

BIBLIOGRAFÍA

JORDANO FRAGA, Jesús (dir.), *El urbanismo de la crisis: la regularización de la edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación*, Madrid, Tecnos, 2015, 296 págs.

En Andalucía se calcula que existen unas 300.000 viviendas en situación irregular, lo que provoca un problema jurídico en materia de edificación y a la par, social, de primer orden. Las soluciones parece que deben transitar dos cauces bien distintos: admitir su regularización o bien negar esta posibilidad de acuerdo a la defensa de los planes urbanísticos y su inmodificabilidad, con el objetivo de promover el uso racional y sostenible de los recursos naturales y proteger el medio ambiente y el paisaje.

La posición de la Junta de Andalucía es clara, muchas de estas edificaciones pueden ser regularizadas y salir así del «limbo jurídico» en el que parecen encontrarse. Por un lado, 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* estableció los requisitos necesarios y el procedimiento aplicable para el reconocimiento por los Ayuntamientos y su tratamiento por los planes urbanísticos de aquellas edificaciones existentes que se encuentran en suelo no urbanizable, de acuerdo a su forma de implantación (aisladas, asentamientos urbanísticos, hábitat rural diseminado) como por su adecuación o no a las determinaciones establecidas por la ordenación territorial y urbanística. Ahora bien, no todas las edificaciones construidas en suelo no urbanizable podían ser regularizadas bajo el amparo del Decreto 2/2012, como es el caso de las edificaciones con más de seis años de antigüedad, que no sean propiamente edificaciones aisladas, y que estén en parcelaciones urbanísticas. El proyecto de reforma de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA) pretende ir más allá y nace con la vocación de buscar una solución jurídica a estas edificaciones.

La obra que se recensiona es fruto de las Jornadas «El urbanismo de la crisis: la regularización de la edificaciones ilegales y el régimen de asimilación a fuera de ordenación», celebradas en la Universidad de Sevilla, el viernes 7 de noviembre de 2014 y organizadas por el Grupo de investigación Urbanismo y Ordenación del Territorio en Tiempos de Crisis (P11-SEJ-7758), Proyecto de Excelencia de la Junta de Andalucía, liderado por el Prof. JORDANO FRAGA y que contó con la colaboración del Instituto Universitario de Investigación García Oviedo de esta Universidad.

En esta línea, la obra aborda desde el punto de vista práctico los problemas que subyacen de la regulación de las edificaciones ilegales y el régimen

de asimilación a fuera de ordenación regulado en la Comunidad Autónoma de Andalucía. Teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, esta obra colectiva elaborada por nueve expertos en la materia, se estructura en dos partes, cada una de las cuales, organizada en diferentes capítulos y siguiendo una estructura coherente. En el presente libro se nos ofrece un análisis profundo acerca de uno de los temas de más actualidad dentro del urbanismo, de esta forma, la obra constituye un referente en la actualidad jurídica de la materia, con un indudable valor que presenta relevantes aportaciones doctrinales al problema que se plantea. Constituye así una lectura imprescindible tanto para profesionales interesados en el sector, como para estudiosos del Derecho administrativo.

Tiene dos partes diferenciadas, en la primera parte se realiza una profunda investigación sobre la teoría general de la edificación ilegal y su regularización, mientras que en la segunda parte de la obra, se lleva a cabo una exhaustiva investigación del régimen de asimilación fuera de ordenación en el suelo no urbanizable en Andalucía con la presentación de las principales novedades que introduce el anteproyecto de Ley de modificación de la Ley de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA). En este sentido, debe destacarse que la legalización de viviendas irregulares en suelo no urbanizable únicamente es posible en los supuestos previstos, pues la normativa impone una serie de límites jurídicos que deben ser respetados en todo caso.

Centrándonos en la primera parte de la obra, el primer capítulo titulado «Teoría general de la regularización de las edificaciones ilegales; la regularización en Andalucía: AFO (asimilado a fuera de ordenación) y anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 7/2002, de ordenación urbanística de Andalucía de 7 de octubre de 2014», elaborado por JORDANO FRAGA, se centra en primer lugar en desarrollar las características básicas de la regularización de las edificaciones irregulares, prestando especial atención a los límites jurídicos presentes en los procesos de regularización para posteriormente, centrarse en cómo el regulador ha desarrollado los supuestos en los que la regularización se produce por el transcurso del tiempo, como consecuencia de la caducidad de las potestades de disciplina; esto es, construcciones fuera de ordenación urbanística (las conocidas con las siglas AFO —asimilado a fuera de ordenación—).

A juicio del autor tanto el Decreto AFO como el anteproyecto de Ley son insuficientes, pues no se adecuan a las necesidades sociales y económicas de la realidad que vivimos. En su opinión carece de sentido seguir manteniendo un modelo urbanístico uniforme en todo el territorio nacional cuando la naturaleza y la vocación del territorio son distintas. Además, los límites que se imponen a la construcción en suelo no urbanizable común genera perversiones del sistema y no son congruentes con la realidad social actual que ha superado con creces el modelo agrario —ahora es industrial—, a la par que están avocados a su incumplimiento. En esta línea, es más sensato potenciar

los usos del suelo no urbanizable común que permitan inyectar recursos en el ámbito rural y endurecer la protección del suelo no urbanizable de especial protección. En todo caso, se debe exigir al legislador que actúe con sentido común; la Ley debería distinguir entre los casos más acuciantes, en los que el derribo puede ser consecuencia de una gran torpeza.

La situación de fuera de ordenación puede considerarse como una de las instituciones más importantes en urbanismo. Como señala, VALCÁRCEL FERNÁNDEZ, autora del capítulo II «Elementos definitorios de la situación jurídica de fuera de ordenación y su distinción de otros supuestos asimilados a la misma», este concepto en su concreción originaria se refería únicamente a la situación en la que pasa a integrarse la instalación, construcción o uso cuya existencia estaba amparada por el planeamiento bajo cuya vigencia se ejecutó o implantó, pero que resulta disconforme con el nuevo régimen de ordenación dispuesto tras la revisión o modificación de aquél. El efecto más inmediato de esta declaración, es que no se permitirán obras que puedan suponer que la construcción pueda alargar su vida útil. En este marco, la autora explica claramente el alcance y las consecuencias limitativas de la situación de fuera de ordenación.

En la actualidad, el régimen aludido contempla otro supuesto, el de construcciones sin licencia respecto de las que han transcurrido los plazos de disciplina urbanística, en los que la Administración, aun habiendo actuado en plazo, ha dictado una resolución acordando la demolición, sin embargo causas sobrevenidas imposibilitan un cumplimiento alternativo de la resolución administrativa; esta situación ha sido conceptualizada por el regulador andaluz como Situación Asimilada al Fuera de Ordenación (AFO).

En el desarrollo de la segunda parte de la obra, en el capítulo III, «El régimen de asimilación a fuera de ordenación en el suelo no urbanizable en Andalucía», GAMERO RUIZ analiza con claridad los aspectos jurídicos y técnicos de las situaciones de asimilación a fuera de ordenación, en el marco y horizonte de la reforma de la LOUA. La principal novedad del anteproyecto de Ley es que las edificaciones de más de seis años de antigüedad, construidas sobre parcelaciones poco pobladas, puedan reconducir su situación y obtener la declaración de AFO.

A juicio de la autora, la reforma es necesaria en la medida en la que las declaraciones individualizadas de AFOS en su configuración actual, no resultan los instrumentos idóneos para afrontar el tratamiento de las edificaciones situadas en celaciones/asentamientos no integrables en el modelo urbanístico. El efecto de la reforma, desde el punto de vista de la operatividad jurídica, implica otorgarle a los AFOS un protagonismo y empuje paralelos al de los planes urbanísticos.

El capítulo IV, titulado «Las disconformidades con la ordenación urbanística vigente: las situaciones jurídicas de fuera de ordenación y de asimilado a fuera

de ordenación en la Comunidad Autónoma Andaluza, elaborado por CORTÉS MORENO realiza un amplio y exhaustivo repaso de la evolución normativa del Derecho Urbanístico Andaluz, concretamente en lo que a las irregularidades urbanísticas se refiere partiendo de la siguiente premisa: el proceso de legalización bajo el pseudónimo de regularización de edificaciones que contravienen la legalidad urbanística, supone un claro fracaso del sistema en sí que responde a dos causas, por un lado a la incapacidad del poder público de ejecutar las acciones de disciplina urbanística y por otro lado, por el exceso, continuo y complejo cambio normativo.

Continuando con el análisis de los aspectos más relevantes de la regulación jurídica de la «situación de asimilación a fuera de ordenación», cuyo origen es jurisprudencial, en el capítulo V «El régimen de asimilación a fuera de ordenación en el suelo no urbanizable en Andalucía: los núcleos y el hábitat rural diseminado», GUTIÉRREZ COLOMINA realiza un estudio general del régimen del suelo, tanto a nivel estatal como autonómico, profundizando en los cambios legislativos que afectan de manera especial al régimen del suelo no urbanizable. A juicio del autor, existen una serie de puntos débiles que están dificultando la aplicación del Decreto 2/2012, y la regularización de edificaciones, con la consiguiente confusión y malestar entre los propietarios de las viviendas en el SNU que son objeto de regularización por la anterior norma. Al respecto, debe destacarse el análisis que GUTIÉRREZ COLOMINA realiza de la situación, así como las soluciones que propone para una mejor ordenación de la demanda residencial en el suelo no urbanizable en la Comunidad Autónoma.

Como se ha señalado previamente, la situación de AFO implica que la Administración tolere construcciones realizadas al amparo de la ilegalidad. Precisamente, SÁCHEZ SÁEZ, autor del capítulo VI titulado «Edificaciones asimiladas a fuera de ordenación en Andalucía: pecado, expropiación y redención» se muestra muy crítico con esta situación. A lo largo de su estudio se encarga de identificar las patologías de las que adolece la regulación urbanística andaluza, prestando especial atención a la figura de los AFOS. De esta forma, identifica como una de las causas principales que la LOUA es muy estricta a la hora de regular los usos autorizables mediante licencia en suelo no urbanizable, que prohíbe el uso residencia. Ahora bien, no solo responsabiliza de la situación al legislador, los intereses económicos de los particulares, los intereses de las Administraciones, las presiones de inversionistas extranjeros y los intereses electorales entre otros, son el germen de esta tolerancia inaceptable a juicio del autor. Concretamente aduce que el actual régimen jurídico urbanístico de las edificaciones asimiladas a fuera de ordenación, provoca un trato discriminatorio a favor de los propietarios o promotores que las iniciaron actuando de mala fe, otorgándoles una seguridad jurídica que les garantiza que su casa no va a ser derribada. Por tanto, no parece justo igualar las consecuencias jurídicas de las FO y de las AFO, tal y como hace el Decreto 2/2012.

Respecto al Anteproyecto de la reforma de la LOUA, SANCHEZ SÁEZ se muestra contrario a reconocer las construcciones objeto de modificación. A juicio del autor, ello trae consigo un reconocimiento en masa contrario a la protección del interés público ínsito en la tutela de los valores del suelo no urbanizable. Al respecto plantea una interesante propuesta de reforma legislativa que incluye entre otras medidas modificar la LOUA para meter, en el artículo 185.2 LOUA, la no prescriptibilidad de la acción de protección de la legalidad urbanística en relación con construcciones clandestinas en suelos no urbanizables, cuando en ellas se den los supuestos 4º y 5º de las normas de aplicación directa del artículo 57 LOUA. También propone incluir en el procedimiento de reconocimiento de AFO, la obligación del propietario solicitante de pagar una indemnización proporcional al volumen de la construcción objeto de dicho procedimiento. Dentro del capítulo, debe destacarse el amplio recorrido jurisprudencial que el autor realiza sobre casos en los que las parcelaciones urbanísticas son contempladas como actos de edificación en lotes de una misma finca con la intención de crear núcleos de población.

En el capítulo VII, «El impacto del Decreto 2/2012 en los municipios según la perspectiva de la administración local», elaborado por GARRIDO JIMÉNEZ se encarga de analizar las relaciones que se generan entre las Administraciones Municipales y los propietarios de inmuebles ejecutados al margen de la legalidad urbanística, y para los que no es posible adoptar medidas de reposición de la realidad física alterada. En este sentido, el autor sostiene que uno de los aspectos más problemáticos del Decreto de 2012 ha sido el derivado del cumplimiento de la normativa urbanística que en última instancia permite asimilar una edificación a un uso. Así, GARRIDO JIMÉNEZ sostiene que parece que el legislador ha optado por evitar responsabilidades en medio de la disyuntiva entre definir unas condiciones regladas para cada uso urbanístico y dar las facilidades suficientes para que las edificaciones puedan acogerse a esta vía. En cuanto a la modificación en curso de la LOUA, considera necesario valorar las cargas administrativas y económicas que se trasladan a quien debe impulsar el procedimiento, así como la motivación que tendrá para asumirla.

Siguiendo en el plano local, en el capítulo VIII «El impacto del decreto 2/2012 en los municipios. Perspectiva de la administración local», ARTEAGA FERNÁNDEZ realiza un recorrido por los puntos más conflictivos del Decreto 2/2012, ofreciendo una visión completa y de conjunto de esta norma autonómica y el modo de actuar de las administraciones locales y de la administración andaluza.

Como hemos señalado anteriormente, el Decreto 2/2012 diferencia las situaciones en las que se encuentran las edificaciones tanto por su forma de implantación (aisladas, asentamientos urbanísticos, hábitat rural diseminado) como por su adecuación o no a las determinaciones establecidas por la orde-

BIBLIOGRAFÍA

nación territorial y urbanística. En el último capítulo, titulado «Aspectos prácticos de la aplicación del Decreto 2/2012, de 10 de enero, respecto de los núcleos y el hábitat rural diseminado», DÍAZ ARROYO se centra en abordar los supuestos de regularización colectiva de edificaciones ubicadas en suelo no urbanizable: los núcleos y el hábitat rural diseminado». El autor ofrece una visión pragmática de ambas formas de regularización de asentamientos, prestando especial atención a aquellas cuestiones que revisten un mayor interés desde la óptica de la práctica administrativa.

En definitiva, esta obra presenta con gran claridad los aspectos más controvertidos de la regulación autonómica, recogiendo argumentos y reflexiones de gran interés que permiten ofrecer una visión del estado de la cuestión actual de un tema complejo y problemático como lo es el régimen de las edificaciones y asentamientos en suelo no urbanizable. Este libro, que reúne a un importante elenco de especialistas, es de obligada consulta para autoridades, funcionarios públicos, magistrados y jueces, abogados y, en general, cualquier operador jurídico interesado en urbanismo ya que proporciona todas las herramientas teóricas para un análisis riguroso y actual de la materia.

IRENE RUIZ OLMO