

## RECENSIONES

A. JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ y M. REBOLLO PUIG (Directores), *Derecho Urbanístico de Andalucía*, Ed. tirant lo blanch, Valencia, 2003, 742 páginas.

1. El panorama del Derecho urbanístico ha cambiado notablemente a partir de la STC 61/1997, de 20 de marzo, dictada en el proceso de inconstitucionalidad seguido contra la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo, y el Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (en adelante, TR92), adoptado en virtud de lo establecido en la disposición final segunda de la Ley citada en primer lugar.

El TC, en esta Sentencia, establece que el Estado no podrá dictar normas (ni de aplicación supletoria) sobre urbanismo, al tratarse de una materia cuya competencia ha sido asumida por las Comunidades Autónomas (en adelante, CCAA) con carácter exclusivo; pues, el art. 149.3 de la CE no contiene un título competencial, y el legislador estatal no puede regular materias si no le están atribuidas específicamente. Sin embargo, sí puede, el Estado, dictar normas con incidencia sobre el urbanismo al amparo de otros títulos competenciales que expresamente le están atribuidos, tales como: “las condiciones básicas que garanticen la igualdad”, la “legislación civil”, “las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas” y el dictado de la “legislación básica sobre protección del medio ambiente”, art. 149.1.1<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup> de la CE, respectivamente; pero, en estos casos, no podrá invadir las competencias autonómicas sobre urbanismo toda vez que, si así fuera, las normas de este origen en las que se materializara dicha invasión devendrían inconstitucionales.

Con apoyo, básicamente, en los fundamentos expuestos en el párrafo anterior el TC declara la inconstitucionalidad de un número importante de preceptos del TR92, pues, de una parte, los declarados como de aplicación supletoria y, de otra, los que habiendo sido dictados al amparo de un título competencial atribuido específicamente al Estado, éste se ha extralimitado en el ejercicio de su función legislativa, y, por ende, ha invadido las competencias de las CCAA sobre urbanismo. Pero, además, el Tribunal, en virtud de la interpretación que realiza del art. 149.3 de la CE, declara inconstitucional la dispo-

sición derogatoria del TR92 en lo referido a la normativa vigente en esta materia con anterioridad al nacimiento de las CCAA, lo que conlleva la recuperación de la vigencia del 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 (en adelante, TR76), texto, por otra parte, preconstitucional.

Ajustándose a la doctrina establecida en esta Sentencia se dictó la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones (en adelante, LS98), cuyo articulado, según reza en su disposición final única, en parte tiene el carácter de condiciones básicas del ejercicio de los derechos y de legislación básica en virtud de lo dispuesto en el art. 149.1.1<sup>a</sup>, 13<sup>a</sup>, 18<sup>a</sup> y 23<sup>a</sup> de la CE; y, otra parte, ha sido dictado en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado reconocida en el art. 149.1. 4<sup>a</sup>, 8<sup>a</sup> y 18<sup>a</sup> del citado Texto. A su vez, esta Ley deroga parte de los preceptos que no resultaron afectados por la STC 61/1997, dejando sólo vigentes los relacionados en la disposición derogatoria única. Finalmente, ha de señalarse que la LS98 fue objeto de un proceso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 164/2001, de 11 de julio, que, sin establecer nueva doctrina sobre este ámbito material, declara la inconstitucionalidad de algunos de sus preceptos y fija el criterio de interpretación de otros.

El TC, en la Sentencia 61/1997, define y delimita las competencias entre el Estado y las CCAA en materia de urbanismo, y en el marco de estas exigencias tiene lugar la LS98, provocando así una alteración en el sistema de fuentes en este ámbito material. En este sentido, primero, la legislación de las CCAA será de aplicación preferente al tratarse de una competencia exclusiva; segundo, la LS98 y los preceptos vigentes del TR92 serán de directa aplicación en todo el territorio nacional, sin que puedan ser contravenidos por disposiciones autonómicas; y, tercero, el TR76 será de aplicación con carácter supletorio. Esta situación obliga a las CCAA a dictar normas propias en materia de urbanismo, observando, obviamente, las determinaciones establecidas por el TC y el legislador estatal. En este contexto nace en la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, CAA) la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (en adelante, LOUA) que, además de otras disposiciones a las que más adelante se hará referencia, constituye la norma vertebradora y que otorga sustantividad del y al Derecho urbanístico andaluz.

2. El urbanismo fue una de las materias que primeramente asumió la Junta de Andalucía mediante el Real Decreto 698/1979, de 13 de febrero, en

cuyo art. 30 establece que “*se transfieren a la Junta de Andalucía todas las competencias atribuidas a la Administración del Estado por la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido aprobado por Decreto 1346/1976, de 9 de abril, y por disposiciones reglamentarias y concordantes...*”; si bien, el art. 31 contempla determinadas particularidades y excepciones a la fórmula de amplio significado adoptada en el precepto transcrito. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Andalucía, art. 13.8, dota a esta Comunidad Autónoma de competencia exclusiva en materia de “*política territorial: ordenación del territorio y litoral, urbanismo y vivienda*”. La CAA, pues, asume desde un principio, con carácter exclusivo competencias en materia de urbanismo.

Sin embargo, la acción administrativa de la CAA en esta materia se ha desarrollado desde su inicio aplicando la legislación estatal. Como con claridad se expone en la exposición de motivos de la LOUA, las normas urbanísticas de esta Comunidad se han referido siempre al ámbito de lo organizativo y no al de lo sustantivo. Desde este último punto de vista, la primera y de mayor entidad que dicta la CAA es la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, LOTCA), en cuyo artículo 2.2 establece como objetivos específicos de la materia que regula: “*la articulación territorial interna y con el exterior de la Comunidad Autónoma*” y “*la distribución geográfica de las actividades y de los usos del suelo, armonizada con el desarrollo socioeconómico, las potencialidades existentes en el territorio y la protección de la naturaleza y del patrimonio histórico y cultural*”; y, al efecto, contempla dos figuras de planeamiento, cuales son: el Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía y los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, art. 5. Al dictado de esta Ley, y como consecuencia de la situación creada por la STC 61/1997, seguiría la Ley 1/1997, de 18 de junio, por la se adoptan con carácter urgente y transitorio disposiciones en materia de régimen del suelo y ordenación urbana, de artículo único, mediante la cual se recupera como derecho propio de Andalucía los artículos del TR92 declarados nulos por el TC. Y, por último, como ya se ha indicado, en el marco de las exigencias establecidas por el TC y de la legislación estatal de aplicación directa con incidencia sobre urbanismo, ha tenido lugar la LOUA, que deroga la citada Ley 1/1997, de 18 de junio.

La LOUA y la LOTCA constituyen las normas fundamentales y más importantes que han dado nacimiento a un derecho propio del urbanismo y de la planificación territorial en la CAA. Ambas normas regulan ámbitos materiales que, aunque responden a conceptos distintos, se proyectan sobre una misma realidad, el suelo, de ahí que sus regulaciones jurídicas han de constituir un todo integrado. Entre estas dos disposiciones no existe desfase ni

contradicción, antes al contrario, se complementan, dictándose la primera atendiendo a las exigencias y determinaciones de la segunda. La LOUA es una norma amplia que consta de una exposición de motivos pormenorizada, doscientos veintiseis artículos, seis disposiciones adicionales, nueve disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y una disposición final, y, a su vez, el texto articulado se estructura en ocho títulos.

3. En esta obra se realiza un estudio pormenorizado, claro y riguroso de la LOUA, sin obviar su ensamblamiento con la LOTCA así como con otras disposiciones reguladoras de otros ámbitos materiales sectoriales con incidencia y con capacidad de ser incididos por el urbanismo, como es el caso de la legislación medioambiental. Pues, siendo el suelo el soporte físico sobre el que se proyecta el urbanismo y la ordenación del territorio, escasos van a ser los sectores materiales de intervención administrativa sobre los que no irradie, en mayor o menor medida, el contenido de esta disciplina.

La obra se estructura en ocho capítulos, cuales son: “*Disposiciones generales*” (primero), “*La ordenación urbanística*” (segundo), “*El régimen urbanístico del suelo*” (tercero), “*Los instrumentos de intervención del mercado de suelo*” (cuarto), “*La ejecución del planeamiento*” (quinto), “*La expropiación forzosa por razón de urbanismo*” (sexto), “*La disciplina urbanística*” (séptimo) y “*Las infracciones urbanísticas y sanciones*” (octavo); elaborados, respectivamente, por los profesores VERA JURADO, VERA JURADO e ILDEFONSO HUERTAS, LÓPEZ BENÍTEZ y PIZARRO NEVADO, MARTÍN VALDIVIA, ARANA GARCÍA y CUESTA REVILLA, JIMÉNEZ-BLANCO CARRILLO DE ALBORNOZ, CASTILLO BLANCO y REBOLLO PUIG. En cada capítulo se aborda el estudio de un título de la Ley, por el mismo orden e, incluso, adoptando en la mayoría de los casos la misma rotulación, y, aun cuando la exposición de motivos y las disposiciones transitorias, derogatoria y final no son objeto de tratamiento independiente, su análisis se realiza de forma exhaustiva en aquellos capítulos más relacionados con su contenido. Los criterios de integración, relación e interconexión presiden la elaboración de este trabajo, pues, en el estudio de cada título se traen a colación preceptos y contenidos de otros que guardan relación con aquél y, por ende, lo complementan.

La LOUA es una norma reciente, amplia y de carácter sustantivo. Estas circunstancias conllevan que los tribunales de justicia y la doctrina científica, inevitablemente, no se hayan pronunciado sobre aquellos extremos menos claros y más controvertidos; y, de igual modo, que la Administración pública competente no haya establecido criterios interpretativos en relación con sus contenidos más problemáticos. En este contexto, el presente trabajo adquiere

una significación especial, pues, en él, se realiza un tratamiento y estudio de la Ley trabado con la jurisprudencia de nuestros tribunales más relevante y señera sobre los institutos básicos del Derecho urbanístico, otorgando, así, contenido a aquellas lagunas de interpretación difusa, y, diagnosticando, en todo caso, sus determinaciones menos explícitas.

Si tenemos en cuenta, como ya se ha dicho en líneas anteriores, que en el Derecho urbanístico, en el sentido más amplio de la disciplina, concurren normas de origen autonómico y estatal, es importante señalar que en esta obra, cuando se analizan los distintos títulos de la LOUA, la sistemática que se sigue es la de tratar, cuando procede, aquellas normas del Estado que complementan su régimen jurídico; y, en este sentido, cuando se aborda una determinada institución de esta compleja rama del Derecho público, se cuida especialmente el ensamblaje, la integración y la armonización de las prescripciones de las normas de uno y otro origen. Del mismo modo, es relevante resaltar cómo a lo largo de la misma se realizan oportunas referencias a otras leyes urbanísticas autonómicas, dando cuenta, de esta manera, de puntuales y enriquecedoras comparaciones entre la regulación andaluza de esta materia y la llevada a cabo en otras CCAA.

En definitiva, los autores, un granado y cualificado grupo de profesores de Derecho Administrativo de cuatro universidades andaluzas, han elaborado una obra de cabecera para el profesional y estudioso del Derecho urbanístico y, también, para quienes deseen iniciarse en esta disciplina, contribuyendo y ahondando, con ello, en el estudio del Derecho propio de nuestra Comunidad Autónoma. Pues más que unos comentarios a la LOUA como reza en el subtítulo, han elaborado un auténtico **Derecho Urbanístico de Andalucía**.

José PÉREZ MARTOS

AA.VV. *Estudios sobre el control externo autonómico* (Presentación de Rafael Navas Vázquez). Civitas (en coedición con Cámara de Cuentas de Andalucía). Madrid. 2002. 257 págs.

Explica en la presentación Rafael NAVAS VÁZQUEZ, Consejero Mayor de la Cámara de Cuentas de Andalucía, que la estructura original de este libro, escrito por un grupo de miembros de la Cámara con motivo de los veinte años del Estatuto de Autonomía andaluz, venía dada por el análisis de las relaciones de la Cámara de Cuentas de Andalucía (CCA) con otros poderes e