paradigmas del urbanismo europeo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 247. Año 2009.

bién como “deber de conservarlo”³⁷. Sea cual sea la postura que defendamos sobre el contenido constitucional del derecho a un medio ambiente adecuado, las repercusiones de una ocupación indiscriminada y que han sido sucintamente descritas, no son compatibles con un desarrollo coherente de este derecho constitucional.

4. Implicaciones urbanísticas

Una vez analizados estos principios que inspiran las nuevas tendencias del urbanismo internacional no podemos sino concluir de nuevo su incompatibilidad con un crecimiento desordenado en suelo no urbanizable, analizando ahora la repercusión sobre el propio ordenamiento jurídico urbanístico.

La definición de desarrollo sostenible y la planificación urbanística son incompatibles con un crecimiento desordenado del suelo no urbanizable. El término planificación se opone intrínsecamente a ocupación desordenada. La ocupación indiscriminada no supone por tanto simplemente un impacto medioambiental y paisajístico relevante sino que incide también en la planificación urbanística considerada desde la óptica del desarrollo urbano sostenible. La población incardinada en estos asentamientos o viviendas irregulares debiera ser computada en orden a la ratio de los preceptivos estándares urbanísticos, de lo contrario se mermaría el correcto funcionamiento de la ciudad en sus diversos niveles: asistenciales, educativos, comerciales, movilidad, accesibilidad... De otro lado, las condiciones de ocupación de esos inmuebles son difícilmente sostenibles en orden a la seguridad y salubridad, dado que no se han realizado los necesarios estudios de impacto, lo que puede entrañar enormes riesgos para la población que las habita.

En el mismo orden se sitúa el procedimiento de regularización de asentamientos generalmente establecido por las normas que contempla un sometimiento pleno a la acción urbanística, aunque matizado ahora en la Ley 6/2016, cumplimiento de la función social de la propiedad, distribución de beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados y justa distribución de los mismos asegurando la participación de la Comunidad en las plusvalías generadas por la acción urbanística. Los municipios afectados verán compensada su dejación de funciones en orden al ejercicio de la protección de legalidad, entonando el *mea culpa*, con una evidente privación de su potestad de planeamiento, abocados a planificar aquellas zonas que han sido ilegalmente ocupadas en detrimento de otras que pudieran ser más óptimas para el desarrollo del municipio. Cabe plantear si ésta es la única solución equilibrada viable,

-Hinojosa Martínez, E. La Ley del Suelo de 2007, su habilitación competencial y su incidencia sobre la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Revista de derecho urbanístico y medio ambiente. Nº 241. Año 2008. Página 134.

³⁷ López Ramón, F. El Medio Ambiente en la Constitución Española. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente nº 222. Año 2005. Páginas 183 y ss.

resultando discutible además que puedan justificarse en todo caso los límites de la discrecionalidad del planificador: racionalidad, proporcionalidad e interdicción de la arbitrariedad, lo que exige una coherencia interna de la decisión³⁸.

Ahora bien, cuestión distinta es la de aquellas edificaciones de carácter aislado, no integradas en asentamientos que quedan al margen de la acción urbanística. Los procedimientos de regularización suelen asemejarlas al régimen de fuera de ordenación que les permite obtener suministros garantizando su ocupación, pero sin cumplimiento de la función social de la propiedad, de distribución de beneficios y cargas o lo más importante, sin participación de estos inmuebles en las plusvalías que deben generarse para la comunidad.

Cuestionando la premisa de la propia regularización, en última instancia deberían al menos arbitrarse fórmulas precisas para que ésta participe de estos principios sin privilegios. Más aun considerando que estas edificaciones van a revalorizarse ineludiblemente al convertirse en bienes preciados, por los impagables beneficios de su dotación de espacios libres, en pleno contacto con la naturaleza. Su valor se potenciaría aún más considerando la imposibilidad legal teórica de realizar una nueva construcción en similares condiciones, por mero agotamiento en definitiva.

III. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL.

El régimen jurídico del suelo no urbanizable ha tenido históricamente un papel residual en nuestro ordenamiento jurídico frente al protagonismo de los suelos urbanos y urbanizables. La normativa urbanística se ocupó en primera instancia de la ciudad como fuente de conflicto pues era allí donde se originaron las primeras deficiencias que hicieron necesaria una urgente intervención legislativa. Nuestro ordenamiento jurídico se ha dotado de normas de una calidad técnica considerable tratando de dar respuesta a la ordenación territorial y urbanística de los grandes núcleos urbanos y subsidiariamente, del suelo no urbanizable. Como resultado de esto, se han ordenado las ciudades, dotándolas de suficientes equipamientos y servicios, garantizando la seguridad, la salubridad y la convivencia de los ciudadanos en un entorno adecuado. A nivel urbano pues, se ha conseguido un ejercicio óptimo de la función pública que el urbanismo representa en el marco del principio de un desarrollo sostenible, sin perjuicio de que se hayan podido producir también algunos excesos. Esta lógica pre-

³⁸ Véase a Vera Jurado, D. e Ildefonso Huertas, R. M^o. La Ordenación Urbanística. En "Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía". Dirección: Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig. Coordinación: José Cuesta Revilla. Editorial Tirant lo Blanch. Año 2003. Página 56.

ocupación por el suelo urbano como fuente inagotable de problemas determinó un ritmo más lento en la evolución de los instrumentos jurídicos que afectan al suelo no urbanizable. Ello no obstante, a medida que se iba produciendo un progresivo control de los problemas urbanos, el suelo no urbanizable fue adquiriendo cada vez mayor relevancia³⁹. Es en estos momentos cuando se centran las miradas en los efectos de esa atención secundaria al campo por el interés despertado primero por la ciudad consolidada, y después, por aquella que debía desarrollarse para dar cobertura a la demanda existente. Esa visión resultaría contraria a varios principios que presiden nuestro ordenamiento jurídico. Muchos han sido los avances normativos que han determinado que en el suelo no urbanizable los mecanismos jurídicos de prevención y reacción se hayan ido perfeccionando con el transcurso de los años a nivel normativo, pero aunque se ha seguido progresando, no puede hablarse de la misma dinámica en cuanto al ejercicio efectivo de estos instrumentos.

1. Antecedentes históricos.

La evolución histórica del urbanismo va ligada al concepto de ciudad⁴⁰ y en esta primera afirmación podemos intuir, como se ha avanzado, las carencias del régimen jurídico del suelo no urbanizable. En lo que quedaba fuera de la ciudad, como se plantearía García Rubio⁴¹ para el Derecho Romano, no había ordenación desde el punto de vista jurídico, a él no alcanzaba la vigencia de las normas y ordenanzas municipales de ordenación, y así sería hasta el año 1956. En aquel momento no existía aún peligro para los intereses públicos, las circunstancias económicas y técnicas de entonces no permitían el levantamiento de nuevos núcleos urbanos que provocaran aprovechamientos abusivos que conllevaran queja o reacción social⁴².

Con carácter previo a la legislación de suelo de 1956, el urbanismo español se regía por una serie de disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integraban un conjunto orgánico, Leyes de Ensanche y Extensión, de Solares....⁴³.

La propia Exposición de Motivos de la Ley 8/2007, nos habla de la Historia del Derecho Urbanístico español en la que el verdadero protagonista ha sido el suelo

³⁹ En el mismo sentido, Argullol i Murgades, E. La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística. Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del derecho urbanístico local en el siglo XXI. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2008. Página 39.

⁴⁰ Cancellor Fernández, A, sintetiza la importancia de la ciudad en sus diferentes etapas históricas en: Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1992. Página 32.

⁴¹ Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 14.

⁴² Parada Vázquez, R. XVII Temas de Derecho Urbanístico. Urbanizaciones Privadas y suelo no urbanizable. Gráficas Summa. Oviedo, 1980. Página 228.

⁴³ Para un exhaustivo análisis de la normativa anterior al 56, véase Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004.

urbanizable, mientras el suelo rústico o no urbanizable, no ha merecido apenas atención. También la Ley 8/2013, de rehabilitación, regeneración y renovación urbana admite que la tradición urbanística se ha volcado fundamentalmente en la producción de la nueva ciudad.

Hagamos un breve repaso a nivel estatal (porque la tradición urbanística autonómica es demasiado reciente y diversa) para comprobar cómo esto ha cambiado.

2. Ley de regulación y uso del suelo y ordenación urbana 1956⁴⁴.

Esta Ley de Regulación y Uso del Suelo y Ordenación Urbana del año 1956 recogía una amplia tradición histórica: la permisible atribución de edificabilidad al suelo rústico⁴⁵, suelo que recibe esta denominación del primer Catastro inmobiliario del siglo XVIII, el del Marqués de Ensenada, que lo distingue del suelo urbano por su valor agrario, ganadero o forestal.

La ley supuso una auténtica revolución dentro del concepto del derecho de propiedad y no fue bien acogida, muchos autores constatan el generalizado incumplimiento⁴⁶, que colaboró en el proceso de alteración progresiva de la naturaleza del suelo rústico llegando a justificar la creación de núcleos residenciales al margen de cualquier ordenación urbanística.

La Exposición de Motivos de la Ley del 56 parte de la consideración de la insuficiencia de los textos legales vigentes para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requerían, y en ese orden de cosas, se analizan los principales problemas que se plantean y que sólo tangencialmente afectan al suelo no urbanizable, que no es objeto de protección específica salvo por la preocupación por la especulación del suelo y su repercusión en la actividad agrícola.

No interesaba en definitiva al legislador del 56 la situación del suelo rural en un momento de fuerte movimiento migratorio del campo a la ciudad, que hacía preocu-

⁴⁴ BOE núm. 135, de 14 de mayo de 1956

⁴⁵ La motivación de esta legislación de suelo rústico la encuentra García Rubio, F. en las consecuencias de la guerra civil que había provocado el deterioro de la vivienda en la ciudad ocasionando un cierto retorno al campo que ayuda a consolidar los asentamientos tradicionales, con un aprovechamiento muy limitado. García Rubio, F. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 15.

⁴⁶ Pareja i Lozano, C. en Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990. Págs. 53 y 58.
- Pareja i Lozano, C. La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 298 y ss.

- Porto Rey, E. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Página 323.

pante la situación de ésta pero bajo ninguna circunstancia, existía sensación de riesgo para las zonas agrarias.

La Ley determinaba que el suelo rústico era residual, lo que trasluce, como bien reconocen Díez Picazo y Ponce de León⁴⁷ un urbanismo vinculado al nacimiento y evolución de la ciudad y que se despreocupa del suelo rústico, aunque hay quien sostiene en minoría, véase a Fernández Rodríguez⁴⁸, que no existió desatención por parte del legislador que siempre tuvo intención de ordenar el territorio entero.

Otros autores⁴⁹ tratan de valorar los incuestionables aspectos positivos de esta norma considerando su contribución a la consolidación de una cultura urbanística y a la renovación del derecho de propiedad, considerándola una norma adelantada a su tiempo que supo importar técnicas ya ensayadas en Derecho Comparado, aprovechando esas experiencias pero haciendo obra propia⁵⁰, lo que ha permitido la pervivencia de gran parte de sus normas a nivel estatal y después autonómico⁵¹.

La producción legislativa posterior⁵² iría encaminada a la consecución de más suelo urbanizable para hacer posible la descongestión de las ciudades, al margen de cualquier preocupación por el suelo no urbanizable.

3. Ley 19/1975, de mayo, de reforma de la Ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana⁵³.

Ya en 1969 era evidente la necesidad de reformar la Ley. La existente prácticamente sólo había servido para crear una conciencia urbanística. Así nace la Ley 19/1975, de 2 de mayo que daría lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, norma que

⁴⁷ Problemas jurídicos del urbanismo. Revista de Administración Pública. N° 43, 1964. Páginas 37-50.

⁴⁸ Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor, 2001. Página 129.

⁴⁹ Parejo Alfonso, L. Derecho Urbanístico Instituciones Básicas. Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986. Página 53.

⁵⁰ Fernández Rodríguez, T. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 21.

⁵¹ Vaquer Cabellería, M. Cincuenta años de la Ley del Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N° 225. Año 2006. Página 11.

⁵² Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de urbanismo y vivienda; la Ley 86/1965, de 17 de julio, sobre normas aplicables a la delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión de Madrid y en la misma línea el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre "Actuaciones Urbanísticas Urgentes".

⁵³ BOE núm. 107, de 5 de mayo de 1975.

fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1987).

La Ley del Suelo de 1975 establece que la clasificación del suelo es una determinación exclusiva del Plan General de Ordenación, siendo éste el elemento fundamental del sistema de ordenación urbanística necesario para el desarrollo de cualquier actividad urbanística.

La Exposición de Motivos de la Ley del 75 hace escasa referencia a los valores dignos de protección del suelo no urbanizable y a las innovaciones de su régimen jurídico, aunque destaca ya que excluye cualquier urbanización. Sin embargo, del estudio del articulado se deduce como bien dice Argulloll Murgadas⁵⁴ una renovada preocupación por la protección de la naturaleza que se traslada al régimen jurídico. La innovación más sustancial respecto al suelo no urbanizable es la supresión del derecho al aprovechamiento mínimo⁵⁵. Sin embargo, considera Parejo Alfonso⁵⁶ que no existe en la Ley propósito real y decidido de ordenación positiva e integral de esta clase de suelo; antes al contrario, se le ordena de manera negativa y residual, se definen únicamente los límites pero el régimen jurídico queda vacío de contenido, haciendo referencia sólo a la permisibilidad de viviendas unifamiliares siempre que no constituyan núcleo de población así como las reconocidas de utilidad pública o interés social que necesariamente hayan de ubicarse en el medio rural, conceptos jurídicos indeterminados que generarían además incertidumbre e interpretaciones de todo tipo⁵⁷.

La Ley distingue dos categorías de suelo no urbanizable, el suelo al que el Plan no incluya como suelo urbano o urbanizable, es el residual o común y los espacios con especial protección por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico que es el de protección específica.

⁵⁴ . Estudios de Derecho Urbanístico. Madrid, 1984. Página 256.

⁵⁵ Una supresión acertada porque como reconoce Carceller Fernández, A., al propietario del suelo no ha de reconocérsele facultad de edificar con el riesgo de dar lugar a una urbanización fraudulenta o clandestina. Instituciones de Derecho Urbanístico. Editorial Montecorvo. Madrid, 1991. Página 323.

⁵⁶ Problemas básicos del Urbanismo actual. Derecho Urbanístico Local. Editorial Civitas. Madrid, 1992. Página 33.

⁵⁷ Pareja i Lozano, C. La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 309.

Se produce además un cambio en la denominación del suelo, de rústico a no urbanizable que tiene su significado vinculado a la dotación de función urbanística a esta clase de suelo, aunque ésta función sea precisamente la de no urbanizarse⁵⁸.

Este era el marco normativo general del suelo no urbanizable hasta la promulgación de la Constitución Española de 1978 que supondría un cambio sustancial en orden a la atribución de competencias en materia urbanística.

Desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, en diciembre de 1979, País Vasco y Cataluña, todas las Comunidades Autónomas han asumido competencia plena en materia urbanística. Es a partir de este momento cuando algunas Comunidades Autónomas empiezan a ejercer sus competencias en urbanismo y se dictan las primeras leyes que intentaban configurar su propio ordenamiento jurídico urbanístico y que convivirán con la legislación estatal sobre la materia.

4. Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones de suelo y Texto Refundido de la Ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio⁵⁹.

El siguiente eslabón a nivel estatal viene constituido por la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo que por primera vez recoge en el Título I, régimen urbanístico de la propiedad del suelo, un Capítulo específico, el segundo, que regula el régimen jurídico del suelo no urbanizable que incidiría de nuevo en el carácter vinculado del suelo rústico⁶⁰ y que recoge fundamentalmente tres ideas⁶¹, menor rigidez en la delimitación del uso, el aprovechamiento edificatorio del suelo no urbanizable queda indefinido y la finalidad del planeamiento es de protección.

El Título I está dedicado a regular el régimen urbanístico del suelo y sus normas son de distinta naturaleza, las contenidas en el capítulo I, que lleva la rúbrica de “Principios generales”, tienen todas el carácter de legislación básica, asimismo, tendrán también el carácter de legislación básica de conformidad con la Disposición Final primera los artículos 1 a 11 y en consecuencia el Capítulo II relativo al suelo no urbanizable.

⁵⁸ Argullol Murgadas, E. Estudios de Derecho Urbanístico. Madrid, 1984. Página 271.

- Pareja i Lozano, C. La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Año 2006. Páginas 304.

⁵⁹ BOE núm. 156, de 30 de junio de 1992

⁶⁰ RJ 1991/956. STS de 15 de febrero de 1991, resume el contenido del régimen urbanístico del suelo no urbanizable en esta Ley 8/1990.

⁶¹ Gutiérrez Colomina, V. Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N° 29. 1995. Página 263.

El principal mérito de la Ley es resumido por LLiset Borrell⁶², llevar el concepto de propiedad vinculado a la función social a sus últimas consecuencias estableciendo distintos grados de aprovechamiento en función del cumplimiento de las previsiones del Plan. No obstante, fue calificada⁶³ como autoritaria y rígida, extremadamente teoricista y apartada de la realidad con un encadenamiento rígido y formal de deberes de forma que o bien no nacen o se pierden cuando no se cumplen, a lo que añade Fernández Rodríguez⁶⁴, la torpeza de reforma de una Ley, la del 76, que hubiera llegado muy probablemente a nuestros días.

Y en lo que a nuestro ámbito de estudio respecta en definitiva, desde el 56 hasta el 90, el debate urbanístico se sitúa a otro nivel, se centra en la problemática de obtención de suelo urbano y en la gestión del suelo urbanizable, el suelo no urbanizable sigue teniendo carácter residual. En esta época el problema es más la carencia de suelo para una primera vivienda que los derivados de la ocupación ilegal de suelo no urbanizable con una segunda.

A este texto legal seguiría el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio que se ocupará en el Capítulo II del Título I del régimen jurídico del suelo no urbanizable incidiendo en el mismo sentido sobre el destino vinculado, la prohibición de fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria, de parcelaciones urbanísticas y limitando la posibilidad de construcción a la explotación agrícola, servicios de obras públicas, utilidad pública e interés social y residencial aislado.

Las dificultades iniciales sobre el régimen jurídico del suelo no urbanizable se acrecientan por las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la Constitución⁶⁵.

El suelo no urbanizable, cualquiera que fuera su categoría, no podrá ser objeto de la actividad urbanística, quedando fuera del proceso urbanizador. Fernández Torres⁶⁶ considera que el nuevo texto legal se excede en la tarea de refundición al pro-

⁶² La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Nuevo Panorama Urbanístico tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997. Página 51.

⁶³ Fernández Torres, J.R. Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico. Editorial Aranzadi, 1991. Páginas 68 y ss.

⁶⁴ Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 37.

⁶⁵ González Pérez, J. Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992). Editorial Civitas. Madrid, 1993. Páginas 84 y ss.

- Gutiérrez Colomina, V. Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 29. 1995. Página 81.

⁶⁶ Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido. Revista de Administración Pública, n^o 131. Página 136.

hibir en suelo no urbanizable no sólo los fraccionamientos en contra de la legislación agraria, tal como hacía el anterior texto legal sino también “o en otra aplicable”.

Respecto a la clasificación del suelo el Texto Refundido del 92 se refería al suelo no urbanizable o equivalente, y ello porque muchas Comunidades Autónomas habían legislado ya sobre la materia y habían vuelto a utilizar la terminología anterior de suelo rústico. Entre las Comunidades Autónomas que cuentan ya con leyes específicas de suelo o con leyes que afectan a la Disciplina Urbanística se encuentran Cataluña, Canarias, Asturias, Madrid, Islas Baleares, Galicia y Valencia.

Este Texto Refundido de la Ley del Suelo fue objeto de recursos de inconstitucionalidad acumulados por varias Comunidades Autónomas que consideraban que se había vulnerado el régimen competencial constitucionalmente establecido, produciéndose en palabras de Pérez Moreno, un auténtico “terremoto jurídico”⁶⁷, que produce la ruptura del ordenamiento jurídico estatal que había venido conviviendo sin dificultades con las legislaciones autonómicas⁶⁸, poniéndose en tela de juicio el Derecho Urbanístico español⁶⁹.

Por lo que interesa al suelo no urbanizable, varias fueron las cuestiones debatidas en torno a su régimen jurídico, sustancialmente afectaban al contenido o significado de las “condiciones básicas” que permitirían en su caso al legislador estatal regular determinados aspectos concernientes al régimen jurídico de esta clase de suelo, el Tribunal Constitucional vino a refrendar la limitación de usos contenida en el Texto Refundido del 92 así como la competencia estatal para el establecimiento de esta delimitación negativa del derecho de propiedad, todo ello en orden a garantizar las condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes de todos los españoles. Cabe concluir⁷⁰ que, respecto al suelo no urbanizable, perdura la misma normativa anterior a la STC 61/1997.

⁶⁷ Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 43. 2001. Página 125.

⁶⁸ Fernández Rodríguez, T. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. El desconcertante presente e imprevisible futuro del Derecho Urbanístico. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997. Páginas 17 y ss.

⁶⁹ Pardo Moreno, A. Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. Revista andaluza de Administración Pública. Nº 88. 2014. Página 379.

⁷⁰ González Pérez, J. y Toledo Jáudenes, J. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Efectos de la STC 61/97, sobre la normativa urbanística estatal. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997. Página 239.

5. Ley 6/98, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones⁷¹.

Una de las principales novedades de la Ley 6/98 afecta a la clasificación del suelo, pues si hasta su entrada en vigor el suelo no urbanizable estaba constituido por toda la porción del término municipal que no estuviese clasificado como suelo urbano o urbanizable, la nueva Ley da un giro a esta clasificación y establece que tanto el suelo urbano como el suelo no urbanizable son terrenos que responden a criterios tasados por la Ley, siendo el resto del término municipal suelo urbanizable.

Esta ley venía a llenar el vacío dejado por la sentencia anulatoria y respecto al suelo no urbanizable el artículo 9 identificaría los criterios que debieran concurrir para la consideración de un suelo como no urbanizable, en concreto, aquellos en los que concurra algún régimen de especial protección, que sea necesario preservar o que resulten inadecuados para el desarrollo urbano, mientras que en su artículo 20.1 prescribía un contenido similar al de la legislación precedente permitiendo los usos vinculados y excepcionalmente actuaciones específicas de interés público.

La ley del 98 supone en primera instancia que el suelo no urbanizable deje de tener carácter residual, para pasar a serlo el urbanizable de acuerdo con el criterio liberalizador en la obtención de suelo con destino urbano. En cualquier caso el debate aquí no interesa en la medida que residual o no, lo que no avala la legislación urbanística es el crecimiento desordenado.

En cuanto a las principales novedades de la Ley 6/1998⁷² además de afectarse al régimen jurídico de protección del suelo no urbanizable, eliminando cualquier referencia al uso residencial⁷³, se modifica la clasificación del suelo con una doble lectura. Si atendemos al especial estudio que a partir de la entrada en vigor de esta norma habría que realizar sobre el suelo no urbanizable y sus valores dignos de protección a todos los niveles, la conclusión no podría sino ser positiva⁷⁴. En el ámbito del planeamiento

⁷¹ BOE núm. 89, de 14 de abril de 1998.

⁷² Estevez Goytre, R, resume las novedades de la ley del resto de clases de suelo en “Manual de derecho urbanístico: tras la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen de suelo y valoraciones: doctrina, legislación y jurisprudencia”. Editorial Comares. Granada, 1999. Páginas 28 y ss.

⁷³ Bocanegra Sierra, R. y Huergo Lora, A., se refieren a una ley que aunque muy contenida, es menos flexible que sus predecesoras no admitiendo más usos en suelo no urbanizable que el de interés público, sin mencionar la vivienda unifamiliar aislada ni los núcleos rurales, reconocidos cada vez más por las Leyes urbanísticas autonómicas. En “El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias”. Iustel. Madrid, 2005. Página 111.

⁷⁴ Fenómeno que como constata Fernández Rodríguez, T. se había reproducido con carácter previo en otras legislaciones europeas citando como ejemplos el “Town and country planing acts” de 1939 o la idea totalizadora francesa a partir de 1944 del “aménagement du territoire”, a lo que añade el valor del suelo como recurso material escaso y que no puede incrementarse, por lo que ha de utilizarse en interés de todo el pueblo. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001. Página 16.

general se abriría un gran debate técnico y jurídico sobre el suelo no urbanizable y sus valores antes no apreciado. Sin embargo, si partimos de la declaración de intenciones que realiza la propia Exposición de Motivos, resulta obvio que las modificaciones en torno al cambio de clasificación de suelo no están motivadas en un especial interés por los valores dignos de protección del suelo no urbanizable sino todo lo contrario, salvar lo mínimo para que el resto pueda ser susceptible de transformación. En el año 98 seguimos sin encontrar una legislación urbanística que otorgue un carácter central, que reivindique una categoría de suelo no urbanizable al menos equiparada en importancia a las otras dos, antes era residual y ahora que pareciera haber adquirido centralidad, la propia Exposición de Motivos viene a aclarar que se hace con el único objeto de flexibilizar la transformación del suelo, relegando de nuevo la importancia del suelo rústico que nos ha traído a la situación en la que nos encontramos.

El RD-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector Inmobiliario y Transportes, modifica sustancialmente el régimen jurídico del suelo no urbanizable. Dicha reforma suprimió el párrafo residual del artículo 9⁷⁵ de la Ley 6/98, que permitía clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que el Plan considere inadecuados para un desarrollo urbano, quedando reducida esta clase de suelo a los terrenos que estén sometidos a algún régimen de protección especial incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón a sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o bien que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores antes citados, o por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales.

Las novedades introducidas por el Real Decreto-Ley 4/2000 se vieron a su vez afectadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Al artículo 9.2 se le añaden los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados o en función de las servidumbres para la protección del dominio público, por su valor agrícola forestal, ganadero, por sus riquezas naturales, los que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter

⁷⁵ Estevez Goytre, R. se refiere a las reacciones de la doctrina y la jurisprudencia sobre la posible inconstitucionalidad de esta eliminación del párrafo ya que no dejaba margen de discrecionalidad a las Corporaciones Locales para clasificar el suelo no urbanizable. En "Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia". Editorial Comares. Granada, 2006. Páginas 9 y ss.

territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística; lo que en la práctica se traduce en una mayor capacidad de los Ayuntamientos para clasificar suelo no urbanizable. En este sentido, como bien señala Pérez Andrés⁷⁶ se hace un esfuerzo por dejar claro que no valen los criterios subjetivos de clasificación del suelo no urbanizable, no puede tratarse de una cuestión de opción sino de una constatación objetiva de unos valores que hacen inadecuada su transformación. El legislador respeta con esta Ley la doctrina del Tribunal Constitucional aunque al reordenar el campo del derecho general, incide inevitablemente en el derecho supletorio⁷⁷.

Pero la Ley 6/98 también sería sometida a juicio ante el Tribunal Constitucional, resolviéndose tres años después por la STC 164/2001, de 11 de julio⁷⁸. La sentencia sólo declara la inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley, así como de la DF única, que induciría en palabras de Pérez Moreno⁷⁹, un vaciamiento sustantivo de la competencia estatal sobre el urbanismo.

Por lo que respecta al suelo no urbanizable, dos fueron los artículos objeto de análisis por el Tribunal Constitucional en esta sentencia, los artículos 9 y 20 que fueron declarado constitucionales.

Estas sucesivas modificaciones o reformas legislativas de la normativa estatal provocadas tras la entrada en vigor de la Ley 6/98, generaron una cierta sensación de desorientación, de incertidumbre a nivel jurídico no falta de polémica, de caos ante los recursos de inconstitucionalidad planteados, llegando a concluirse que habíamos pasado de tener el mejor o uno de los mejores ordenamientos urbanísticos del mundo, a ser sin duda el peor⁸⁰.

En resumen, la ley 6/98 establece nulas posibilidades edificatorias y urbanizadoras en suelo no urbanizable, sólo excepcionalmente podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, pero no se recoge la posibilidad del TR del 92 de viviendas familiares en lugares en los que no exista peligro de formación de núcleo de

⁷⁶ Pérez de Andrés, A.A. "El alcance de la reforma operada en la Ley Estatal 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario". Revista andaluza de Administración Pública n° 52. Año 2003. Página 46.

⁷⁷ Para un mayor detalle sobre esta materia: L. Parejo Alfonso. "El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística". Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Marcial Pons. Madrid, 1998. Página 119.

⁷⁸ RTC 2001/164.

⁷⁹ Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo. Revista Andaluza de Administración Pública. N° 43. 2001. Página 133.

⁸⁰ González Berenguer y Urrutia, J.L. Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N° 171. Año 1999. Página 19.

población, en contra, como señalaba Parada Vázquez⁸¹ de la legislación autonómica, la confrontación es evidente, al punto de plantearse si estaría emergiendo una nueva categoría de suelo, el urbanizable pero edificable, ya previsto en la Ley del Suelo de 1956.

A nivel autonómico, a grandes rasgos pueden sintetizarse con García Rubio⁸² dos modelos, el valenciano de la Ley 4/92, proteccionista y limitador de la construcción y el modelo canario con una regulación similar pero por circunstancias geográficas y físicas diferentes. Además de dos modelos jurídicos, hay que distinguir dos modelos socioeconómicos, de Castilla para arriba, donde los suelos son más escasos, las poblaciones son más antiguas y más tradicionales hay un aprovechamiento rústico en suelos rurales, Navarra, País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla León, porque Aragón está despoblado en ese aspecto. El levante está muy poblado y así Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, el suelo no urbanizable abunda y por tanto es posible establecer limitaciones, no existiendo esa tradición socioeconómica de poblamiento rural, de parroquias rurales.

6. Ley 8/2007, de 28 de mayo de suelo⁸³, el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio⁸⁴ y el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana⁸⁵.

La preocupación por los usos constructivos y por la protección del régimen jurídico del suelo no urbanizable está lejos de motivar⁸⁶ la redacción de una nueva ley y podemos concluir que los preceptos que se ocupan del suelo no urbanizable se incorporan al nuevo texto legal con el objeto de evitar la dispersión normativa.

El análisis que realiza la doctrina en torno a las causas que motivan la reforma urbanística se ocupa principalmente del crecimiento desmesurado del suelo urbanizable provocado por la liberalización urbanística, pero obvia incomprensiblemente el provocado por el crecimiento desordenado del suelo no urbanizable motivado por la falta de ejercicio de un régimen adecuado de protección de legalidad e incluso, lo que resulta más grave aún, por el amparo legislativo aportado por algunas Comunidades

⁸¹ Parada Vázquez, R. Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N° 171. Año 1999. Página 19.

⁸² Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003. Página 25.

⁸³ BOE núm. 128, de 29 de mayo de 2007

⁸⁴ BOE núm. 154, de 26/06/2008.

⁸⁵ BOE núm. 261, de 31 de octubre de 2015.

⁸⁶ T. Fernández Rodríguez, explica el debate entre socialistas y populares sobre la liberalización del suelo en “La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general”. Revista de Administración Pública n° 174. Septiembre- Diciembre. Año 2007. Página 65.

Autónomas al efecto. Las continuas reivindicaciones doctrinales y legislativas de un urbanismo sostenible quedan vacías de contenido al no contemplar esta otra realidad, que se evita, como históricamente ha sido tradicional, enfocando de nuevo los problemas al diseño de la ciudad consolidada.

Para Parejo Alfonso⁸⁷ la Ley tiene como objetivos la “*resintonización constitucional*”, la “*reorientación de la política pública territorial*” y la “*restitución a su ser de la política territorial y urbanística*”.

Recordemos que una de las innovaciones principales de esta Ley es el criticado⁸⁸ cambio en la tradicional clasificación de suelo que hace desaparecer las clases por estados que identifican situaciones que son en definitiva, para parte de la doctrina, una misma cosa⁸⁹.

Por lo que aquí interesa, la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, en su Exposición de Motivos lo reconoce explícitamente, evitando así valoraciones imprudentes, la historia del Derecho Urbanístico español se resume bien atendiendo a sus personajes principales “*donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual.*” Y esta desoladora afirmación será probablemente la causa de muchos de nuestros males, la absoluta desatención al régimen jurídico del suelo no urbanizable y lo que es aún más grave, a las consecuencias frente al incumplimiento del poco existente⁹⁰. Y es entonces, en el año 2007, cuando el legislador se acuerda de las previsiones constitucionales sobre el Medio Ambiente y la calidad de vida⁹¹. Pero, los derechos y deberes de los propietarios de suelo no urbanizable siguen siendo los mismos, como dice Baño León⁹², ahora se les llama derechos de los ciudadanos, idea más efectista que efectiva.

⁸⁷ . El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 237. Año 2007. Páginas 14 y ss.

⁸⁸ Jordano Fraga, J. Breves Reflexiones sobre la Ley del Suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Página 326.

- A. Menéndez Rexach. La incidencia de la tipología de suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecidas por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 237. Año 2007. Página 39.

⁸⁹ Leguina Villa, J. y Razquín Lizarraga, M.M^a. Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA. Página 376 y ss.
- Baño León. Derecho Urbanístico Común. Iustel. Madrid, 2009. Página 107 y ss y página 135.

⁹⁰ Argullol Murgades, E. La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística. Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del derecho urbanístico local en el siglo XXI. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2008. Página 39.

⁹¹ López Ramón, F. induce de esta Exposición una fuerte carga ideológica, pero demasiado genérica. . Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2013. Página 38.

⁹² Derecho Urbanístico Común. Iustel. Madrid, 2009. Página 345.

Sin embargo, otros autores, como Iglesias González⁹³ no lo interpretan así y realizando una lectura conjunta de los artículos 9.2 y 8 b) del Texto Refundido, tratan de respaldar una explotación urbanística aislada del suelo no urbanizable, concluyendo una superación de la concepción tradicional del suelo no urbanizable.

Lo cierto es que se añade expresamente, como bien señalara Fernández Torres⁹⁴ la obligación del propietario de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, construcción o edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración, así como satisfacer las prestaciones patrimoniales que se establezcan para legitimar los usos privados no vinculados a la explotación primaria del suelo.

Dentro de estas medidas incorporadas que comentamos cabe destacar también la inclusión en la Ley 8/2007, antes artículo 13.2 y ahora artículo 13.3 del Texto Refundido, del procedimiento de alteración de la delimitación de los espacios incluidos en la Red Natural 2000.

La Ley 8/2007 y los artículos que aún quedaban vigentes del Texto Refundido del 92 pasan a integrar el régimen jurídico vigente a nivel estatal mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo. Este Texto Refundido resume los inconvenientes que han planteado las continuas reformas legislativas a las que se añaden los envites constitucionales. El suelo rural en definitiva, es una situación básica de suelo que encuadra suelo rural urbanizable y el suelo rural preservado. El suelo rural urbanizable incluye el suelo que tradicionalmente se ha clasificado como suelo urbanizable por lo que parece reproducirse el esquema de la Ley 6/1998, de 13 de abril en el que el suelo urbanizable tenía carácter residual, ahora denominado suelo en situación de rural. De nuestro interés, el suelo rural preservado que a su vez puede ser preservado especialmente (categoría que incluye los suelos tradicionalmente protegidos) o preservado genéricamente, para el resto de suelos. Cierto es que la nueva terminología puede generar cierta confusión por la contradicción con las clases de suelo de nuestra tradición urbanística.

En el año 2013 se dicta la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que de conformidad con su Exposición de Motivos tiene por objeto la ciudad consolidada. Esta ley va a provocar una extensa modificación del

⁹³ . Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N° 237. Año 20047. Página 85.

⁹⁴ . El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación. N° 16. Año 2007. Páginas 24 y ss.

Real Decreto Legislativo 2/2008⁹⁵, Texto Refundido de la Ley del Suelo mediante su Disposición Final Duodécima,

Por lo que aquí interesa, respecto al suelo en situación de rural se da nueva redacción al artículo 8, que sin suponer cambio alguno respecto a la original de la Ley 8/2007, otorga una mayor claridad expositiva al apartado para volver a dejar claro, siguiendo una constante tradición histórica, que no son posibles usos no vinculados en suelo no urbanizable, más que aquellos que vengan acompañados de una declaración de interés social, debiendo concluirse en consecuencia que no se contempla en ningún momento la posibilidad de construcción en suelo rural o rústico, al margen de los supuestos mencionados.

Más tarde tuvo lugar un nuevo importante pronunciamiento del Tribunal Constitucional en sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014 sobre la legislación de suelo TR 2008 que a pesar de su enorme interés por su incidencia de nuevo en el análisis de los títulos competenciales en el urbanismo, no acaba afectando al régimen jurídico del suelo no urbanizable.

Finalmente, ha entrado en vigor el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. El artículo 35.3 de este Texto Refundido preceptúa que las edificaciones, construcciones e instalaciones que se encuentren en suelo rural sólo son susceptibles de ser valoradas a efectos de expropiación si resultan conformes a la legalidad vigente⁹⁶. Asimismo el artículo 48a) declara que la situación de fuera de ordenación no constituye un supuesto indemnizable, pero sí la privación del uso y disfrute de un inmueble que se encuentre en tal situación por el tiempo de vida útil que le quede.

Por último, el artículo 28.4 permite la inscripción en el Registro de la Propiedad de las edificaciones ilegales para las cuales haya prescrito el plazo de demolición.

⁹⁵ Que afecta a numerosos artículos, en concreto 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53.

⁹⁶ En el mismo sentido, el artículo 5.2 del Real Decreto 1492/2011, de 24 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo donde se establece que las edificaciones ilegales, respecto de las que no proceda su demolición, no son susceptibles de ser valoradas ya se encuentren en suelo rural o urbanizado.

IV. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE EN LA LEGISLACIÓN ANDALUZA.

1. La redacción original de la Ley 7/2002, de Ordenación Urbanística de Andalucía⁹⁷ y en el Decreto 60/2010 por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística de la Comunidad Autónoma de Andalucía⁹⁸.

La LOUA en un análisis sistemático comparado a nivel autonómico presenta uno de los regímenes jurídicos de suelo no urbanizable más inflexibles y rigurosos, tratando de evitar la proliferación de construcciones, prohibiendo casi de manera absoluta el uso residencial e interpretando restrictivamente la posibilidad de cualquier uso no vinculado.

En este sentido la Ley andaluza es un texto impecable, ratifica como bien reconoce Olmedo Pérez⁹⁹ la idea de que la ordenación urbanística es una función pública irrenunciable que se ejercita con la aplicación de la técnica de la planificación, debiendo los poderes públicos decidir cuál es el suelo de crecimiento de la ciudad y controlar su proceso de ejecución, lo que requiere asegurar la preservación del suelo no urbanizable de cualquier proceso de transformación para lo que asume como prioridad la lucha contra las parcelaciones urbanísticas y los procesos descontrolados de construcción ilegal.

La propia Exposición de Motivos destaca la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de protección de la legalidad urbanística en aquellos casos en los que la infracción pueda tener una especial incidencia en la ordenación urbanística como sucede en el supuesto de parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable, ante la que puede acudir bien a la expropiación o a la reparcelación forzosa para el reagrupamiento de parcelas¹⁰⁰. Asimismo, clasifica la parcelación urbanística como una infracción muy grave¹⁰¹, sin tan siquiera limitación temporal en cuanto al plazo para el ejercicio de la potestad de disciplina urbanística¹⁰².

Cualquier acto de parcelación urbanística estará sujeto a licencia o a declaración de innecesariedad, estableciendo una serie de actos reveladores de una parcelación

⁹⁷ BOJA número 154 de 31/12/2002.

⁹⁸ BOJA número 66 de 07/04/2010.

⁹⁹ “Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma para su reconducción”. Revista Práctica Urbanística, nº 139. Marzo 2016.

¹⁰⁰ Artículo 183.2

¹⁰¹ Artículo 207.4.a). Con especial regulación de la exclusión del beneficio económico (Art. 202.2). La sanción se determina en el artículo 214.

¹⁰² Artículo 185.1.A)

urbanística¹⁰³, prohibida en suelo no urbanizable, y a la que declara nula de pleno derecho¹⁰⁴.

Sin embargo, esta versión original no se ocupaba de las edificaciones irregulares para las que ya hubiera transcurrido el plazo para el ejercicio de las medidas de protección de legalidad urbanística ni tampoco de aquellas parcelaciones urbanísticas prescritas a su entrada en vigor, que constituyeran asentamientos consolidados, más que la referencia a su disconformidad con la ordenación y planificación urbanística y su situación de fuera de ordenación, prevista en la Disposición Adicional Primera.

El Reglamento de Disciplina Urbanística, publicado el 7 de abril de 2010, reproducía el catálogo de actos reveladores¹⁰⁵ de una parcelación urbanística, añadiendo la irrelevancia de la voluntad manifestada de no realizar pactos sobre el uso para excluir su consideración como tales.

Se incluía además, también como actos reveladores de forma innecesaria por estar presente ya en el catálogo general previo, la transmisión intervivos de cuotas proindiviso de fincas clasificadas como suelo no urbanizable, cuando a cada uno de los titulares corresponda teóricamente una parte de superficie inferior a la mayor de las fijadas en la ordenación urbanística y territorial vigente, como parcela mínima edificable o divisible, según el resultado de aplicar a la total superficie del inmueble objeto de alteración, el porcentaje que represente cada cuota indivisa enajenada. El mismo régimen se aplicará a las transmisiones de acciones, participaciones u otros derechos societarios que produzcan el mismo resultado, así como a las divisiones horizontales. Para estos actos reveladores, se requiere la correspondiente licencia urbanística o declaración de innecesiedad, debiendo esta última condicionarse resolutoriamente al cumplimiento de las previsiones fijadas en el instrumento de planeamiento urbanístico, o en su caso, aquellas que garanticen la no inducción a la formación de nuevos asentamientos.

El requerimiento de licencia o declaración de innecesiedad está confusamente ubicado en la medida que, tras haberse referido genéricamente a los actos reveladores y habiendo pormenorizado de forma innecesaria la parte, se coloca tras un punto y seguido de esta segunda descripción, lo que puede inducir a pensar que no cualquier acto revelador requiere licencia o declaración de innecesiedad, sino sólo aquellos en los que se produzca transmisión intervivos de cuotas en las que no se cumplan las superficies mínimas.

¹⁰³ Artículo 66

¹⁰⁴ Artículo 68

¹⁰⁵ Artículo 8

Asimismo, la referencia a la transmisión intervivos parece dilucidar sensu contrario, la cuestión relativa a la transmisión de cuotas mortis causa, en las que existía la duda sobre si debía catalogarse también como acto revelador.

Como consecuencia de la asignación de competencias en materia de protección de legalidad urbanística que corresponda a parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable a las Comunidades Autónomas, se obliga a los Registradores de la Propiedad a comunicar a la Consejería cualquier solicitud de inscripción de parcelación contraria a la ordenación territorial o urbanística¹⁰⁶.

La primera referencia a los asentamientos urbanísticos la tenemos en el artículo 30 del Reglamento de Disciplina Urbanística, que establece como contenido de los Planes Municipales de Inspección urbanística, un Inventario, que contendrá para cada clase y categoría del suelo la relación de las edificaciones, asentamientos, parcelaciones y demás actuaciones que deben ser objeto de la potestad de disciplina urbanística o, en su caso, de legalización o reconocimiento, de conformidad con la normativa territorial y urbanística de aplicación. En este sentido, ya la ley nos advertía cómo llevar a cabo el procedimiento de restauración del orden jurídico perturbado, regulación que ahora completa el Reglamento haciendo expresa referencia a la demolición de las edificaciones que lo integren y reagrupación de parcelas a través de una reparcelación forzosa, y aclarando que los actos y negocios jurídicos que hayan dado lugar a la parcelación deberán invalidarse, bien mediante voluntad de las partes, o en su caso, mediante resolución judicial¹⁰⁷.

Una de las principales novedades de este Reglamento de Disciplina Urbanística es el reconocimiento de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación¹⁰⁸ para aquellas obras, instalaciones, construcciones y edificaciones realizadas con infracción de la normativa urbanística, respecto de los cuales ya no se puedan adoptar medidas de protección y restauración de la legalidad por haber transcurrido los plazos previstos para el ejercicio de la protección de la legalidad urbanística. El reconocimiento particularizado de la situación de asimilado al régimen de fuera de ordenación respecto de instalaciones, construcciones o edificaciones terminadas se acordaría por el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, previo informe jurídico y técnico de los servicios administrativos correspondientes.

Con la finalidad de reducir el impacto negativo de estas construcciones la Administración actuante podría ordenar la ejecución de las obras que resultaran necesarias

¹⁰⁶ Artículo 28.3

¹⁰⁷ Artículo 49.2.j)

¹⁰⁸ Artículo 53.

para garantizar la seguridad, salubridad y el ornato, incluidas las que resulten necesarias para evitar el impacto negativo de la edificación sobre el paisaje del entorno.

Esta novedosa figura fue objeto de aplicación inmediata en los suelos urbanos, sin embargo, las Administraciones Locales se mostraron genéricamente mucho más reacias a efectuar esta clase de declaraciones en suelo no urbanizable, incluso allí donde no existía el problema de la falta de prescripción de las parcelaciones urbanísticas a las que se asociaban las edificaciones en ellas insertas. Instintivamente, se palpaba la existencia de una situación que debía abordarse con mayor profundidad porque los mecanismos legales existentes eran sobradamente insuficientes para afrontar la grave problemática de la ingente cantidad de edificaciones irregulares en suelo no urbanizable.

Encontramos aquí por tanto, que junto a la falta de previsión inicial de la Ley 7/2002, de un problema histórico y sobradamente conocido, que en Andalucía, como en otras Comunidades Autónomas, supone una grave afección a la planificación urbanística y territorial, soslayado inexcusablemente, se introduce reglamentariamente una figura difícilmente asumible sin más, en suelo no urbanizable.

A ello se añade, la reiteradamente incumplida exigencia, de conformidad con la legislación notarial y registral en la materia, de esta declaración para la inscripción de la edificación en el Registro de la Propiedad, con expresa mención del régimen jurídico aplicable a este tipo de edificaciones, en similares términos a la también siempre incumplida exigencia de la legislación urbanística andaluza de licencia de ocupación o utilización del resto de edificaciones que acceden libremente al Registro de la Propiedad sin tal requisito.

2. La primera decidida apuesta por la concreción del régimen jurídico de las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable: La Ley 2/2012, de 30 de enero, de modificación de la LOUA¹⁰⁹ y el Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de asentamientos existentes en suelo no urbanizable de la Comunidad Autónoma de Andalucía¹¹⁰.

La Ley 2/2012 especifica el tratamiento que debe darse a las edificaciones construidas al margen de la legalidad para las que no sea posible adoptar medidas de protección de la legalidad urbanística, ampliando los plazos de prescripción para la adopción de medidas de restablecimiento del orden jurídico perturbado y reposición de la realidad física alterada. También se regula el régimen urbanístico aplicable a las edificaciones que, por su antigüedad, deben asimilarse a las edificaciones construidas

¹⁰⁹ BOJA número 26 de 08/02/2012.

¹¹⁰ BOJA número 19 de 30/01/2012.

con licencia municipal, siempre que reúnan ciertas condiciones, lo que da lugar a la modificación del artículo 34 de la Ley que añade en su párrafo segundo además, el necesario sometimiento de las actuaciones irregulares para su incorporación al proceso urbanístico del cumplimiento de los deberes y las cargas que dicho instrumento de planeamiento contenga, en la forma y plazos que éste establezca, previsión innecesaria si se tiene en cuenta el principio de igualdad entre los distintos propietarios de suelo que preside nuestra legislación urbanística.

Esta modificación legislativa habilita el acceso a los suministros para las edificaciones declaradas en asimilado a fuera de ordenación¹¹¹ y aclarará el régimen jurídico de aquellas construidas con anterioridad a la Ley 19/1975, de 2 de mayo¹¹², (texto legislativo que por vez primera, como ya se ha comentado, eliminara el derecho al aprovechamiento mínimo general reconocido en la Ley del 56), asimilándolas a aquellas que tienen licencia urbanística, siempre que terminadas en esa fecha, siguieran manteniendo en ese momento el uso y las características tipológicas que tenían a la entrada en vigor de la citada Ley y no se encontraran en situación legal de ruina urbanística.

De conformidad con el Decreto podemos distinguir tres tipos de situaciones para las edificaciones aisladas en función de si se ajustan o no a la ordenación territorial y urbanística y si son anteriores a 1975. Así, en el supuesto de conformidad con la ordenación territorial y urbanística, si tienen licencia podrían obtener licencia de ocupación y si no la tuvieran, “deberán” solicitarla.

En el supuesto de edificaciones que no se ajustaran a la ordenación territorial y urbanística por encontrarse fuera de ordenación, “deberán” solicitar certificación de esta circunstancia. Si las edificaciones no estuvieran prescritas, habría que actuar sobre ellas, a lo que cabe añadir el supuesto de inmuebles que pudieran ser declarados en asimilado a fuera de ordenación respecto de los cuales ninguna obligación específica se establece.

Por último, las edificaciones anteriores a la Ley 19/1975 quedan asimiladas a licencia, debiendo recabar certificación administrativa y pudiendo obtener licencia de ocupación o utilización si son conformes con la ordenación urbanística o quedar en régimen de fuera de ordenación si fueran disconformes.

El régimen de asimilado a fuera de ordenación es perfectamente aplicable además a las instalaciones industriales pues el Decreto no discrimina entre las edificio-

¹¹¹ Artículo 175.3.

¹¹² Disposición Adicional 10ª

nes de uso residencial y otras¹¹³, debiendo considerarse la declaración como una mera “aptitud” para el uso sin perjuicio de la necesaria tramitación del resto de expedientes preceptivos para la obtención de las autorizaciones pertinentes, ambientales y urbanísticas, entre las que necesariamente debiera encontrarse la declaración de utilidad pública e interés social de la actividad que se pretenda¹¹⁴.

Hay que advertir que se derivan del Decreto obligaciones para todas las edificaciones aisladas salvo, incomprensiblemente, para los asimilados a régimen de fuera de ordenación para los que no consta previsión alguna que les obligue a iniciar declaración de reconocimiento de su situación. No obstante, prevé el Decreto la posibilidad de iniciar de oficio el procedimiento de reconocimiento, un inicio de oficio que queda vacío de contenido en la medida que ninguna previsión consta respecto al posible incumplimiento por el ciudadano al requerimiento que al efecto le realice la Administración. En definitiva, la no aportación de datos en el plazo concedido por la Administración no puede perjudicarles, ni tampoco puede el Ayuntamiento deducirlos, lo que trasluce que estamos ante un derecho de esas personas, pero nunca una obligación¹¹⁵. Esta circunstancia resulta bastante paradójica si atendemos a la Resolución del procedimiento que en caso de ser denegatoria advertirá que la edificación no puede ser utilizada, debiendo el Ayuntamiento adoptar las medidas de protección de la legalidad urbanística y restablecimiento del orden jurídico infringido que procedan, eludiendo los plazos de prescripción de las edificaciones. En este sentido, siendo consecuentes con esta previsión a la resolución del procedimiento, la falta de aportación de la documentación debiera dar lugar igualmente, como medida cautelar, a la prohibición de ocupación del inmueble, del que no se tiene garantía de solidez, estabilidad o salubridad, además del inicio igualmente del procedimiento de protección de legalidad, ante el que el ciudadano ahora sí estará obligado a responder si quiere evitar la demolición de su inmueble.

¹¹³ Sánchez Sáez, A.J. La aplicación del régimen jurídico andaluz de edificaciones asimiladas a fuera de ordenación a las instalaciones industriales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N^o 306. Madrid, Junio, pgs. 77-128.

¹¹⁴ Así lo reconoce también expresamente la Orden de 1 de marzo de 2013, por la que se aprueban las Normativas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero, por el que se regula el régimen de las edificaciones y asentamientos existentes en suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma de Andalucía que en su Anexo II, Norma 1.5^o dice que “El reconocimiento de que la edificación reúne las condiciones establecidas en materia de seguridad, habitabilidad y salubridad, determina la aptitud física de la edificación pero no presupone el cumplimiento de los requisitos y condiciones que fueran exigidos para autorizar las actividades que en la misma se lleven a cabo”.

¹¹⁵ Romero Jiménez, G. *Disciplina Urbanística versus regularización de edificaciones en el suelo no urbanizable de Andalucía*. *Práctica Urbanística*, n^o 141. Sección Estudios. Editorial La Ley.

Además, la Disposición Transitoria Tercera garantizaría provisionalmente, por el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley, las condiciones de salubridad de las viviendas habituales¹¹⁶ ubicadas en suelo no urbanizable permitiendo su acceso a los suministros mientras se resolviera el procedimiento de asimilado a fuera de ordenación, debiendo acreditarse por los servicios técnicos municipales, mediante informe técnico y jurídico, que la edificación se encuentra terminada, en uso, que constituye la vivienda habitual y básicamente, que han transcurrido los plazos para el ejercicio de la protección de legalidad sin que exista procedimiento en curso.

Otra importante novedad introducida por el Decreto sería el intento de delimitación de las edificaciones aisladas respecto a los asentamientos urbanísticos como ámbito territorial definido, consolidado por edificaciones próximas entre sí, generadoras de actividades propiamente urbanas con entidad para necesitar infraestructuras, dotaciones y otros servicios urbanísticos básicos. No todo asentamiento sería integrable en el planeamiento urbanístico por impedirlo la legislación ambiental o la planificación territorial o por no existir condiciones infraestructurales viables.

El Decreto distingue además los conceptos de parcelación urbanística como agrupación de edificaciones y el de asentamiento. En las parcelaciones urbanísticas no procedería el reconocimiento de situaciones de asimilado a fuera de ordenación cuando no hubiera transcurrido el plazo para el restablecimiento del orden urbanístico infringido, si no se hubiera procedido a la reagrupación. Una reagrupación forzosa que se ha revelado en la práctica como de difícil ejecución¹¹⁷, dando lugar al estancamiento jurídico de estas edificaciones que ni pueden ser declaradas en asimilado a fuera de ordenación ni son reagrupadas.

La identificación de las edificaciones en cualquiera de las categorías anunciadas partía de la necesidad del cumplimiento de las obligaciones básicas de la Administración Local mediante la delimitación de los asentamientos urbanísticos en suelo no urbanizable o su innecesariedad de identificación si no existieran. En ausencia de PGOU el Ayuntamiento elaborará un Avance con carácter de Ordenanza Municipal.

Del mismo modo debía procederse a la formulación de un inventario de tales asentamientos con ocasión de la formulación o revisión del PGOU.

Sobre la virtualidad de estas previsiones existen estudios específicos que muestran el generalizado incumplimiento mediante las declaraciones de innecesariedad. A las reconocidas dificultades de gestión y tramitación de cualquier instrumento de

¹¹⁶ Sobre el concepto vivienda habitual habrá que estar a lo dispuesto en el artículo 2.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre de Suelo y Rehabilitación Urbana, es decir aquella que constituya el domicilio de la persona que la ocupa durante un período superior a 183 días al año.

¹¹⁷ S. Olmedo Pérez. Práctica Urbanística nº 139. Marzo 2016.

planeamiento cabe añadir las particulares circunstancias de estos asentamientos nacidos espontáneamente de manera irregular al margen de cualquier planificación y que disfrutaban ya de hecho en la mayoría de supuestos, sin necesidad de contribución a la equidistribución de beneficios y cargas ni pago de plusvalías de una ocupación efectiva de sus inmuebles. Estas dos circunstancias hacen previsible el fracaso en la gestión de la integración en el planeamiento de estos asentamientos prevista por el legislador. Por este motivo, la aplicabilidad del régimen de AFO se encontraba mayoritariamente detenido en los municipios andaluces. Frente al largo camino y coste que representa la opción de integración urbanística, los parcelistas y la Administración Local cuentan con la fácil solución de acudir al régimen de AFO que facilita otorgar una declaración de reconocimiento, lo que explica que una gran parte de Ayuntamientos andaluces estén renunciando a la aprobación de Avances pese a las evidencias de la realidad¹¹⁸.

Esta misma evidencia ha sido constatada sobradamente a nivel técnico¹¹⁹. Se ha constatado que transcurrido más de dos años desde la publicación del decreto, la eficacia de su aplicación no ha sido la esperada. Las previsiones del Decreto de regularización de asentamientos en el caso andaluz están siendo soslayadas por muchos municipios, con un considerable número de declaraciones de innecesariedad y con muchas ausencias observadas en los Avances. El cotejo de los contenidos de estos Avances dista mucho de ser homogéneo, tanto en documentación gráfica como escrita. Se habla de una tendencia generalizada a minimizar el reconocimiento de ocupaciones irregulares directamente relacionada con el alto porcentaje de declaraciones de innecesariedad y se concluye abiertamente sobre la desviación o ausencia de reconocimiento de enclaves muy considerable. Actualizando el escenario la investigación de referencia introduce cifras altamente preocupantes que nos hablan de una superficie ocupada en Andalucía por ocupaciones irregulares que ascendería a 890 km², lo que supondría que un 30% del suelo estaría afectado por este tipo de edificaciones.

3. Un paso más para la concreción del régimen jurídico de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: Las Normas Directoras para la Ordenación Urbanística en desarrollo de los artículos 4 y 5 del Decreto 2/2012, de 10 de enero¹²⁰.

Las Normas Directoras dictadas en cumplimiento de las previsiones del propio Decreto 2/2012, tienen un doble objetivo. De un lado, proponer normas tipo sobre

¹¹⁸ Olmedo Pérez, S. *Práctica Urbanística* n^o 139. Marzo 2016.

¹¹⁹ “El urbanismo de la no ciudad: de la clandestinidad vulnerable a la visibilidad sostenible”. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía, coordinado por Piñero Valverde, Antonio. Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. 2015. Página 91 y ss.

¹²⁰ BOJA número 46 de 07/03/2013.

condiciones mínimas de habitabilidad que sirvan de orientación a los ayuntamientos para establecerlas en el Plan General o mediante Ordenanzas Municipales y de otro, establecer criterios orientativos que sirvan de referencia a los ayuntamientos a la hora de identificar y delimitar los asentamientos urbanísticos y los ámbitos del hábitat rural diseminado existentes en el suelo no urbanizable así como determinar qué edificaciones deben considerarse como edificaciones aisladas.

Recuérdese que, conforme al artículo 20.2 de la LOUA, las Normativas Directoras contendrán preferentemente y en general, recomendaciones, que tendrán la eficacia propia de normas de carácter indicativo y orientativo. Sin embargo, podrán contener también directrices con la eficacia de normas vinculantes en cuanto a sus fines y resultados y excepcionalmente normas sustantivas de ordenación de aplicación y eficacia directas para aquellos municipios que no cuenten con Plan General de Ordenación Urbanística. Las Normas Directoras aprobadas por esta Orden parecen ser indicativas y orientativas, de conformidad con su propia Exposición de Motivos que nos habla de la necesidad de orientar a los Ayuntamientos.

La Orden trata de pulir determinados conceptos jurídicos indeterminados introducidos mediante el Decreto que no se han implantado correctamente en la práctica. Así, las Normas reconocen que se han clasificado como suelo urbano terrenos que no constituyen asentamientos urbanísticos en la medida que su dimensión no justifica la ubicación de dotaciones y equipamientos necesarios para poder cumplir las funciones básicas de la ciudad en coherencia con el modelo de ciudad compacta y con las dotaciones adecuadas que se persigue tanto desde el POTA como desde la propia LOUA.

Asimismo pone de manifiesto el diferente tratamiento dado por el planeamiento a los asentamientos irregulares existentes, habiéndose puesto más énfasis en la ciudad existente y su extensión que en el suelo no urbanizable a lo que ha contribuido las limitaciones de crecimientos establecidos en el POTA que reconoce han supuesto un obstáculo para la inclusión en el proceso urbanístico de estos asentamientos.

El Anexo I de las Normas hace además un riguroso análisis sobre la incidencia de las edificaciones irregulares ubicadas en el suelo no urbanizable en el sistema de asentamientos de Andalucía y la regulación del suelo no urbanizable en la normativa urbanística.

Dejando a un lado la normativa sobre el alcance y el contenido documental del Avance o su tramitación, debemos centrarnos en la Norma 3, que es la que nos ofrece los criterios para la identificación y delimitación de los asentamientos urbanísticos.

En cualquier caso, los asentamientos urbanísticos deberán estar constituidos por ámbitos territoriales definidos y consolidados por agrupaciones de edificaciones próximas entre sí de tal manera que, si hay cinco viviendas por hectárea, no puede

considerarse que estemos ante un asentamiento mientras que si la cifra alcanza el número de diez, podría justificarse en función de la viabilidad de la implantación de servicios. En número de sesenta a cien, debemos considerar que estamos ante un asentamiento.

Por tanto, el primer criterio para la consideración de un asentamiento es el de la densidad. El segundo elemento a tener en cuenta sería que posea estructura urbana o que presenten aptitudes adecuadas. Por último en los asentamientos urbanísticos deberán generarse actividades urbanas y en consecuencia, de demanda de servicios y dotaciones comunes, que para el caso de que el uso predominante sea el residencial, se considerará cuando tengan capacidad para una población mínima en torno a los 200 habitantes, capacidad que podrá reducirse si estamos ante agrupaciones de viviendas que por su proximidad y estructura sean integrables en la ordenación urbanística de núcleos ya existentes.

Si el uso es distinto del residencial será el Ayuntamiento el que establecerá el tamaño mínimo de las mismas en función de la capacidad para generar demanda de servicios y dotaciones.

Respecto a estos criterios no cabe sino mostrar excepticismo en la medida que lo importante no es el uso sino la naturaleza del uso. No es lo mismo que estemos ante usos residenciales de segunda residencia que ante usos residenciales de vivienda habitual.

El estudio de investigación sobre el Urbanismo de la no ciudad, concluye un error las Recomendaciones de la propia Dirección General de Urbanismo sobre las características que deben cumplir los asentamientos para su calificación como tales.

El Anexo II establece las normas mínimas de habitabilidad previstas en el artículo 2 del Decreto 2/2012 y en concreto las condiciones de ubicación y accesibilidad de las edificaciones, el impacto generado por las edificaciones, las condiciones mínimas de seguridad y salubridad así como las mínimas de habitabilidad y funcionalidad.

4. La obsesión por el régimen jurídico de las edificaciones irregulares en suelo no urbanizable: La Ley 6/2016, de 1 de agosto de modificación de la LOUA para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable¹²¹.

El pasado día 5 de agosto de 2016, se publicó en el Boletín Oficial de la Junta de Andalucía núm. 150, la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley

¹²¹ BOJA número 150 de 05/08/2016.

7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía para incorporar medidas urgentes en relación con las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Esta nueva Ley permitirá que muchas edificaciones ejecutadas en la Comunidad Autónoma de Andalucía se escapen de la demolición.

Pone de manifiesto la Exposición de Motivos de la Ley 6/2016 las dificultades de aplicación del Decreto para aquellas parcelaciones urbanísticas que carezcan de la condición de asentamiento. Para estas edificaciones, el reconocimiento de la situación de AFO queda cuestionado por la inexistencia de limitación temporal para la adopción de medidas de restablecimiento de la legalidad urbanística en la parcelación urbanística sobre la que se asientan, extendiéndola a las propias edificaciones. La modificación de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, tiene por objeto principal eliminar la incertidumbre en la que se encuentran las edificaciones descritas, de tal forma que a dichas edificaciones y sus parcelas, y solo a estas, les sea de aplicación el plazo establecido por el artículo 185.1 de dicha ley para que la Administración pueda adoptar medidas de protección de legalidad urbanística contra ellas, si bien como regla general se mantiene la inexistencia de limitación temporal.

De este modo quedan excepcionadas de ilimitación de plazo para el ejercicio de medida de protección de la legalidad urbanística en las parcelaciones urbanísticas, las edificaciones de uso residencial y las parcelas asociadas a éstas, siempre que la parcelación urbanística no tenga la condición de asentamiento urbanístico. Cabe advertir que la medida afecta solo a las edificaciones residenciales y no a otra serie de usos que no han merecido la atención del legislador.

Trata así de justificarse una nueva modificación legislativa para librar de su incertidumbre a quienes no la tuvieron a la hora de valorar el impacto negativo que sus edificaciones causaban en el medio ambiente ni a la hora de dar lugar a la ejecución de un acto que causa una de las más graves afecciones al ordenamiento jurídico urbanístico y así continúa diciendo que *“La modificación legislativa queda plenamente justificada por la clarificación que supone para los ciudadanos conocer con certeza el régimen aplicable a las edificaciones construidas sobre parcelaciones urbanísticas”*.

La pregunta es si estos infractores merecen ser “descargados” de esta incertidumbre, y si realmente no existen otros problemas de mayor prioridad que deban ser abordados desde la legislación urbanística andaluza. Al margen aún del desarrollo reglamentario de muchos aspectos básicos y necesitados de medidas que impulsen la agilidad en la tramitación de expedientes como los que afectan al planeamiento o incluso, la instalación de actividades, instadas también desde las instituciones europeas, parece que son aún demasiadas las cuestiones pendientes. Pero al menos se advierte

que “*siguen permaneciendo en situación de ilegalidad*”¹²², cuando los términos no son importantes si se goza de los derechos sin contribución alguna a los valores y principios que el urbanismo como función pública representa. La calificación de “ilegal”, no estigmatiza al propietario del suelo no urbanizable que se consolida en su situación jurídica con una modificación legislativa tras otra, y si se goza de todos los beneficios sin haber contribuido lo más mínimo con la naturaleza estatutaria de la propiedad del suelo, ahorrando costes que se han podido depositar en beneficio de la propiedad privada, sin reparto de plusvalías ni beneficios o cargas, la calificación de ilegal, resulta ser lo de menos.

Esta circunstancia contribuye como ninguna otra a generar esa conciencia de impunidad que pesa sobre el urbanismo en general y sobre el suelo no urbanizable en particular.

La reforma legislativa añade una Disposición Adicional decimoquinta que introduce un régimen complementario tan solo para las edificaciones aisladas de uso residencial en una parcelación urbanística para las que haya transcurrido la limitación temporal del artículo 185.1. Extraña la exclusividad de este régimen para las edificaciones que se encuentren en esta específica circunstancia y más aún su contenido, que pudiera resultar discriminatorio para propietarios de otras clases de suelo con similares dificultades.

En primer lugar, se dice que el régimen de asimilación comprenderá a la edificación y a la parcela sobre la que se ubica, cuya superficie, en el supuesto de dos o más edificaciones en una misma parcela registral o, en su defecto, catastral, coincidirá con las lindes existentes. Este primer párrafo resulta confuso, quedan dudas sobre si la limitación temporal se aplica solo a la parcela donde se ubica la edificación *strictu sensu* o a la parcela completa, afecta a la parcelación en la que se ubica la edificación.

La interpretación restrictiva que se propone para este tipo de concesiones en suelo no urbanizable nos debe llevar a restringir la limitación temporal sólo a la superficie estrictamente ocupada por la edificación, todo lo demás, debiera ser objeto de reparcelación forzosa. Quienes interpretan flexiblemente estas disposiciones consideran en cambio que la limitación temporal debe afectar a la parcela completa.

El sentido que se propone se reafirma por el nuevo contenido del artículo 185.2 que al referirse a la limitación temporal expresamente dice afectar “*únicamente*” a “*la parcela concreta sobre la que se encuentre la edificación*”, “*no comprendiendo al resto de parcela o*

¹²² Véase a Gallego Alcalá, J.D. Situación de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA). Revista de práctica urbanística, n^o 144. Enero-Febrero 2017.

parcelas objeto de la parcelación". Queda claro pues de la dicción literal de este artículo que la limitación temporal rige exclusivamente para la parcela ocupada por la edificación.

Respecto a la reparcelación forzosa prevista por el legislador andaluz se ciñen aún numerosas dudas por su complejidad técnica y jurídica y como reconoce Gallego Alcalá¹²³, el desembolso económico que puede conllevar para las maltrechas arcas públicas de muchas Administraciones Locales, lo que plantea un escenario de debilidad para los gestores locales.

En segundo lugar se introduce un plausible sistema de caducidad para la declaración del régimen de asimilado a fuera de ordenación, similar al de las licencias de parcelación o declaraciones de innecesariedad del artículo 66 de la LOUA, lo que supone que transcurridos tres meses sin elevación a público del acto administrativo de declaración, tendrá lugar su caducidad. Se desconoce el motivo por el que esta previsión no se ha hecho extensiva a la declaración del régimen de asimilación a fuera de ordenación en otra clase de suelo, lo que hubiera contribuido a completar el régimen jurídico de esta figura con carácter general.

Por último, se prevé una instrucción a desarrollar por la Consejería competente en materia de urbanismo para concretar las condiciones mínimas en materia de seguridad, salubridad, habitabilidad y calidad de las construcciones y edificaciones, así como en materia de protección del patrimonio urbanístico, arquitectónico, histórico, cultural o natural o paisajístico, que aclara innecesariamente que también serán de aplicación a las edificaciones aisladas en parcelaciones.

La aplicación exclusiva de este especial régimen de reconocimiento a las declaraciones de asimilación a régimen de fuera de ordenación para las edificaciones insertas en parcelaciones urbanísticas resulta desacertada. Debiera haberse extendido a cualquier declaración de esta naturaleza, sin que parezca exista ninguna explicación coherente para esta exclusividad.

La Disposición Adicional primera establece medidas para la identificación de edificaciones aisladas en suelo no urbanizable, determinando la obligación de los municipios de hacerlo en el plazo máximo de dos años desde la entrada en vigor de la Ley. En caso de que los municipios no cumplan con esta obligación en el plazo citado, la Consejería competente en materia de urbanismo, previo requerimiento y acuerdo con el municipio correspondiente, sustituirá la inactividad municipal. Entendemos que la Administración autonómica deberá reforzar convenientemente su actual infraestruc-

¹²³ Situación de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA). Revista de práctica urbanística, n° 144. Enero-Febrero 2017. Página 86.

tura para hacer frente a esta extraordinaria tarea, dado el número de municipios que a la fecha, no cuentan aún con estos instrumentos.

La Disposición Adicional segunda introduce medidas específicas para garantizar el acceso a la información urbanística de la ciudadanía, medidas innecesarias porque están ya previstas en la Ley 7/2002, artículo 6, relativo a la participación ciudadana, para los propietarios de cualquier clase de suelo. No obstante se ha querido incidir especialmente en esta materia para los propietarios de suelo no urbanizable, tratando así de destacar sus derechos. Se habla de transparencia y se establece un plazo máximo de 20 días para dar respuesta al acceso a la información, prorrogables por igual periodo en caso de que el volumen o la complejidad así lo requieran. Asimismo, se prevé derecho a indemnización por los gastos necesarios que resulten inútiles debido a la incorrección de la información solicitada.

Redundante la Disposición Adicional tercera que aclara innecesariamente que los costes derivados de la regularización de las edificaciones deben ser sufragados por las personas jurídicas o físicas beneficiarias de la medida de regularización.

El acceso provisional a los servicios básicos en edificaciones existentes en suelo no urbanizable cuando constituyan vivienda habitual de sus propietarios queda garantizado a través de la Disposición adicional cuarta, que lo prevé con carácter excepcional y transitorio para las edificaciones construidas en parcelaciones urbanísticas. Llama la atención de nuevo esta centralidad de la vivienda ubicada en parcelación urbanística, esta medida podría haberse extendido también a las edificaciones aisladas, que por no haber sido tramitado el Avance, o el Inventario en el PGOU, pueden encontrarse en la misma precaria situación, siendo también vivienda habitual de sus moradores. E incluso, si atendemos al principio de igualdad que debe presidir la actuación de las Administraciones Públicas, a las que se encuentren en suelos urbanizables o urbanos no consolidados, pendientes de desarrollo de instrumentos de planeamiento.

Este acceso provisional se autorizaría por un plazo máximo de dos años. Cabe advertir que la medida no es ni tan excepcional, ni tan transitoria, ya la Disposición Transitoria tercera de la Ley 2/2012 lo permitió por el plazo de un año en idénticas circunstancias.

El régimen de los asentamientos urbanísticos existentes en suelo no urbanizable que se incorporan al planeamiento urbanístico, es desarrollado en la Disposición Adicional quinta, que hasta el punto quinto, no contiene novedad alguna. Nos habla de la necesidad de clasificación de estos sectores como suelo urbano no consolidado o como suelo urbanizable, algo que era evidente. Se nos refiere la necesidad de cumplir los deberes y cargas del instrumento de planeamiento correspondiente, lógica consecuencia de la clasificación del suelo así como del sometimiento de los titulares al régimen de derechos y deberes establecidos por la Ley. Cabe pensar que tanta excepcionalidad

para el régimen del suelo no urbanizable ha obligado al legislador a redundar en las obligaciones de las distintas clases de suelo queriendo trasladar a los propietarios de suelo no urbanizable que en esta ocasión, no existirá amnistía y les aclara que la transformación y urbanización de los terrenos requiere la aprobación definitiva de la ordenación detallada, del proyecto de reparcelación y de urbanización, de acuerdo con la Ley, previsiones todas ellas innecesarias, como también lo son las contenidas en el apartado quinto. Así en primera instancia se incide inútilmente en que el deber de urbanizar puede hacerse de forma progresiva, mediante la recepción parcial o total de la urbanización, como ya prevé la LOUA. Se aclara la posibilidad de división en fases, zonas o manzanas mediante el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución, que también encaja sin novedad alguna en las previsiones de la legislación urbanística andaluza a lo que se añade en el mismo sentido la posibilidad de establecer la independencia funcional de las infraestructuras de cara a su recepción parcial o puesta en servicio.

La innovación se regula en el apartado sexto, que contiene determinaciones para estos sectores, que discriminan incomprensiblemente los distintos tipos de suelo.

En primer lugar, se va a permitir en asentamientos que se incorporan al planeamiento urbanístico, licencias de obras de edificación de forma simultánea a la urbanización. Hasta aquí sin diferencias respecto a las previsiones anteriores de la LOUA, pero se añade una sustancial, la garantía exigida para la ejecución de las obras de urbanización pendientes, no comprenderá la totalidad de la urbanización, sino aquella parte de ésta susceptible de recepción parcial independiente, pudiendo constituirse mediante formalización de aval o cualquier otra forma admitida en derecho. Olvida el legislador que muchos suelos urbanizables y urbanos no consolidados se encuentran paralizados por circunstancias de esta naturaleza.

Pero aún se va más allá, será posible incluso autorizar el uso provisional de edificaciones cuando éstas se encuentren terminadas, con las condiciones de seguridad y salubridad necesarias para su utilización, siempre que se ajusten a las determinaciones urbanísticas de aplicación.

En segundo lugar, se prevé el destino de las cuotas y aportaciones efectuadas por cada una de las personas propietarias a la ejecución de las infraestructuras, obras y servicios de la fase, zona o manzana a la que pertenezca la parcela de dicha persona, con el fin de garantizar la viabilidad de la actuación y la efectiva ejecución de la urbanización, así como la asunción de derechos una vez cumplidos los deberes inherentes a cada persona propietaria. Destacar una vez más que la edificación irregular no es exclusiva del suelo no urbanizable. Volvemos a insistir en que hay suelos urbanos no consolidados o urbanizables que tienen esta misma problemática y sin embargo no gozan de estas ventajas que agilizan la urbanización.

Quizá la más llamativa de las concesiones sea la previsión del apartado 10 de esta Disposición adicional quinta que permite la modulación por el Plan General de Ordenación Urbanística o por el instrumento de planeamiento de desarrollo correspondiente, de las obras y condiciones de urbanización. Menos deberes, nuevos privilegios, menos equidad e incumplimiento de los principios básicos del urbanismo como función pública.

En cuanto a la Disposición transitoria primera, relativa a las parcelaciones existentes, se advierte de la aplicación de esta ley a las mismas pero además, en el caso de que dichas parcelaciones estuvieran realizadas al amparo de una licencia o autorización administrativa que las habilite, afectada de nulidad, podrán acogerse a la regulación legislativa una vez declarada la nulidad de la licencia o autorización administrativa.

Singular también la previsión legislativa del último párrafo de esta Disposición transitoria que advierte como no podía ser de otra manera que esta Ley no será de aplicación a los procedimientos relativos a la adopción de medidas de protección de la legalidad o reposición de la realidad física alterada respecto de lo que haya recaído resolución administrativa, sea o no firme antes de su vigencia. Llama sin embargo la atención que a continuación sugiera la posibilidad de proceder a su revisión, revocación o anulación de la resolución administrativa.

V. CONCLUSIONES

La falta de rigor en el cumplimiento de la Disciplina Urbanística conlleva que nos encontremos ante un problema ante el que el legislador ha tenido que enfrentarse: la existencia de multitud de edificaciones y parcelaciones en suelo no urbanizable. Para gran parte de la doctrina¹²⁴, esta realidad no puede ser ignorada y deben forzosamente legislarse sobre los procedimientos de regularización. Para otro sector doctrinal, el legislador y la Administración no están desde luego obligados en ningún caso a poner sus recursos a disposición de los incumplidores para garantizarles una seguridad jurídica que no merecen. El ordenamiento jurídico y la Administración por el contrario, debieran obviarlos como auténtica manifestación de reproche social, e intervenir únicamente cuando existan problemas de seguridad o salubridad en el seno de la

¹²⁴ Jordano Fraga, J. La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi-Thomson-Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 212.

- Gutiérrez Colomina, V. Régimen Jurídico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990. Página 270.

-Fajardo de la Fuente. “La pérdida de los valores paisajísticos y ambientales en el término municipal de Osuna por la proliferación de urbanizaciones ilegales”. Amigos de los museos. Página 22.

función pública que tiene encomendada. Las viviendas irregulares no son una especie protegida por ello no se entiende por qué el legislador primero y la Administración después, deben agotar sus escasos recursos para de alguna forma, darles un reconocimiento y permitir su supervivencia, otorgando un beneficio inmerecido al infractor que en el caso de las edificaciones aisladas y ahora incluso las viviendas ubicadas en parcelaciones urbanísticas, ni siquiera contribuirán a la obligada función social de la propiedad que preside el urbanismo moderno.

El argumento de la seguridad jurídica no puede llegar a mermar otros bienes jurídicos protegidos¹²⁵, tan merecedores o más de protección por el ordenamiento jurídico, como el medio ambiente o el cumplimiento de la función social de la propiedad¹²⁶, principio básico sobre el que se asienta el Urbanismo.

La doctrina¹²⁷ y la jurisprudencia¹²⁸ se han ocupado extensamente de establecer las categorías para estas edificaciones que aunque al margen de la ley, no es posible ejercer contra ellas medidas de restauración del orden jurídico perturbado, al haber transcurrido los plazos para el ejercicio de esta acción. Han existido divergencias a nivel doctrinal e incluso sentencias contrarias en este sentido. Cierta doctrina y jurisprudencia se ha inclinado por asimilar aquellas actuaciones que quedan al margen de la ley por sobrevenir un nuevo instrumento de planeamiento con aquellas otras que lo han sido al margen de la legalidad vigente, lo que supone un flaco favor

¹²⁵ En el mismo sentido, Mellado Ruiz, L. "Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas "alegales". *Práctica urbanística*, n° 117. 2012. Págs. 30-45.

¹²⁶ Gallego Alcalá, J.D. Situación de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA). *Revista de práctica urbanística*, n° 144. Enero-Febrero 2017. Página 86.

¹²⁷ Valcárcel Fernández, P. En "Fuera de Ordenación". *Fundamentos de derecho urbanístico*. Coord. por Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado, Vol. 2. Editorial Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2009. Página 1170.

- García Garro, M^a A. Alcance de la situación de fuera de ordenación. *Revista de urbanismo y edificación*. N° 27. 2013. Página 165.

- Esteban. El régimen jurídico de las construcciones ilegales existentes en el Derecho Urbanístico francés. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año n° 42. N° 239. 2008. Página 41.

- Sánchez González. La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen de asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año n° 48. N° 289. 2014. Página 57.

- Ruiz Burzón, F.J. La declaración en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación: Pasado, presente y futuro. *Revista General de Derecho Administrativo*, n° 43.

- Pardo Moreno. Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. *Revista andaluza de Administración Pública*. N° 88. 2014. Página 373.

¹²⁸ Ariño Sánchez, R. Edificios fuera de ordenación en la Jurisprudencia (1985-1999). *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año n° 34. N° 181, 2000. Página 23.

a una ya de por sí tocada disciplina urbanística¹²⁹. Hay autores que en este sentido insisten en un especial reconocimiento al infractor por el hecho de que la Administración no haya hecho sus deberes a tiempo. No consideramos sin embargo que por el mero hecho de que la Administración no haya actuado dentro del plazo legalmente establecido al efecto deba recibirse más premio que la ya impagable existencia misma de la edificación irregular. Nunca se insistirá lo suficiente en esta circunstancia. El propietario de una edificación residencial irregular a la que haya transcurrido el plazo para restitución de la legalidad, goza de un bien enormemente preciado, un inmueble en ocasiones inmejorablemente ubicado, con grandes áreas libres para el disfrute privado, en pleno contacto con la naturaleza, lejos del ruido y la polución, y todo ello al bajo coste que supone la no participación en el reparto de beneficios y cargas que sustenta al Urbanismo, sin obviar los nada despreciables costes de licencias y proyectos que también han sido librados.

Estas continuas concesiones que el legislador realiza a los propietarios de esta clase de suelo, no favorecen a crear la suficiente conciencia urbanística que permita evitar el fracaso de la Disciplina Urbanística.

Esta constante manifestación del “laissez faire, laissez païsser”, debe llegar a su fin, porque el sistema no resulta creíble. El sistema así considerado genera una conciencia de impunidad como pocos sectores en el ordenamiento jurídico y las regularizaciones, como amnistías propiciadas por los responsables públicos con carácter cíclico contribuyen a consolidar esa conciencia. De nada sirven los esfuerzos de la doctrina por tratar de mejorar nuestro sistema urbanístico a nivel de planeamiento o de gestión, de nada sirve el esfuerzo de todos aquellos que creen que otra realidad es posible y que se enfrentan a diario desde su modesta condición a los responsables políticos. Ha llegado el momento de que las Administraciones Públicas con competencias en la materia encargadas de velar por la sostenibilidad territorial, asuman su obligación de no tolerar más agresiones en nuestro patrimonio ambiental y de contribuir de una vez por todas a la consolidación de una cultura urbanística que pende inescindiblemente del cumplimiento de la Disciplina Urbanística a la que esta normativa andaluza no ayuda.

¹²⁹ García-Moreno Rodríguez, F. El gran problema urbanístico de los pequeños municipios: La Disciplina Urbanística. En particular la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n^o 302. Madrid, diciembre 2015.

BIBLIOGRAFÍA

1. Allí Aranguren, J.C. Del desarrollo sostenible a la sostenibilidad. Pensar globalmente y actuar localmente. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Nº 226. Año 2006.
2. Argullol i Murgades. La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística. *Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del derecho urbanístico local en el siglo XXI*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Barcelona, 2008.
3. Argullol i Murgades. *Estudios de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1984.
4. Ariño Sánchez, R. Edificios fuera de ordenación en la Jurisprudencia (1985-1999). *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año nº 34. Nº 181, 2000.
5. Baño León, J.M^a. *Derecho Urbanístico Común*. Iustel. Madrid, 2009. Página 107 y ss y página 135.
6. Barnés Vázquez, J. La propiedad constitucional. El estatuto jurídico del suelo agrario. Civitas. Madrid, 1988.
7. Bermejo Vera, J. *Derecho Administrativo (Parte especial)*. Edit. Kronos. Zaragoza, 1991.
8. Bocanegra Sierra, R. y Huergo Lora, A. *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*. Iustel. Madrid, 2005..
9. Cancellor Fernández, A. *Instituciones de Derecho Urbanístico*. Editorial Montecorvo. Madrid, 1992.
10. De la Cruz Mera, A. La vivienda en el campo. ¿Una especie en extinción?. *Revista CEMCI*. Nº 10. Enero–Marzo 2011.
11. Díez Picazo y Ponce de León. Problemas jurídicos del urbanismo. *Revista de Administración Pública*. Nº 43, 1964.
12. Escribano Collado, P. “Los principios informadores de la propiedad privada”. III. La solidaridad como principio inspirador de la propiedad privada en nuestro tiempo. En *La propiedad privada urbana*. Editorial Montecorvo SA.
13. Esteban. El régimen jurídico de las construcciones ilegales existentes en el Derecho Urbanístico francés. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año nº 42. Nº 239. 2008
14. Estevez Goytre, R. “Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia”. Editorial Comares. Granada, 2006. Páginas 9 y ss.

15. Fernández Rodríguez, T.R. Manual de Derecho Urbanístico. El Consultor. Madrid, 2001.
16. Fernández Rodríguez, T.R. Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico. Editorial Aranzadi, 1991.
17. Fernández Torres, T.R. La política agrícola común: origen, desarrollo y perspectivas. Revista de Derecho de la Unión Europea. La Política Agraria Común. Régimen Jurídico de la Agricultura Europea y Española. Madrid ISSN 1695-1085. n^o 26 - enero-junio 2014.
18. Fernández Torres, J.R. El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo. Revista de Urbanismo y Edificación. N^o 16. Año 2007.
19. Fernández Torres, T.R. Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido. Revista de Administración Pública, n^o 131.
20. García Rubio, F. Estudios de Derecho Urbanístico. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003.
21. Gallego Alcalá, José Domingo. Situación de la vivienda clandestina en suelo no urbanizable en Andalucía tras la entrada en vigor de la Ley 6/2016, de 1 de agosto, por la que se modifica la Ley 7/2002, de 17 de diciembre (LOUA). Revista de práctica urbanística, n^o 144. Enero-Febrero 2017.
16. García Garro, M^a A. Alcance de la situación de fuera de ordenación. Revista de urbanismo y edificación. N^o 27. 2013.
17. García-Moreno Rodríguez. El gran problema urbanístico de los pequeños municipios: La Disciplina Urbanística. En particular la potestad sancionadora y de restauración de la legalidad. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente, n^o 302. Madrid, diciembre 2015.
18. González Berenguer y Urrutia, J.L. Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 171. Año 1999.
19. González Bustos, M^a A., en “Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible”. Derecho Urbanístico. Guía Teórico-Práctica. Director Tomás Quintana López. Coordinadora: Ana Belén Casares Marcos.
20. González Pérez, J. Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio. Editorial Thomson. Navarra, 2008.

21. González Pérez Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992). Editorial Civitas. Madrid, 1993.
22. Gómez Rossi, M^a Jesús. “El debate competencial de las declaraciones de utilidad pública e interés social: su afección a las condiciones básicas de igualdad y a la autonomía local. Su repercusión en el ámbito económico”. *Revista de Práctica Urbanística*. N^o 144. Año 17. Enero-Febrero 2017.
23. Gutiérrez Colomina, V. Régimen Jurídico Urbanístico del espacio rural: la utilización edificatoria del suelo no urbanizable. Editorial Montecorvo SA. Madrid, 1990.
24. Gutiérrez Colomina, Venancio. Manual práctico de derecho urbanístico de Andalucía. Coordinadores Venancio Gutiérrez Colomina y Francisco Javier Gutiérrez Julián. Diputación de Granada. Red de municipios. Cemci. Granada, 2009.
25. Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y Territorio en Andalucía. Régimen vigente tras la Ley 6/1998 de 13 de abril sobre Régimen del suelo y Valoraciones. Pamplona, Aranzadi, 1999.
26. Gutiérrez Colomina, Venancio. Urbanismo y territorio en Andalucía. Edición actualizada por la Ley 2/2012 de 30 de enero de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Cizur Menor (Navarra): Aranzadi, 2012.
27. Gutiérrez Colomina, Venancio. Régimen del suelo no urbanizable. Derecho Urbanístico de Andalucía. Coord. Enrique Sánchez Goyanes. Editorial La Ley. Madrid, 2006.
28. Gutiérrez Colomina, Venancio. Comentarios a la LOUA: Ley 7/2002, de 17 de diciembre. Venancio Gutiérrez Colomina, Ángel Cabral González-Sicilia. Thomson-Civitas, 2007. Elcano (Navarra).
29. Iglesias González, F. Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N^o 237. Año 20047.
30. Jordano Fraga J., “La protección del derecho a un medio ambiente adecuado”. Editorial Bosch. Barcelona, 1995.
31. Jordano Fraga, J. La reclasificación del Suelo No Urbanizable. Aranzadi–Thomson–Reuters, Cizur Menor (Navarra). 2009.
32. Jordano Fraga, J. El urbanismo de la crisis: la regularización de las edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación. Editorial. Tecnos. Madrid, 2015.

33. Jordano Fraga. Breves Reflexiones sobre la Ley del Suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA.
34. Leguina Villa y Razquín Lizarraga. Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA.
35. Leguina Villa, J. y Razquín Lizarraga, M. M^a. Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma. Editorial Reus SA.
36. Lliset Borrell, F. La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Nuevo Panorama Urbanístico tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997. El Consultor de los Ayuntamientos. Madrid, 1997.
37. López Ramón, F. Introducción al Derecho Urbanístico. Marcial Pons. Madrid, 2013.
38. Lora Tamayo-Vallvé, M. Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. Hacia el desarrollo urbano sostenible. Dykinson S.L. Madrid, 2006.
39. Medina Lemus, M. Derecho Urbanístico. J.M. Bosch Editor. Barcelona, 2006.
40. Mellado Ruiz, L. “Reflexiones críticas sobre el nuevo régimen andaluz de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable: el problema de las viviendas “alegales”. Práctica urbanística, n^o 117. 2012
41. Menéndez Rexach, A. La incidencia de la tipología de suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecidas por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 237. Año 2007.
42. Moreno Molina, A.M. Urbanismo y Medio Ambiente. Las claves jurídicas del planeamiento urbanístico sostenible. Editorial Tirant monografías. Valencia. 2008.
43. Olmedo Pérez, S. “Reflexiones sobre las edificaciones clandestinas en suelo no urbanizable en Andalucía y los intentos de la Comunidad Autónoma para su reconducción”. Revista Práctica Urbanística, n^o 139. Marzo 2016.
44. Parada Vázquez, R. Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español. Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. N^o 171. Año 1999.

45. Parada Vázquez, R. XVII Temas de Derecho Urbanístico. Urbanizaciones Privadas y suelo no urbanizable. Gráficas Summa. Oviedo, 1980.
46. Pardo Moreno, A. Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación. *Revista andaluza de Administración Pública*. N° 88. 2014.
47. Pareja i Lozano, Carles. Régimen del Suelo No Urbanizable. Marcial Pons, 1990.
48. Parejo Alfonso, L. Derecho Urbanístico Instituciones Básicas. Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986.
49. Parejo Alfonso, L. Problemas básicos del Urbanismo actual. Derecho Urbanístico Local. Editorial Civitas. Madrid, 1992.
50. Parejo Alfonso, L. El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro. Marcial Pons. Madrid, 1998.
51. Pemán Gavín, J. La demolición en la disciplina urbanística. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente* n° 187, 2001.
52. Pérez Andrés, A. A. La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías. Prólogo Pedro Escribano Collado. Marcial Pons. Madrid-Barcelona, 1998.
53. Pérez González, C. Relaciones entre la Ordenación Urbanística y la Protección del Paisaje. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, n° 243. Año 2008.
54. Pérez Moreno, A. Nuevas Ramas del Derecho: Derecho Urbanístico y Derecho Ambiental. Real Academia de Legislación y Jurisprudencia. Sevilla, 2007.
55. Piñero Valverde, Antonio. El urbanismo de la no ciudad: de la clandestinidad vulnerable a la visibilidad sostenible”. Los procesos de ocupación irregular en el suelo no urbanizable de Andalucía, coordinado por Piñero Valverde, Antonio. Agencia de Obra Pública, Consejería de Fomento y Vivienda de la Junta de Andalucía. 2015.
56. Pizarro Asenjo. Apuntes de Derecho Urbanístico. Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco. 2004.
57. Porto Rey, E. El suelo rústico en las Leyes del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. Año 2006.
58. Puchalt Ruiz, M. Los nuevos paradigmas del urbanismo europeo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N° 247. Año 2009. --Hinojosa Martínez

- Eduardo. La Ley del Suelo de 2007, su habilitación competencial y su incidencia sobre la legislación de la Comunidad Autónoma de Andalucía. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. N^o 241. Año 2008.
59. Rodríguez-Chavez Mimbrero, B. La gobernanza del medio rural. A propósito del Real Decreto 1336/2011, de 3 de octubre, por el que se regula el contrato territorial como instrumento para promover el desarrollo sostenible del medio rural. N^o 273. Año 2012 .
60. Romero Jiménez, G. Disciplina Urbanística versus regularización de edificaciones en el suelo no urbanizable de Andalucía. *Práctica Urbanística*, n^o 141. Sección Estudios. Editorial La Ley.
61. Rozados Oliva, M.J. La utilización edificatoria del suelo no urbanizable. *Revista de Derecho urbanístico* n^o 174. Diciembre 1999.
62. Ruiz Burzón, F.J. La declaración en situación de asimilación al régimen de fuera de ordenación: Pasado, presente y futuro. *Revista General de Derecho Administrativo*, n^o 43.
63. Sánchez González. La concesión de licencias de ocupación o utilización para las edificaciones en régimen de asimilado al de fuera de ordenación en Andalucía. *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*. Año n^o 48. N^o 289. 2014. 6. Sánchez Sáez, A. La aplicación del régimen jurídico andaluz de edificaciones asimiladas a fuera de ordenación a las instalaciones industriales. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N^o 306. Madrid. Junio.
64. Tejedor Bielsa, J. Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico. Editorial Aranzadi.
65. Valcárcel Fernández, P. En “Fuera de Ordenación”. *Fundamentos de derecho urbanístico*. Coord. por Luis Martín Rebollo, Roberto O. Bustillo Bolado, Vol. 2. Editorial Aranzadi. Cizur Menor (Navarra). 2009.
66. Vaquer Cabellería, M. Cincuenta años de la Ley del Suelo. *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*. N^o 225. Año 2006.
67. Vera Jurado, D. Disposiciones Generales. En “Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía”. Dirección: Antonio Jiménez-Blanco Carrillo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig. Coordinación: José Cuesta Revilla. Editorial Tirant lo Blanch. Año 2003.