Ordenación territorial y urbanística de Andalucía: a propósito de la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía

Legislación, Jurisprudencia y Doctrina

Antonio Pérez Marín

PRÓLOGO DEL PROF. D. TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ

Catedrático Emérito de la Universidad Complutense de Madrid

PÉREZ MARÍN ABOGADOS

Comares / Urbanismo

Antonio Pérez Marín

ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE ANDALUCÍA: A PROPÓSITO DE LA LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

(Legislación, Jurisprudencia y Doctrina)

PÉREZ-MARÍN ABOGADOS

Comares, 2023

BIBLIOTECA COMARES DE CIENCIA JURÍDICA

© Antonio Pérez Marín

© Editorial Comares, S.L.
Polígono Juncaril • C/ Baza, parcela 208 • 18220 Albolote (Granada) • Tlf.: 958 465 382
https://www.comares.com • E-mail: libreriacomares@comares.com
https://www.facebook.com/Comares • https://twitter.com/comareseditor
https://www.instagram.com/editorialcomares

ISBN: 978-84-1369-531-0 • Depósito legal: Gr. 270/2023

Fotocomposición, impresión y encuadernación: COMARES

A todos los compañeros que trabajan en PÉREZ-MARÍN ABOGADOS SLP y a los de 4PRO DESPACHO DE ASESORAMIENTO PROFESIONAL SLP, haciendo una especial mención a mi secretaria de toda la vida, LOLA LEÓN RAMOS, así como al que fue colaborador de esta casa JESÚS RODRÍGUEZ BLÁZQUEZ, dejando un recuerdo imborrable y una participación muy eficaz en este libro.

SUMARIO

Prólogo XV

Presentación IX

Capítulo I

ORÍGENES DEL DERECHO URBANÍSTICO Y DE LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO: ESPECIAL ATENCIÓN A ANDALUCÍA

I. Introducción 1
II. Objeto material de los asentamientos humanos: el urbanismo 1
III. Factores que inciden en los asentamientos humanos: su repercusión en la ordenación territorial y urbanística 3
IV. Lo general en el urbanismo y en la ordenación territorial y urbanística 4
1. Sostenibilidad 5
2. Biodiversidad 5
3. Nuevos estándares urbanísticos 6
4. Movimientos migratorios 7
5. Crisis demográfica 8
6. El teletrabajo y la ultramovilidad social y económica 10
V. Andalucía, su cultura y su diversidad 10
1. Singularidades del territorio de Andalucía: el litoral y el paisaje 12
VI. ¿Derecho Urbanístico *versus* Derecho Medioambiental? 13

Capítulo II

LA FORMACIÓN DEL DERECHO URBANÍSTICO ANDALUZ: DESDE LA LEY DE 12 DE MAYO DE 1956 HASTA LA LEY ANDALUZA 7/2021 DE 1 DE DICIEMBRE DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA

I. Planteamiento: la formación del Derecho Público en España 23
II. Recorrido del ordenamiento jurídico andaluz regulador de la ordenación territorial y urbanística 24
III. Ley de 12 de mayo de 1956 28

IV. Ley de Reforma de la Ley de 1956 por la Ley de 2 de mayo de 1975 32
V. Ley 8/90 de 25 de julio sobre Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo ... 33
1. La Ley 8/90 y el Derecho de Propiedad 34
VI. Texto refundido de la Ley del Suelo de 1992. 36
VII. Ley del Suelo 6/98 de 13 de abril y sus «retoques» por el Real Decreto Ley 4/2000 de 23 de junio convertido en Ley 10/2003 de 20 de mayo 36
VIII. Análisis crítico de los textos: Ley 8/2007 de 28 de mayo, Real Decreto legislativo 2/2008 de 20 de junio; de la Ley 8/2013, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbana; y del texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre 40
1. Ley 8/2007 y Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo: valoración de los procesos refundidores 41
2. Ley 8/2013 y el Real Decreto Legislativo que aprobó el texto refundido 7/2015 .. 48
IX. Juicio de constitucionalidad de los textos legales: Ley 8/2007 y tr 2/2008, Ley 8/2013 y tr 7/2015 50
X. Ley 7/2021 de 20 mayo de Cambio Climático y Transición Energética: su incidencia en el texto refundido 7/2015 de 20 de mayo 54
XI. Colofón 56

Capítulo III

LAS FUENTES DEL DERECHO: SU REORDENACIÓN

I. Consideraciones generales: el Derecho como producto histórico 59
II. Breves apuntes sobre la teoría de la ley 63
III. Interconexión de ordenamientos jurídicos y su incidencia en las fuentes del Derecho Urbanístico 64
IV. El principio de autonomía local en la Carta, en la Constitución, en el Estatuto de Autonomía para Andalucía y en la Ley de Autonomía Local para Andalucía 5/2010 de 11 de junio (LAULA) 68
1. Previsiones de la Carta Europea de Autonomía Local 69
2. Artículos 140 y 141 de la Constitución Española 70
3. Derecho interno de nivel estatal: atribución competencial a los municipios en la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, que aprobó la revisión del Estatuto de Autonomía para Andalucía, y Ley de Bases de Régimen Local 7/1985, de 2 de abril 71
4 Derecho interno en el ámbito autonómico de Andalucía: Ley 5/2010 de 11 de junio de Autonomía Local de Andalucía (LAULA). 72
5. Incidencia de estos preceptos en la jurisprudencia 73
V. El papel de los jueces en la formación del Derecho Urbanístico 74

Capítulo IV

LEY DE IMPULSO PARA LA SOSTENIBILIDAD DEL TERRITORIO DE ANDALUCÍA. SU TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA Y UNOS APUNTES GLOBALES AL TEXTO

I. Planteamiento 83
II. Tramitación parlamentaria del anteproyecto de ley 84
1. Recapitulación de la tramitación del anteproyecto y su desarrollo parlamentario .. 86
III. Análisis sumario de la exposición de motivos y visión general de la Ley de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) 87
IV. Análisis de las disposiciones derogatoria única y disposiciones transitorias ... 91

Capítulo V

RÉGIMEN DEL SUELO: EL PLANEAMIENTO COMO PIEDRA ANGULAR DEL DERECHO DE LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA. LA CLASIFICACIÓN DEL SUELO Y SU CALIFICACIÓN

I. Introducción . . . 95
II. El régimen del suelo . . . 96
1. Régimen jurídico del suelo rústico en la Ley 1/94 de 11 de enero de Ordenación Territorial de la Comunidad Autónoma de Andalucía . . . 97
2. Régimen jurídico del suelo rústico en la Ley 7/2002 de 17 de diciembre de Ordenación Urbanística de Andalucía . . . 97
3. Régimen jurídico del suelo rústico en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) . . . 99
III. Títulos competenciales y apuntes al derecho transitorio y a la disposición derogatoria única . . . 99
1. Títulos competenciales . . . 100
2. Apuntes a las disposiciones transitorias y disposición derogatoria única . . . 101
IV. Respuestas jurídicas a fenómenos complejos . . . 101
V. Técnicas de ordenación del territorio y del urbanismo: consideraciones generales . . . 102
1. Instrumentos de ordenación y gestión territorial en la Ley 1/94 de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía . . . 105
2. Instrumentos de ordenación y gestión territorial en la LISTA . . . 107
VI. Estudio conjunto y analítico del planeamiento urbanístico: las Leyes 7/2002 LOUA y 7/2021 LISTA . . . 107
1. Regulación del planeamiento en la LOUA . . . 107
2. El planeamiento en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre (LISTA): consideraciones generales . . . 108
3. Breve análisis comparativo de los planeamientos regulados en la LOUA y en la LISTA . . . 110
VII. La clasificación del suelo en la LOUA . . . 114
VIII. La clasificación del suelo en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre (LISTA): sucintas referencia a la LOUA . . . 115
1. Actuaciones de ordenación del territorio de tipo singular . . . 116
1.1. *Áreas de gestión integrada* . . . 116
1.2. *Reservas de terrenos* . . . 117
1.3. *Declaración de interés autonómico* . . . 118

Capítulo VI

RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS ACTIVIDADES DE EJECUCIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA

I. Consideraciones generales . . . 121
II. La actividad de ejecución de la ordenación territorial y urbanística en las Leyes 1/94 de 2 de enero, 7/2002, de 17 de diciembre y 7/2021, de 1 de diciembre . . . 124
1. Actividades de ejecución de la ordenación territorial de la Ley 1/94, de 11 de enero, de Andalucía . . . 124
2. Actividades de ejecución de la ordenación territorial en la Ley de Andalucía 7/2002, de 17 de diciembre . . . 125

3. Actividad de ejecución de la ordenación territorial en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre (LISTA) . . . 125
4. La ejecución de la ordenación urbanística: alcance y contenido en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Andalucía . . . 126
III. El diseño de las áreas de reparto, de las unidades de ejecución y de las unidades homogéneas . . . 128
IV. La disolución de beneficios y cargas . . . 131
V. Los sistemas de ejecución: consideraciones generales . . . 133
1. El Agente urbanizador: ¿instrumento o sistema de ejecución de planeamiento? . . . 133
2. El sistema de compensación . . . 135
3. El sistema de cooperación . . . 136
4. El sistema de expropiación forzosa . . . 137
VI. Régimen jurídico de las actuaciones de transformación urbanística y actuaciones urbanísticas: delimitación conceptual y presupuestos previos . . . 138
1. Presupuestos previos a la actividad de ejecución . . . 139
VII. Otras formas de ejecución: actuaciones sistemáticas y asistemáticas . . . 140
1. En la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) . . . 141
2. En la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) . . . 142
VIII. El llamado «urbanismo de obra pública» . . . 144
IX. Actuaciones en suelo rústico: ordinarias, extraordinarias y «hábitat rural diseminado» . . . 145
1. Regulación en la LOUA . . . 145
2. Regulación en la LISTA . . . 146
2.1. *Actuaciones extraordinarias en suelo rústico* . . . 146
2.2. *Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado* . . . 148
X. Diferencias regulatorias de las materias estudiadas en la LOUA y en la LISTA . . . 148

Capítulo VII

EL PRINCIPIO DE INDEMNIDAD: EL ESTATUTO LEGAL DE LA EXPROPIACIÓN FORZOSA POR RAZÓN DE URBANISMO, LA OCUPACIÓN DIRECTA Y LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL DE LAS ADMINISTRACIONES PÚBLICAS

I. El principio de indemnidad . . . 151
1. Antecedentes . . . 152
2. Concepto y naturaleza jurídica . . . 155
3. Excepciones a su aplicación . . . 157
4. El principio de indemnidad y su tratamiento en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía . . . 159
II. El Estatuto Legal de la Propiedad del Suelo y de las Edificaciones: introducción . . . 159
1. La regulación del Derecho de Propiedad privada en la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía, 7/2002 de 17 de diciembre . . . 160
2. La regulación del Derecho de Propiedad privada en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía 7/2021 de 1 de diciembre (LISTA) . . . 167
III. Depuración conceptual del contenido normal del Derecho de Propiedad urbana: ¿una expropiación forzosa especial o una limitación del contenido del Derecho de Propiedad? . . . 169

IV. La expropiación forzosa por razón de urbanismo . . . 170
1. Supuestos expropiatorios por razón de urbanismo . . . 171
1.1. *El sistema de ejecución por expropiación forzosa* . . . 172
2. Las expropiaciones urbanísticas en la LISTA . . . 172
V. Crisis de los criterios de valoración: introducción . . . 173
1. Cambios terminológicos en la Ley 8/2007 de Suelo que pueden ser sustanciales . . 178
2. Ausencia de criterios de valoración en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA): apuntes sobre el procedimiento para la fijación del justiprecio . . . 179
3. Los criterios de valoración de las Leyes 6/98 de 13 de abril, del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre y del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo, aprobado por Real Decreto 1492/2011 de 24 de octubre . . . 181
3.1. *La Ley 6/98 de 13 de abril* . . . 182
3.2. *Texto refundido 7/2015 de 30 de octubre* . . . 184
3.3. *Criterios de valoración del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RD 1492/2011 de 24 de octubre)* . . . 187
VI. La ocupación directa . . . 188
1. Antecedentes de la figura de la ocupación directa y su regulación vigente . . . 191
VII. Venta forzosa: delimitación conceptual con figuras afines . . . 192
VIII. La responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas en el ejercicio de actividades de ordenación y ejecución territorial y urbanística: acotamiento de la materia a estudiar . . . 194
IX. Procedimientos de expropiación forzosa . . . 196
1. Procedimientos expropiatorios por razón de urbanismo . . . 197
2. Procedimientos de expropiación forzosa por tasación conjunta . . . 197
3. Procedimiento de expropiación forzosa por ministerio de la Ley . . . 201
X. Las comisiones provinciales de valoraciones . . . 202
XI. Garantías jurídicas del expropiado . . . 206
1. La retasación . . . 207
2. El derecho de reversión . . . 208

Capítulo VIII

LA LIBERTAD DE EMPRESA. EL DERECHO DE PROPIEDAD Y LOS INSTRUMENTOS DE INTERVENCIÓN EN EL MERCADO DE SUELO

I. Introducción . . . 213
II. El derecho de libre empresa . . . 214
1. Derecho Comunitario originario . . . 216
2. Derecho Comunitario derivado: previsiones de las Directivas Comunitarias Europeas en materia de contratación pública . . . 217
3. Derecho Humanitario originario *versus* tratados supranacionales . . . 218
III. Los patrimonios públicos del suelo . . . 219
1. Los patrimonios públicos del suelo: un recorrido histórico . . . 220
2. Los fines de los patrimonios públicos del suelo . . . 224
3. Naturaleza y gestión de los patrimonios públicos del suelo . . . 224
4. Los patrimonios públicos del suelo en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio en Andalucía . . . 225
IV. El derecho de superficie . . . 227
1. Breve recorrido histórico . . . 227
2. Concepto y naturaleza jurídica . . . 228

3. Su constitución. . . . 228
4. Contenido . . . 229
5. Extinción . . . 229
6. Perspectiva registral . . . 230
7. El Derecho de superficie en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía . . . 232
V. Derechos de tanteo y retracto . . . 232
1. Consideraciones generales sobre estos derechos. Su regulación y la cuestión competencial . . . 233
2. Patrimonio histórico . . . 235
3. Los derechos de tanteo y retracto en la Legislación Autonómica Andaluza de 1 de diciembre . . . 236
4. Delimitación de áreas en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre de Andalucía . . . 237
VI. Reserva de suelo para viviendas protegidas . . . 238

Capítulo IX

LA ACTIVIDAD DE EDIFICACIÓN Y EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA

I. Un poco de historia: consideraciones generales sobre el problema de la vivienda . . . 241
1. Consideraciones generales. . . . 241
2. El compromiso legislativo . . . 243
II. Antecedentes legislativos. . . . 245
III. La actividad de edificación en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía (LISTA) . . . 248
1. Breve comentario al Decreto-Ley 3/2019 de 24 de septiembre . . . 250
IV. Análisis crítico de la Ley 13/2005 de 11 de noviembre de Medidas para la vivienda Protegida y Suelo . . . 251
1. Consideraciones generales. . . . 251
2. La Ley 13/2005 de 11 de noviembre y su difícil encaje en la Ley 7/2021 de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía . . . 255
V. La actividad de edificación: delimitación conceptual, edificaciones *versus* Vivienda . . . 259
VI. La actividad de edificación: los establecimientos de alojamiento turísticos . . 261
1. Antecedentes normativos del turismo: apuntes históricos. . . . 261
2. La Constitución de 1978 y el turismo: la cuestión competencial . . . 263
3. Ley 13/2011, de 23 de diciembre de Turismo de Andalucía y su desarrollo reglamentario. . . . 265
4. La Ley 6/2021 de 15 de noviembre de Medidas para la Renovación y Modernización de los Establecimientos Turísticos. . . . 267

Capítulo X

LA POTESTAD SANCIONADORA EN EL ÁMBITO TERRITORIAL Y URBANÍSTICO

I. Las potestades públicas en el ámbito territorial y urbanístico. Su regulación: antecedentes históricos de la potestad sancionadora . . . 269
1. Principios y normas. . . . 273
2. Legislación sancionadora . . . 273
3. El Derecho Administrativo sancionador desde la perspectiva doctrinal . . . 274

II. La potestad sancionadora y la cuestión competencial 276
III. El procedimiento sancionador 280
1. El ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones del sector público y la inviolabilidad del domicilio 281
1.1. *Delimitación conceptual de domicilio* 283
1.2. *Perspectiva constitucional* 283
1.3. *Órgano jurisdiccional competente para conocer de las autorizaciones de entrada en el domicilio* 284
1.4. *El supuesto de acceso al domicilio de las personas jurídicas* 284
IV. Infracciones y sanciones. Su acotamiento en la Ley 7/2021, de 1 de diciembre (LISTA) 285
V. La potestad inspectora: perspectiva preventiva 288
VI. Restablecimiento de la legalidad territorial y urbanística 290
VII. El régimen sancionador 291
VIII. Procedimiento sancionador 294
1. La acción popular 295
2. Ilícito administrativo *versus* ilícito penal 296
2.1. *Relaciones y principios comunes* 296
3. Corrupción administrativa *versus* corrupción penal: los delitos urbanísticos 297
3.1. *Los delitos urbanísticos: ¿son corrupción administrativa?* 299
3.2. *El delito urbanístico por excelencia es el de prevaricación urbanística* 302

Capítulo XI

LA PROTECCIÓN MEDIOAMBIENTAL: PARQUES NACIONALES, PARQUES NATURALES Y OTRAS FIGURAS AFINES

I. Introducción 305
II. Delimitación conceptual: ¿qué es medioambiente? ¿Qué disciplina jurídica regula la protección medioambiental? 306
1. Los humedales 309
2. Reservas de la biosfera. Programa MAB 309
3. Red de geoparques 310
4. Zona de especial importancia al Mediterráneo o ZEPIM 310
III. La tutela jurídica de la red de espacios naturales protegidos: su regulación comunitaria europea 310
1. De Roma a Lisboa: un recorrido histórico por el Derecho Ambiental Comunitario. 311
1.1. *La conformación de la Red Europea Natura 2000* 312
IV. La regulación interna de la protección medioambiental. Espacios Naturales. Parques Nacionales y Parques Naturales 312
1. Breves apuntes de la figura de protección normativa de aplicación a los Espacios Naturales Protegidos 314
V. Espacio Natural de Doñana: antecedentes históricos 314
1. Parque Nacional de Doñana. Normativa 318
2. El Parque Nacional de Doñana y el Parque Natural a la luz de la STC 331/2015, de 15 de diciembre 319
2.1. *Sentencias del TC 170/1989, 102/1995 y 194/2004* 320
VI. El Espacio Natural de Sierra Nevada: antecedentes históricos 325
1. El Parque Nacional de Sierra Nevada: su protección ambiental 326
1.1. *Relevancia ambiental* 327
1.2. *Relevancia cultural* 327

1.3. *Relevancia social y deportiva* 327
1.4. *Patrimonio cultural y ambiental.* 328
1.5. *Parque Natural* 329
VII. Parque Nacional de la Sierra de las Nieves 330
1. Antecedentes históricos 330
2. Características físicas, geológicas y ecológicas 331
3. Fauna y flora silvestre 332
4. Análisis crítico de la Ley 9/2021 de 1 de julio 333
5. Breve análisis comparativo de las Leyes 9/2021 de 1 de julio y de la Ley 3/1999 de 11 de enero de Sierra Nevada 333
VIII. La participación ciudadana en las leyes de los Parques Nacionales de Doñana, Sierra Nevada y Sierra de las Nieves 333

Capítulo XII

EL PATRIMONIO CULTURAL, HISTÓRICO-ARTÍSTICO, ARQUEOLÓGICO Y MUSEÍSTICO, ARCHIVOS Y BIBLIOTECAS, ETNOGRÁFICO Y PAISAJÍSTICO

I. Consideraciones Generales 337
II. Acotamiento de la materia a estudiar: delimitación conceptual de las figuras jurídicas que comprende el patrimonio cultural 340
III. La ley del patrimonio histórico español. 342
1. Titularidad de estos bienes culturales 343
2. La distribución competencial entre el Estado, las CCAA y las Corporaciones Locales . 343
3. La Protección de los bienes que lo integran: conexión con la ordenación territorial y urbanística. 345
4. La ciudad patrimonio y los conjuntos históricos: especial atención a la recuperación del subsuelo de los bienes arqueológicos 348
4.1. *Especial atención a la recuperación del subsuelo de los bienes arqueológicos* 349
A. *Desde la perspectiva territorial y urbanística* 349
B. *Desde la perspectiva de la Ley de Patrimonio Histórico Español* 349
a) *¿Son de dominio público?* 349
b) *Alcance y contenido de la expresión «bienes de interés cultural»* 351
c) *El patrimonio arqueológico* 351
IV. La ley 14/2007 de 26 de noviembre de Patrimonio Histórico de Andalucía ... 353
1. Introducción 353
2. Novedades más significativas de la Ley 14/2007, de 26 de noviembre 354

Bibliografía 361

Índice de materias 369

PRÓLOGO

Si hubiera que definir con una sóla palabra la situación en que se encuentra actualmente nuestro Derecho urbanístico, esa palabra sería confusión. ¿Por qué? Porque un modelo normativo de un elevado nivel técnico, dotado internamente de una enorme coherencia que aumentaba su atractivo intelectual, ha entrado en crisis al cabo de medio siglo y sus restos, aún muy visibles, coexisten ahora con un planteamiento nuevo, todavía no bien perfilado, que prescinde de lo que fueron piezas básicas de aquél en unos términos que distan mucho de estar todo lo claros que sería deseable.

La Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 en la que todos hemos hecho nuestro aprendizaje en esta materia, renovada y reforzada por la reforma de 1975 que dio lugar al Texto Refundido de 9 de abril de 1976, tardó años en ser comprendida, pero a raíz de la publicación del referido Texto echó raíces y entró en las costumbres, lo que la permitió superar el tránsito constitucional y la consiguiente transferencia de las competencias que la Ley reconocía a las autoridades estatales a las nuevas autoridades autonómicas sin protesta alguna.

Fue la Ley de Régimen del Suelo y Valoraciones de 25 de julio de 1990, que se promovió sin mayor necesidad con objeto de tranquilizar a la ciudadanía, justamente alarmada por el escandaloso incremento que experimentaron los precios del suelo y la vivienda a partir de 1986, la que vino a alterar el pacífico clima hasta entonces existente. Como sin duda se recordará, la Ley en cuestión fue mal recibida con carácter general por las Comunidades Autónomas porque se aprobó a sus espaldas y no hubiera hecho mucho camino si no hubiera sido porque el Gobierno de la época, que estuvo dudándolo mucho tiempo, optó finalmente por aprobar el Texto Refundido de 26 de junio de 1992, lo que provocó una reacción prácticamente general concretado en la interposición de recursos de inconstitucionalidad que desembocaron en la por muchas razones desafortunada Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997, que hizo saltar por los aires el Derecho estatal en cuyo seno habíamos crecido.

Esa voladura no acabó, sin embargo, con la estructura conceptual del sistema implantado en 1956-1976, que las Comunidades Autónomas reprodujeron, asumiendo como suyo el Texto Refundido de 1992 para evitar la situación de anomia que la anulación del mismo en tanto que Derecho del Estado hubiera producido en sus respectivos territorios. Todo siguió igual, por lo tanto, durante los años siguientes porque los legisladores autonómicos cuando afrontaron el reto de elaborar una legislación urbanística propia se limitaron a retocar la normativa heredada sin introducir en ella modificaciones significativas.

Los nuevos aires europeos favorables a la liberalización, a la competencia y a la reducción de intervenciones se reflejaron aquí en un informe del Tribunal de Defensa de la Competencia («Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar los daños causados por los monopolios», 1994) que incluyó el mercado de suelo entre los sectores que convenía analizar a una nueva luz, pero el debate público que pretendía provocar fue abortado desde el Gobierno de entonces por el Ministerio Borrell, titular de Obras Públicas, que se encargó de formar una Comisión *ad hoc*, con cómoda mayoría de su Ministerio, que zanjó el asunto con un informe que ratificó el intervencionismo característico del sistema y cerró el paso a cualquier intento de liberalización.

Hubo que esperar al Decreto-Ley 5/1996, de 7 de junio, y a la Ley 6/1998, de 13 de abril, de Régimen del Suelo y Valoraciones, fruto de un cambio de Gobierno, que pasó a ser encabezado por el Sr. Aznar, ganador de las elecciones, para que se abriera paso una cierta liberalización, pero esta Ley, limitada como estaba *ab initio* por el reparto competencial resultante de la Sentencia constitucional de 20 de marzo de 1997, no pudo lograr su objetivo, ya que para ello hubiera sido necesario el concurso de la legislación autonómica a la que correspondía darle continuación. No fue así, sin embargo, lo que determinó la pérdida de la sintonía entre el Derecho estatal y el autonómico y dio lugar a la aparición de un foco de confusión.

Esa confusión no hizo sino incrementarse desde entonces y a ella ha contribuido decisivamente el nuevo rumbo adoptado por el Legislador estatal, que, a partir de la Ley 8/2007, de 28 de mayo, de la que procede el vigente Texto Refundido de 30 de octubre de 2015, a pesar de su empeño en proclamar que el nuevo texto no era una Ley urbanística, ha sentado las bases de un Derecho Urbanístico distinto que ya no parte de una definición del contenido del derecho de propiedad «con arreglo a la calificación urbanística de los predios» por el planeamiento, como decía lapidariamente el artículo 61 de la vieja Ley de 1956, sino de la distinción entre los diferentes tipos de actuaciones a llevar a cabo (de urbanización, ya sea ésta nueva o de reforma o renovación, de dotación o simplemente edificatorias, bien sea de nuevas edificaciones o de rehabilitación de las existentes).

De todo ello ha venido a resultar una llamativa falta de correspondencia entre las Leyes autonómicas, que siguen en su mayoría la senda tradicional de la clasificación del suelo por el planeamiento, y una Ley estatal que la ignora, lo que ha

producido no poca incertidumbre, incluso al propio Tribunal Supremo que se ha pasado estos últimos años ajustando su doctrina, como explica con detalle la Sentencia de 30 de octubre de 2018.

¿Por qué recuerdo todo esto? Porque si no se tiene muy presente de dónde venimos no es posible entender correctamente donde nos encontramos ahora, ni valorar de forma adecuada las nuevas respuestas de los legisladores. Así parece haberlo entendido también Antonio Pérez Marín, autor de este estudio de la nueva Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de impulso para la sostenibilidad del territorio de Andalucía, que me honro en presentar al lector, que se esfuerza desde el primer momento en destacar lo que hay detrás, que es mucho, del tratamiento que la Ley da a cada una de las instituciones que integran el sistema y en explicar las diferencias existentes entre las nuevas respuestas y las precedentes y el porqué de las mismas.

El libro, que precede a un estudio analítico más completo del bloque normativo que el Reglamento de la Ley ha de formar con éste que el autor ya anuncia, se convierte así en una guía segura para recorrer el itinerario legislativo, que tiene, además, la virtud de la sencillez, algo que sólo es posible cuando se tiene, como es el caso del autor, una larga e intensa experiencia en este campo.

Hay, pues, muy buenas razones para felicitar a Antonio Pérez Marín por su nuevo libro y por el ejemplo que con él nos da a todos de coherencia personal, de amor al estudio y de fidelidad a una vocación profesional, que ha sabido mantener viva durante tantos años sin desfallecimiento alguno. No conozco realmente ningún abogado, salvo aquellos que simultanean el ejercicio de la profesión con su condición de profesores, que haya escrito tanto y tan bien sobre el ámbito en el que se ha desarrollado su trabajo. Lo normal es que con el ejercicio de la profesión y con las indudables satisfacciones que éste proporciona un buen abogado se considere debidamente compensado. No es el caso de Antonio Pérez Marín, que se ha exigido siempre a sí mismo y se sigue exigiendo todavía un poco más, mucho más realmente, que es compartir con los demás lo que ha aprendido.

Lo normal también cuando se llega a una edad avanzada es dejarse ir y conformarse con ser simple espectador. Seguir en primera línea como él sigue está al alcance de muy pocos y produce una profunda admiración. Sus habituales lectores se la tienen, sin duda, y los que ahora se añadan unirán a la admiración el agradecimiento por el beneficio que la lectura de este libro les producirá.

En Madrid, enero de 2023.

Tomás-Ramón Fernández
Catedrático emérito de la Universidad Complutense de Madrid

PRESENTACIÓN

I

¿Qué debo hacer yo —se preguntaba Laín[1] a los 86 años—, dentro de lo que en esta situación de mi mundo y de mi vida puedo yo hacer? ¿Por qué no consagrar esta etapa especial de mi vejez —me pregunto a los 87 años— a renovar, actualizar y aportar mis experiencias en el ámbito jurídico de la ordenación territorial y urbanística a las que he dedicado una parte importante —temporal y cualitativa— de mi vida?

Vuelvo otra vez a Laín al declarar que «Acaso tenga algún interés la posibilidad de contemplar el esfuerzo de un viejo que todavía —todavía—: el adverbio emblemático de la vejez, de quienes no se resignan a arrojar la esponja —no renuncia a decir, acerca de esos temas, algo que de algún modo puede ser actual—». Aunque mi trabajo ha consistido en la dirección y redacción del presente libro, no hubiera sido posible sin la colaboración de PÉREZ MARÍN ABOGADOS S.L., firma a la que presto aún más mis servicios, especialmente de consultor.

Entendemos que la respuesta a esa pregunta, enlazando otra vez con Laín, debe ser revisar lo ya hecho en esa materia[2] y aportar, actualizando, nuestras reflexiones para proyectarlas al nuevo texto andaluz que regula la ordenación territorial y urba-

[1] Lain Entralgo, P.: *Hacía la recta final: Revisión de una vida intelectual*, Galaxia Gutemberg, Círculo de Lectores, págs. 15-25.

[2] PÉREZ MARÍN ABOGADOS le ha dedicado particular atención al estudio teórico y defensa profesional del Derecho Urbanístico:

— *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía. Comentarios a su articulado y formularios*, Comares, 2003, Granada.

— *Estudios de Derecho Urbanístico*, Comares, 2004, Granada.

— *Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (Ley 13/2005 de 11 de noviembre y Reglamento. Estudio preliminar, Addenda, Comentarios a su articulado y formularios*, Comares, 2006, Granada.

nística de Andalucía mediante la Ley 7/2021, de 1 de diciembre, de Impulso para la Sostenibilidad del Territorio de Andalucía. Ese y no otro es el «leitmotiv» de esta ¿Monografía? ¿Lecciones? ¿Curso?.

Hemos optado por no calificar el título de este libro que tiene en sus manos, pero sí valiéndonos del género epistolar[3] adelantar al menos aquellas cuestiones que el texto que estudiamos contempla. En definitiva, dándole la palabra otra vez a Laín[4]: «No renunciar a decir de estas materias algo que de algún modo puede ser útil».

Acabamos de afirmar que el género epistolar que hemos elegido para adelantar al lector nuestras pretensiones es esta larga carta que le dirigimos en la que se adelantan cuestiones colaterales y/o trasversales al Derecho urbanístico, pero que por razones metodológicas —formales y sustantivas— con otras, que la legislación motorizada que padecemos, con cuatro centros de poder dictando normas —Unión Europea, Estado, Comunidades Autónomas y Ordenanzas municipales— deben integrarse en un sistema para lograr hasta donde sea posible, la ansiada seguridad jurídica.

II. ¿DE QUÉ VA ESTE LIBRO? ¿CUÁL ES EL MÉTODO ELEGIDO PARA SU DESARROLLO?

Hace años José Luis González-Berenguer Urrutia[5] nos requería para que abordáramos «un libro dedicado a la Ley central» y concluía: «Recodando a los autores que en base a esos cien artículos deben escribir otro libro». Los autores cumplieron y escribieron, en el año 2011, su monografía «Lo que queda del De-

— *El Urbanismo en Andalucía*: Ponentes Fernández-Valverde, R.; Martínez-Vares García, S.; Montero Fernández, J.A.; Montero González, S.; Pérez Marín, A.; Rodríguez-Zapata Pérez, J., Comares, Granada 2006. Director: Antonio Pérez Marín.

— *Modelos de Intervención de la Administración: del derecho de tanteo y retracto a los convenios de colaboración*. Ponentes: Rafael Fernández Valverde, Joaquín García Bernaldo De Quirós, Rafael Arenas González y Sergio Tirado Mendoza, Comares, Granada, 2009. Director: Antonio Pérez Marín.

— *Lo que queda del Derecho Urbanístico Estatal Español,* Monografía n.º 20 de Aranzadi-Thomson-Reuters, Pamplona, 1.ª edición, 2009. Bufete Pérez Marín.

— *Reflexiones sobre la Ciencia del Derecho. A propósito de mi colaboración de 25 años con la Revista «La Toga»,* Editorial «*El carro de la nieve*», Dos Hermanas (Sevilla), 2021. Pérez Marín, A.

[3] Nieto García, A. y Fernández Rodríguez, T.R.: *El Derecho y el revés: Diálogo epistolar sobre Leyes, Abogados y Jueces,* Ariel Derecho, septiembre 1998.

[4] Laín Entralgo, P.: Obra citada, pág. 15-25.

[5] González-Berenguer Urrutia, J.L.: En Recensión al libro *Ordenación Urbanística de Andalucía. Estudio Preliminar y comentarios a su articulado,* de PÉREZ MARÍN ABOGADOS, Editorial Comares, 2003, Granada, publicada en la sección bibliográfica de la *Revista El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados* n.º 13 de 15 de julio, Madrid, págs. 2.416 y 2.417.

recho Urbanístico Español»[6]. Hoy, Pérez Marín Abogados se enfrenta al reto de estudiar la ordenación territorial y urbanística de Andalucía, lo cual conlleva analizar también la legislación básica previa y posterior de obligado cumplimiento para todos los poderes públicos.

El método elegido es el que llamamos «Derecho de los Abogados».

El abogado tiene como función defender los intereses de sus clientes frente a terceros. Para ello debe buscar «las quiebras» de las acciones invocadas de contrario, y/o en todo caso, la interpretación más favorable de las normas a invocar en beneficio de su patrocinado.

Ello supone que nosotros hayamos apostado por estudiar materias que no son sólo Derecho Urbanístico o Derecho Ambiental, sino también estudio extensivo a legislaciones sectoriales, como las de protección del Medio Ambiente, Cultural, Patrimonio Histórico Artístico, etc. La LISTA se remite constantemente a la legislación sectorial.

Ahora bien, en el ejercicio de defensa del abogado, en cualquier conflicto que se le encomiende, intervienen otros operadores jurídicos, si bien la última palabra la tiene el juez. No sobra a nuestro entender abordar cuáles son los límites, si los hay, para esos operadores jurídicos en el ejercicio de su competencia, de dictar resoluciones administrativas en los distintos procedimientos sometidos a su conocimiento y, la función de juzgar que corresponde en exclusiva al Juez.

En nuestra obra se mezclan lo que hemos llamado «Derecho de los abogados» con el «Derecho de los profesores» —la doctrina científica y la jurisprudencia—, porque estos operadores «ven» el Derecho desde ópticas distintas; sin «saber Derecho», no se puede aplicar. Eso es una obviedad.

III. **Contenido**

Los primeros capítulos los dedicamos a unas referencias en relación con el origen del Urbanismo y a la formación del Derecho Urbanístico en Andalucía, partiendo de los retos que en esta materia tiene la Comunidad Autónoma de Andalucía, así como la integración de las distintas normas dictadas sobre el mismo espacio físico. En una palabra, las fuentes de esta disciplina jurídica en un Estado compuesto como es España.

A continuación, siguiendo la sistemática de la LISTA, el análisis de las materias que la Ley Andaluza establece, advirtiendo, o mejor dicho anunciando, que de conformidad con su Disposición Derogatoria y las Disposiciones Transitorias,

[6] BUFETE PÉREZ MARÍN: *Lo que queda del Derecho Urbanístico Español*, Monografía n.º 20, Aranzadi-Thomson Reuters, Pamplona, 2011.

tienen que «convivir» la LOUA y la LISTA, por supuesto dentro del marco básico de la legislación estatal.

Una especialidad a resaltar de la LISTA es que no regula la vivienda. Mantiene como legislación de esta materia la Ley 13/2005 de 11 de noviembre de viviendas protegidas y suelo que tiene un difícil encaje en la LISTA. Pero además, este último texto le dedica el título VI a «La actividad de edificación» que se conecta con el VIII dedicado a «Medidas de Adecuación Ambiental y Territorial de las Edificaciones Irregulares».

Ambos títulos junto con los dedicados al análisis crítico de las protecciones medioambientales y la del Patrimonio Histórico Artístico grosso modo enunciadas, son objeto de atención especial en capítulo independiente.

IV. Materias de Ordenación Territorial y Urbanística de Aplicación en Andalucía

El estudio pormenorizado de los títulos Preliminar —Disposiciones generales— Primero sobre Régimen de suelo, Segundo «Régimen de las actuaciones de transformación urbanísticas y de actuaciones urbanísticas»; el Tercero sobre «La ordenación Territorial»; el Cuarto «La Ordenación Urbanística», el Sexto la Disciplina Territorial y Urbanística, junto con las Disposiciones Adicionales, Derogatoria única, Transitorias y Disposiciones Finales, regulan las clásicas materias del Derecho Urbanístico, desde la clasificación y calificación del suelo, su obtención afectando a derechos fundamentales como la propiedad y la libertad de empresa, los sistemas de actuación, la equidistribución de beneficios y cargas, las actuaciones asistemáticas, en fin todas las materias que la Ley del suelo fundacional del urbanismo español de 12 de mayo de 1956 regula en su articulado, son en definitiva la columna vertebral de nuestra obra.

Si alguna de las novedades que hemos contemplado al comienzo de esta «larga» presentación ha merecido la pena junto con el resto de su contenido, su veredicto le corresponde a los futuros lectores o consultores de nuestras reflexiones.

Sevilla, julio 2022.

Antonio Pérez Marín

La pretensión de la obra es despejar la maraña jurídica que supone el que en un mismo espacio físico proyecten su atención sobre el Urbanismo cuatro centros normativos de poder territorial, como son el Derecho Comunitario originario y derivado, la legislación de competencia exclusiva estatal junto con la legislación básica, las leyes autonómicas y las Ordenanzas municipales. Integrar todo ese «haz» de normas, en un Sistema que permita ofrecer al aplicador del Derecho cuál de las disposiciones normativas es la más adecuada, es una de las aportaciones de este libro.

La aportación más importante del libro es la reflexión sobre las técnicas a emplear con arreglo a Derecho para aplicar las normas adecuadas al caso concreto.

Se aborda en detalle la convivencia temporal de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) y la Ley de Ordenación Territorial de Andalucía 1/94 con la Ley 7/2021, de 1 de diciembre (LISTA).

Así mismo, el autor ofrece una reflexión crítica en Capítulos independientes sobre la remisión de la LISTA a las leyes sectoriales de ámbito medioambiental y del Patrimonio Histórico Artístico.

PÉREZ MARÍN ABOGADOS

COMARES
editorial

ISBN 978-84-1369-531-0