
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 e caz 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 <i>VERSUS</i> 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 referencias a la LOUA.....	115
	1. Actuaciones de ordenación del territorio de tipo singular.....	116
	1.1. <i>Áreas de gestión integrada</i>	116
	1.2. <i>Reservas de terrenos</i>	117
	1.3. <i>Declaración de interés autonómico</i>	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 asistémicas	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.	<i>Actuaciones extraordinarias en suelo rústico</i>	146
2.2.	<i>Actuaciones sobre el hábitat rural diseminado</i>	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.	<i>El sistema de ejecución por expropiación forzosa</i>	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.	<i>La Ley 6/98 de 13 de abril</i>	182
3.2.	<i>Texto refundido 7/2015 de 30 de octubre</i>	184
3.3.	<i>Criterios de valoración del Reglamento de Valoraciones de la Ley de Suelo (RD 1492/2011 de 24 de octubre)</i>	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 <i>versus</i> tratados supranacionales	218
III.	Los patrimonios públicos del suelo	219
1.	Los patrimonios públicos del suelo: un recorrido histórico	220
2.	Tipos 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 <i>VERSUS</i> 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. <i>Delimitación conceptual de domicilio</i>	283
	1.2. <i>Perspectiva constitucional</i>	283
	1.3. <i>Órgano jurisdiccional competente para conocer de las autorizaciones de entrada en el domicilio</i>	284
	1.4. <i>El supuesto de acceso al domicilio de las personas jurídicas</i>	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 <i>versus</i> ilícito penal	296
	2.1. <i>Relaciones y principios comunes</i>	296
	3. Corrupción administrativa <i>versus</i> corrupción penal: los delitos urbanísticos	297
	3.1. <i>Los delitos urbanísticos: ¿son corrupción administrativa?</i>	299
	3.2. <i>El delito urbanístico por excelencia es el de prevaricación urbanística</i>	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. <i>La conformación de la Red Europea Natura 2000</i>	312
IV.	La regulación interna de la protección medioambiental. Espacios Naturales. Parques Nacionales y Parques Naturales	312
	1. Breves apuntes de la tutela 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. <i>Sentencias del TC 170/1989, 102/1995 y 194/2004</i>	320
VI.	El Espacio Natural de Sierra Nevada: antecedentes históricos	325
	1. El Parque Nacional de Sierra Nevada: su protección ambiental	326
	1.1. <i>Relevancia ambiental</i>	327
	1.2. <i>Relevancia cultural</i>	327

1.3.	<i>Relevancia social y deportiva</i>	327
1.4.	<i>Patrimonio cultural y ambiental</i>	328
1.5.	<i>Parque Natural</i>	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.	<i>Especial atención a la recuperación del subsuelo de los bienes arqueológicos</i>	349
A.	<i>Desde la perspectiva territorial y urbanística</i>	349
B.	<i>Desde la perspectiva de la Ley de Patrimonio Histórico Español</i>	349
a)	<i>¿Son de dominio público?</i>	349
b)	<i>Alcance y contenido de la expresión «bienes de interés cultural»</i>	351
c)	<i>El patrimonio arqueológico</i>	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 sola 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 per lado, 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 clasificación 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 Laín¹ 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., rma 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 materia² y aportar, actualizando, nuestras reflexiones para proyectarlas al nuevo texto andaluz que regula la ordenación territorial y urba-

¹ Laín Entralgo, P.: *Hacia la recta final: Revisión de una vida intelectual*, Galaxia Gutenberg, 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 epistolar³ adelantar al menos aquellas cuestiones que el texto que estudiamos contempla. En definitiva, dándole la palabra otra vez a Laín⁴: «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 transversales 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 Urrutia⁵ nos requería para que abordáramos «un libro dedicado a la Ley central» y concluía: «Recordando 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-Compton-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 caso 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 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