

ACTUACIONES URBANÍSTICAS
AUTORIZABLES EN SUELO
NO URBANIZABLE

COLECCIÓN INSTITUTO GARCÍA OVIEDO

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

COMITÉ CIENTÍFICO ASESOR

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares.

Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla.

Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo.

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid.

Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Constitucional.

Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla.

Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid.

Montoro Chiner, M^a Jesús. Universidad central de Barcelona.

Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid.

Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla.

Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum.

Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla.

Suay Rincón, José. Magistrado del Tribunal Supremo.

Vandelli, Luciano. Università di Bologna.

Vieira Andrade, José Carlos. Universidad de Coimbra.

COMITÉ TÉCNICO

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla.

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla.

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada.

Fernández Ramos, Severiano. Universidad de Cádiz.

Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla.

Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide.

Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla.

Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla.

Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla.

Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla.

Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba.

Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga.

M^a JESÚS GÓMEZ ROSSI

ACTUACIONES URBANÍSTICAS
AUTORIZABLES EN SUELO
NO URBANIZABLE



 Instituto = García = Oviedo

Sevilla 2018

Colección: Derecho, Instituto García Oviedo
Núm.: 5

COMITÉ EDITORIAL:

José Beltrán Fortes
(Director de la Editorial Universidad de Sevilla)
Araceli López Serena
(Subdirectora)

Concepción Barrero Rodríguez
Rafael Fernández Chacón
María Gracia García Martín
Ana Ilundáin Larrañeta
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado
Manuel Padilla Cruz
Marta Palenque Sánchez
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda
José-Leonardo Ruiz Sánchez
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla.

© Editorial Universidad de Sevilla 2018
C/ Porvenir, 27 – 41013 Sevilla.
Tlfs.: 954 487 447; 954 487 451; Fax: 954 487 443
Correo electrónico: eus4@us.es
Web: <<http://www.editorial.us.es>>

© Instituto García Oviedo 2018


© Ma Jesús Gómez Rossi 2018

Impreso en papel ecológico
Impreso en España-Printed in Spain




ISBN: 978-84-472-1980-3

Depósito Legal: SE-1961-2018

Impresión: Kadmos

ecoedición 

Tinta sin metales pesados y papeles procedentes de una gestión forestal sostenible

Impacto ambiental por producto impreso	 Agotamiento de recursos fósiles 0,98 kg petróleo eq	 Huella de carbono 3,05 Kg CO ₂ eq	 reg. n.º: 2018/113 Más información en www.ecoedicion.eu
	por 100 g de producto	0,09 kg petróleo eq	
% medio de un ciudadano europeo por día	21,62 %	9,96 %	

Índice

Prólogo, ROBERTO GALÁN VIOQUE	11
Resumen de contenidos	19
CAPÍTULO 1. MARCO JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE.....	21
1. Antecedentes	21
2. Ley de regulación y uso de suelo y ordenación urbana de 1956	22
3. Ley 19/1975, de 2 de mayo, de reforma de la ley sobre régimen de suelo y ordenación urbana y Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana.....	26
4. Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones de suelo y texto refundido de la ley sobre el régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio.....	29
5. Ley 6/98, de 13 de abril, de régimen de suelo y valoraciones	38
6. Ley 8/2007, de suelo, Real Decreto Legislativo 2/2008 y Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de suelo y rehabilitación urbana.....	47
CAPÍTULO 2. LOS USOS CONSTRUCTIVOS EN SUELO NO URBANIZABLE	59
1. Evolución normativa de los usos constructivos en suelo no urbanizable .	59
2. Análisis comparado del régimen jurídico autonómico de las declaraciones de utilidad pública e interés social.....	70
2.1. Andalucía	72
2.2. Aragón.....	80
2.3. Principado de Asturias.....	83
2.4. Islas Baleares	89
2.5. Canarias.....	92
2.6. Cantabria	98

2.7. Castilla-La Mancha	105
2.8. Castilla y León	111
2.9. Cataluña	116
2.10. Comunidad de Extremadura	124
2.11. Galicia	130
2.12. La Rioja	135
2.13. Madrid	137
2.14. Murcia	144
2.15. Navarra	148
2.16. País Vasco	153
2.17. Comunidad de Valencia	157
2.18. Ceuta y Melilla	165
2.19. Síntesis del régimen jurídico autonómico de los conceptos de utilidad pública e interés social	168
2.19.1. Concepto de actuación de interés público	169
2.19.2. Canon	170
2.19.3. Vinculación temporal	171
2.19.4. Consideraciones generales	171
CAPÍTULO 3. CUESTIONAMIENTO DE LOS CONCEPTOS DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL	175
1. Naturaleza de la autorización	175
2. Significado de los conceptos “utilidad pública e interés social”	183
2.1. Cuestiones preliminares	183
2.2. Síntesis de los conceptos “utilidad pública e interés social” a nivel autonómico	185
2.3. Consideraciones doctrinales sobre los conceptos “utilidad pública e interés social”	189
2.4. Análisis jurisprudencial sobre la materia	192
2.5. La condición “necesidad de emplazamiento en suelo rural”	197
2.6. Hacia una aproximación sobre la necesidad de estos conceptos	203
3. Declaración de utilidad pública e interés social versus plan especial	208
CAPÍTULO 4. EL DEBATE COMPETENCIAL SOBRE LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS EN SUELO NO URBANIZABLE	213
1. Análisis comparado de la legislación autonómica. Afección a las condiciones básicas de igualdad	213
2. Análisis de las competencias autonómicas y locales en la declaración de utilidad pública e interés social. El conflicto con la autonomía local	235

CAPÍTULO 5. LA DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL PARA EL USO RESIDENCIAL.....	253
1. La inadecuación de esta figura para el uso residencial.....	253
2. El criterio de formación de núcleos de población en las declaraciones de utilidad pública o interés social.....	264
CAPÍTULO 6. ALGUNAS CONSIDERACIONES EN LA TRAMITACIÓN DE PROCEDIMIENTOS DE DECLARACIÓN DE UTILIDAD PÚBLICA E INTERÉS SOCIAL.....	273
1. Los informes sectoriales en concurrencia con la declaración de utilidad pública e interés social.....	273
2. La renovación de las declaraciones de utilidad pública e interés social y la ampliación de la actividad.....	280
3. El generalizado déficit en la información registral de las fincas afectadas por la declaración de utilidad pública e interés social.....	283
4. Las declaraciones de utilidad pública e interés social para las explotaciones ganaderas.....	284
5. Las declaraciones de utilidad pública e interés social en edificios fuera de ordenación o asimilados a fuera de ordenación.....	285
CAPÍTULO 7. LAS ACTUACIONES URBANÍSTICAS AUTORIZABLES PARA LAS OBRAS PÚBLICAS E INFRAESTRUCTURAS.....	289
1. Infraestructuras de titularidad pública: las obras públicas.....	290
2. Infraestructuras de interés público y titularidad privada.....	301
2.1. Telecomunicaciones.....	304
2.2. Infraestructuras de energía eléctrica.....	317
2.3. Infraestructuras de gas natural y construcción de gaseoductos.....	328
CAPÍTULO 8. CONCLUSIONES.....	331
BIBLIOGRAFÍA.....	337

Prólogo

I. Desde la primera Ley del Suelo, la venerada Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen del suelo y ordenación urbana, hasta el vigente Texto refundido de la Ley de Suelo y rehabilitación urbana, aprobado por el Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 octubre, el Derecho urbanístico se ha centrado en la ordenación del suelo que ya es ciudad y sobre todo del que podía incorporarse a ella tras su correspondiente transformación urbanística. Se ha dejado a un lado una necesaria regulación de las actuaciones urbanísticas que se pueden realizar en el suelo rural, rústico o no urbanizable, según las distintas denominaciones que ha venido recibiendo. Esta obsesión del Legislador obedece a la perentoriedad de tener que atender a las ingentes necesidades de viviendas que recurrentemente ha tenido la sociedad española. Necesidad que precisamente se acabó recogiendo como un derecho en el artículo 47 de nuestra Constitución del año 1978, dentro del Capítulo III de su Título I de los Principios rectores de la política social y económica.

Pero si era comprensible que en 1956 la atención del Legislador se centrara esencialmente en generar urbanísticamente nuevos suelos para atender a los grandes desplazamientos demográficos que se produjeron en España a partir de la década de los años 60 ya del siglo pasado, este abandono no se explica ni en los años 80 cuando ya se había tomado conciencia de la necesidad de preservar el suelo rural en su estado natural –que vio su reflejo en la constitucionalización del derecho a un medio ambiente adecuado que ordena asegurar un uso racional de los recursos naturales (Artículo 45 de la Constitución)– y muchos menos aún en nuestros días en los que se ha producido un destacado desarrollo del Derecho ambiental basado, entre otros, en el principio de desarrollo sostenible.

La multiplicación de las legislaciones urbanísticas de las Comunidades Autónomas, sobre todo a partir de la importante Sentencia constitucional 61/1997, de 20 de marzo, basándose en su competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio y urbanismo ex artículo 148.3 de nuestra constitución, lejos de propiciar una más acabada y precisa regulación de las actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable ha contribuido a generar una

mayor confusión jurídica. Hoy en día, en España, las facultades que un propietario puede tener para poder realizar determinadas instalaciones en suelo no urbanizable dependen de lo que establezca la legislación urbanística de la Comunidad Autónoma donde se encuentren sus terrenos. Regulación que, además, puede ir cambiando al margen incluso de lo que disponga el Derecho estatal.

Esta circunstancia ha sido “el caldo cultivo” ideal para que proliferen multitud de actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Muchas de las cuales, sobre todo edificaciones residenciales, se han hecho desgraciadamente sin la menor cobertura legal. Lo que ha convertido al campo español en un verdadero paradigma de la indisciplina urbanística.

II. Muy consciente de la situación en la que se encuentra en nuestro país el régimen de las actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable la Profesora Asociada del Departamento de Derecho administrativo de la Universidad de Sevilla, María Jesús Gómez Rossi, que ha sido durante muchos años Técnica urbanística del Ayuntamiento de Pilas (Sevilla), se propuso elaborar una tesis doctoral, que tuve el privilegio de dirigir, sobre esta materia y que ahora se recoge sustancialmente en el libro que estoy prologando. Esta tesis doctoral se defendió brillantemente el día 15 de enero de 2016 en la Facultad de Derecho de esta Universidad ante un Tribunal presidido por el Profesor Pedro Escribano Collado de la Universidad de Sevilla e integrado también por los Profesores Jesús Jordano Fraga de esta misma Universidad, Diego Vera Jurado de la Universidad de Málaga, María de los Ángeles González Bustos de la Universidad de Salamanca y Patricia Valcárcel Fernández de la Universidad de Vigo. Quiero reiterarles aquí a todos ellos mi agradecimiento por las apreciaciones que realizaron en este acto que lógicamente, se han incorporado al texto final de este libro.

Buena prueba de la calidad de su trabajo de tesis doctoral es que una parte del mismo, la que se refiere a las parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable, fue galardonada con el prestigioso Premio Nacional de Urbanismo en su décima edición. Este mismo año 2018 se ha publicado, como monografía, por parte de la Editorial Fundación Formación y Desarrollo Urbanístico con el título, precisamente, de *Parcelaciones y edificaciones irregulares en suelo no urbanizable*, constituyendo una obra de imprescindible consulta, por su profundidad y actualización, para abordar este fenómeno desgraciadamente tan extendido en el urbanismo español.

En este libro se aborda de una manera general la espinosa cuestión de las actuaciones urbanísticas que se pueden autorizar en suelo no urbanizable. En su Capítulo I se estudia su marco jurídico. Parte de la Ley del Suelo de 1956 hasta llegar, tras las numerosas vicisitudes que ha sufrido el Derecho

urbanístico estatal, al vigente texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana de 2015. Inexplicablemente esta norma sigue manteniendo la misma previsión tradicional que hoy figura en el último inciso de su artículo 13.1 que establece que *“Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”*. Como destaca la autora, contrasta el intenso desarrollo que ha experimentado el Derecho urbanístico español en las últimas décadas con la mínima atención que tanto las Cortes Generales como los Parlamentos autonómicos le han dedicado al régimen jurídico del suelo no urbanizable.

Precisamente los dos capítulos siguientes del libro los dedica la autora a hacer un exhaustivo análisis de estas declaraciones de utilidad pública e interés social. En el Capítulo II se aborda el alcance de la previsión legal contenida en el citado artículo 13.1 y cómo, de forma desigual, las Comunidades Autónomas han completado su regulación. En su Capítulo III se cuestiona la forma en que tradicionalmente la doctrina urbanística ha tomado en consideración a las declaraciones de utilidad pública e interés social. Frente a los vaivenes doctrinales y jurisprudenciales que se han producido, la Profesora Gómez Rossi, se pronuncia inequívocamente por su consideración como autorización de carácter reglada, sin perjuicio de que cuando concurren varias solicitudes puedan aplicarse algunos elementos propios de la concesión administrativa. Ahora bien, es consciente de que los conceptos jurídicos indeterminados de “utilidad pública” e “interés social” dejan una gran margen de apreciación a las Administraciones autonómicas con competencia en materia de urbanismo. Lo que le lleva a plantearse la conveniencia de seguir manteniendo la exigencia de estas dos condiciones, que podrían ser sustituidas simplemente por la previsión, que ahora figura como condición alternativa en el citado precepto, de la necesidad de su emplazamiento en el medio rural. Lo que ya hacen algunas leyes urbanísticas autonómicas y sostiene también un destacado sector doctrinal.

Lo cierto es que la atribución constitucional a las Comunidades Autónomas de las competencias exclusivas en materia de urbanismo ha dado lugar a la proliferación de diferentes regímenes jurídicos que también se han proyectado sobre el ámbito de las actuaciones urbanísticas que se pueden realizar en el suelo no urbanizable. El capítulo IV de esta obra se detiene en estudiar la conformidad de esta falta de uniformidad jurídica con la competencia exclusiva estatal, que figura en el artículo 149.1.1ª de la Constitución, sobre la *“regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”*. La Profesora Gómez Rossi defiende enérgicamente la

primacía del Derecho estatal sobre las distintas regulaciones autonómicas y en particular sobre la posibilidad de que se puedan autorizar usos residenciales en estos terrenos. Planteamiento que también se apoya en la competencia estatal sobre "*Legislación básica sobre protección del medio ambiente*" recogida en el artículo 149.1.23ª de nuestro texto constitucional. En este capítulo también se estudia el posible impacto que el reconocimiento constitucional de la autonomía local haya podido tener sobre la tradicional tutela urbanística que, primero la Administración estatal y después las autonómicas, han venido ejerciendo respecto a la autorización de actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable. Para la autora no tiene sentido que se siga manteniendo la competencia autonómica para la aprobación de las declaraciones de utilidad pública e interés social, sin perjuicio, claro está, de que las Administraciones autonómicas puedan recurrir en la jurisdicción contencioso-administrativa los acuerdos municipales correspondientes. Solución que ya han incorporados algunas leyes urbanísticas autonómicas de forma directa o por delegación.

Los Capítulos finales de la obra se ocupan de estudiar el régimen de las declaraciones de utilidad pública e interés social para el uso residencial (Capítulo V), obras públicas e infraestructuras (Capítulo VII) y de la interesante y compleja cuestión de los informes sectoriales que tienen que emitirse en los procedimientos administrativos de declaración de utilidad pública e interés social. En el capítulo final se recogen de forma sintética las principales conclusiones que se han desarrollado a lo largo de todo el libro.

III. Es innegable que hay determinadas infraestructuras e instalaciones que necesariamente deben implantarse en el suelo no urbanizable. Por decirlo coloquialmente, que tienen que "ponerse en el medio del campo". Es el caso, por ejemplo, de un parque eólico, de unas canteras o de un circuito de velocidad. Sería absurdo ubicar este tipo de instalaciones en un entorno urbano por las molestias que pueden causar. Ahora bien, este tipo de usos del suelo no urbanizable, que se separan de su uso natural "*agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales*>> que establece el reiterado artículo 13.1 del texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana, tiene un límite claro. En ningún caso se podrá situar en suelos no urbanizable de especial protección, como sería dentro de un espacio natural protegido. Además, no basta con que sea posible su encaje urbanístico en el medio rural, se tienen que cumplir el resto de las exigencias establecidas por el ordenamiento, especialmente las de carácter ambiental como la evaluación ambiental o el control integrado de la contaminación.

La duda se plantea en relación con aquellos usos que pudiendo realizarse en las ciudades, como un campo de golf, instalaciones deportivas o

alojamientos turísticos, se quieren instalar fuera. ¿Qué margen tiene el Legislador en España para prohibir o permitir estos usos? Para responder a esta pregunta, como se ha visto antes, es necesario despejar una incógnita previa, la de determinar si la competencia corresponde al Estado a través de las Cortes Generales o por el contrario al tratarse de una cuestión urbanística a las Comunidades Autónomas. La posición de la Profesora Gómez Rossi es clara. Tiene que ser el Estado quien establezca el régimen de usos del suelo no urbanizable para garantizar las condiciones básicas para el ejercicio del derecho de propiedad. Sin embargo, esta afirmación se ve contestada con la realidad tozuda de infinidad de leyes urbanísticas y sectoriales autonómicas que dibujan distintos regímenes de uso de esta clase de suelo y también por la jurisprudencia constitucional. En efecto, recientemente el alto Tribunal ha inadmitido mediante su Auto 64/2017, de 25 abril, dictado por su Pleno una cuestión que le había planteado el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 9 de Valencia en relación con el apartado 3 del artículo 187 bis de la Ley 16/2005, de 30 de diciembre, urbanística valenciana porque excluía sólo a los propietarios de suelo no urbanizable del derecho a ser expropiados cuando transcurría el plazo legalmente establecido de cinco años sin que sus terrenos destinados a dotaciones hubiesen sido objeto de una expropiación, separándose de lo previsto en la normativa estatal que no recogía ninguna exclusión. La inadmisión se basa en que se trata de una materia urbanística, por lo tanto de competencia autonómica, y en que el Juzgado no había acreditado la existencia de situaciones subjetivas homogéneas o equiparables entre los propietarios de suelo no urbanizable con el urbanizable.

Hay una segunda cuestión, nada baladí, que centra la atención del libro que prologamos y que también tiene connotaciones competenciales. La legislación autonómica, salvo contadas excepciones, sigue manteniendo la competencia autonómica para la autorización de usos no vinculados en suelo no urbanizable. Para la autora esta situación, basada en una secular desconfianza en los Municipios, carece de justificación. Tengo que confesar que esta es una cuestión que me suscitó muchas dudas durante la elaboración de su tesis doctoral. Sobre todo teniendo en cuenta los limitados recursos con que cuentan en general los Municipios españoles, y en particular los andaluces, para luchar contras las irregularidades urbanísticas en suelo no urbanizable que ella misma ha sufrido en el ejercicio de su actividad profesional. La atribución de esta competencia íntegramente a los Municipios, en mi opinión, solo será posible si antes se configura un régimen de estas autorizaciones lo suficientemente reglado como para que el posterior control contencioso-administrativo que puedan instar las Administraciones autonómicas resulte eficaz. Mientras tanto es comprensible que las leyes urbanísticas autonómicas conserven mayoritariamente esta tutela urbanística.

Pero hay una vía para poder encauzar la situación de las construcciones autorizables en suelo no urbanizable que no requiere de ninguna modificación legal y que está sin explotar. Se trata de apurar las posibilidades que nos brinda la planificación, tanto territorial como urbanística. Como ha señalado mi maestro, el Profesor Alfonso Pérez Moreno, el planeamiento tiene que aspirar a realizar una ordenación integral de todos los terrenos, incluido el suelo rural. Le corresponde al planeamiento prever aquellos usos no vinculados a los naturales que considera necesarios ubicar en el suelo no urbanizable. Y no dejar esta función a la discutible figura de las declaraciones de utilidad pública e interés social, cualquiera que sea la denominación que se le quiera dar. Lo que explica las dudas que ha planteado a la doctrina determinar la naturaleza jurídica de estas autorizaciones que tiene un alcance *quasi* planificador.

En este sentido resulta significativa una jurisprudencia menor elaborada por el Tribunal Superior de Justicia de Cataluña en relación con el emplazamiento de parques eólicos en suelo no urbanizable, que he tenido ocasión de estudiar en otro lugar, y que considera que estas instalaciones tienen que estar previstas en el planeamiento urbanístico como sistemas generales. En su sentencia de 10 de noviembre de 2008 (JUR\2009\13136) este Tribunal no duda en anular una declaración autonómica de interés público porque el planeamiento urbanístico no había configurado como sistema general la instalación de un parque eólico de 33 aerogeneradores de 1.500 kW cada uno formado por torres tubulares de 80 metros de altura y tres palas de 77 metros de diámetro porque “...*innegablemente por su relevancia cuantitativa y cualitativa alcanzan urbanísticamente la cualificación de verdadero, efectivo e innegable Sistema General Urbanístico*”, añadiendo que “...*resulta imprescindible urbanísticamente su previsión a nivel del planeamiento urbanístico general –que no especial– y resultando impropio reconocer, vertebrar y dar viabilidad a los mismos con la mera técnica que apartando su consideración en sede de planeamiento urbanístico general, con lo que ello representa, devalúe su consideración y tratamiento al régimen de la mera órbita de intervención administrativa y concretamente a las meras licencias en Suelo No Urbanizable para las simples actuaciones de interés público*”. Aunque este fallo acabara siendo casado por el Tribunal Supremo por razones estrictamente formales (STS de 3 octubre de 2011[RJ 2011\7441]).

Corresponde, por lo tanto, a los instrumentos de ordenación del territorio y del planeamiento urbanístico determinar espacialmente la ubicación de aquellas actuaciones urbanísticas en suelo no urbanizable que no se encuentren vinculadas a los usos naturales. No es de recibo, como denuncia la Profesora Gómez Rossi en este libro, que en pleno siglo XXI se sigan excepcionando alegremente las previsiones del planeamiento por la vía cómoda de autorizaciones puntuales de usos de interés público o social.

El libro que tienen en sus manos, o en su caso alojado en sus dispositivos electrónicos, de la Profesora Gomez Rossi, *Actuaciones urbanísticas autorizables en suelo no urbanizable*, constituye una obra de referencia en la materia. Es fruto de un firme compromiso de su autora con la defensa de la legalidad urbanística ejercida durante muchos años a nivel local y de su vocación por el Derecho administrativo. Alguno de sus planteamientos podrán ser discutibles, yo mismo como acabo de comentar no los comparto en su integridad, pero resulta innegable que se trata de una obra valiente y comprometida en la que, apoyándose en técnicas exclusivamente jurídicas, se plantean soluciones concretas a una situación que no puede seguir siendo soslayada por nuestro ordenamiento jurídico por más tiempo. La determinación de las instalaciones e infraestructuras que se pueden ubicar fuera de las ciudades, sobre todo en un momento como el actual, de una incipiente recuperación económica en la que se vuelve a hacer patente un auge de la actividad inmobiliaria en España. El Legislador debería tomar buena nota de las reflexiones que se hacen en este libro para establecer, de una vez por todas, un régimen coherente de todo el suelo, también del rural. En todo caso se trata de una obra de enorme utilidad para los operadores jurídicos que se desenvuelven en el entorno del Derecho urbanístico.

Quiero agradecer a la Directora del Instituto Universitario de Investigación García Oviedo de la Universidad de Sevilla, la Profesora Concepción Barrero Rodríguez, y al Director de su Colección editorial, el Profesor Francisco López Menudo, su abierta disposición a la publicación de esta obra y a la Editorial de la Universidad su magnífico trabajo de edición.

Confío en que esta *opera prima* de la Profesora Gómez Rossi tenga pronto continuidad con otros trabajos jurídicos de los que habrá que estar muy pendientes.

Sevilla, 20 de octubre de 2018

ROBERTO GALÁN VIOQUE
Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Sevilla

Resumen de contenidos

Un recorrido histórico por la normativa urbanística que afecta al suelo no urbanizable así como su marco jurídico vigente a nivel estatal y autonómico decanta la idea nuclear de este trabajo que bascula en torno a la necesidad de garantizar un mínimo común denominador en el régimen jurídico de esta clase de suelo que debe partir de la legislación básica estatal, apoyada en el abanico de competencias que tiene el Estado sin desapoderar y respetando, el marco de las competencias urbanísticas que han sido constitucionalmente asignadas a las Comunidades Autónomas.

Los conceptos de utilidad pública o interés social, junto a otros conceptos jurídicos indeterminados, van a marcar un régimen jurídico confuso, que se complica aún más por la multiplicidad de criterios utilizados por las distintas Comunidades Autónomas, incomprensible en el marco de un mercado inmobiliario único y en contra de las previsiones de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre de Garantía de Unidad de Mercado.

Tampoco se puede obviar la dimensión europea que esta cuestión pueda llegar a tener. Esta diversidad legislativa autonómica, al margen de esta incidencia constitucional que venimos analizando, tiene también importantes consecuencias en el ámbito económico, en concreto, plantea serias dudas en orden a la agilización y remoción de trabas que se vienen impulsando desde las instituciones europeas.

El eterno debate sobre la necesidad de tutela de las Entidades Locales por la Administración autonómica plantea también en esta sede una cuestionada intervención en los procedimientos que afectan al régimen jurídico del suelo no urbanizable.

Capítulo 1

MARCO JURÍDICO DEL SUELO NO URBANIZABLE

1. ANTECEDENTES

La evolución histórica del urbanismo va ligada al concepto de ciudad en cada una de sus etapas, desde la ciudad antigua a la ciudad medieval, la gran ciudad surgida en Europa entre los siglos X y XII, pasando por la ciudad barroca y la ciudad de la revolución industrial¹. De esta primera afirmación podemos intuir las carencias del régimen jurídico del suelo no urbanizable, cuestionando qué usos serían entonces posibles en esta clase de suelo, más allá del ámbito exclusivo de regulación que suponía la ciudad.

A esta planteamiento trataría de dar respuesta García Rubio² concluyendo que fuera de la ciudad no habría ordenación desde el punto de vista jurídico ni en el Derecho Romano, que consideraba este suelo como *ager publicus* con una regulación agraria, sin limitaciones de uso ni potestades administrativas, ni en la época Altomedieval, donde no existían elementos contaminantes ni grandes posibilidades de desarrollo de estas zonas.

En el mismo sentido Parada Vázquez³, para quien, con anterioridad a 1956, el suelo rústico sería aquél al que no alcanzaba la vigencia de las normas y ordenanzas municipales de ordenación y que no estaba afectado más que por la única legislación urbanística que suponía el ensanche. En esta clase de suelo se permitiría en consecuencia la realización de obras y construcciones de todo tipo siempre que se salvaguardaran las relaciones de vecindad, porque no atentaba contra los intereses públicos. Las circunstancias económicas y las técnicas de entonces tampoco permitirían dar origen al levantamiento

¹ A. CARCELLER FERNÁNDEZ, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1992, p. 32.

² *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2003, p. 14.

³ *XVII Temas de Derecho Urbanístico. Urbanizaciones Privadas y suelo no urbanizable*, Gráficas Summa, Oviedo, 1980, p. 228.

de nuevos núcleos urbanos, ni en cuanto al tiempo ni en cuanto al espacio, en una sociedad lejos del consumismo y de las exigencias del confort interior de la vivienda y en la que el aprovechamiento del suelo rústico no producía ningún tipo de queja o reacción social.

Con carácter previo a la legislación de suelo de 1956, el urbanismo español se regía por un conjunto de disposiciones de distintas épocas caracterizadas por su falta de integración. Esta legislación estaba constituida básicamente por las Leyes de Ensanche y Extensión, de veintiséis de julio de mil ochocientos noventa y dos; de Saneamiento y Mejora Interior, de dieciocho de marzo de mil ochocientos noventa y cinco; de Solares, de quince de mayo de mil novecientos cuarenta y cinco y, finalmente, con carácter general, por diversos artículos de la Ley de Régimen Local, de veinticuatro de junio de mil novecientos cincuenta y cinco, además de otros preceptos complementarios de muy vario rango jerárquico o con ámbito limitado a ciertas ciudades. Con carácter previo, la Ley de Ensanche de Poblaciones de 1876 establecía la obligación de que hubiera terrenos que no estuvieran afectados por los planes de urbanización pero que fueran colindantes, a los que debía establecerse un régimen de protección: evitar las construcciones⁴.

2. LEY DE REGULACIÓN Y USO DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA DE 1956

Esta Ley de Regulación y Uso del Suelo y Ordenación Urbana del año 1956 recogía la tradición histórica de atribuir edificabilidad al suelo rústico⁵. Históricamente el suelo rústico como hoy lo conocemos no ha sido preservado de la edificación. La muralla delimitaba el espacio fuera de las ciudades donde se permitían determinadas usos impropios de la ciudad, como los agrícolas, agropecuarios, lazaretos para leprosos... lo que implicaba una especie de una autorización tácita en cuanto al aprovechamiento de estos suelos⁶.

El primer precedente de regulación del suelo rústico parece ser una Ley de 1422 que atribuía al Alcalde del municipio la potestad de establecer mediante Ordenanzas las costumbres posibles en suelo rústico, aunque la denominación de esta clase de suelo tiene su origen en el primer Catastro inmobiliario del siglo XVIII, el del Marqués de Ensenada⁷. En el Catastro de 1843 se distingue

⁴ Para un exhaustivo análisis de la normativa anterior al 56, véase a J.A.PIZARRO ASENJO, *Apuntes de Derecho Urbanístico*, Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco, 2004.

⁵ *Derecho Urbanístico Español. Conceptos y Legislación*, Instituto de Estudio de Administración Local, Madrid, 1950.

⁶ F. GARCÍA RUBIO, *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003, p. 15.

⁷ *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2003, p. 18.

el Catastro de rústica y el de Urbana, que tienen un aprovechamiento agrario, ganadero o forestal y en donde lo urbano tiene mayor valor que lo rústico. García Rubio motiva además la permisibilidad de edificabilidad del suelo rústico en la guerra civil en donde el escenario mostraba un parque de viviendas destruido, con altos índices de emigración al campo que complicaba cualquier limitación en esta clase de suelo, a lo que se unía la tradición histórica a la que nos venimos refiriendo y que no existía aún una perspectiva medioambiental, resultándole comprensible un aprovechamiento urbanístico limitado que daba para "*chalecitos, viviendas unifamiliares, si acaso granjas...*", sin más limitación que la del destino de los suelos, permitiéndose la residencia vinculada a esos aprovechamientos.

De otro lado, supuso una revolución dentro del concepto del derecho de propiedad que explica su falta de aceptación. Algunos autores constatan la existencia de un "*amplio abuso sobre la misma que determinó su generalizado incumplimiento*", así García de Enterría⁸ advierte las dificultades de aplicación de una Ley que situaba "*a más de la mitad de la población al margen de la misma*". A ello se añade que la atribución de edificabilidad al suelo rústico tuvo nefastas consecuencias para la ordenación del territorio, que contribuyeron al proceso de alteración de la naturaleza de esta clase de suelo, dando lugar a la aparición de muchos núcleos residenciales.

La Ley del 56 no es un fenómeno aislado sino que tiene su reflejo a nivel internacional⁹, y trata de superar la tradicional planificación local de la legislación anterior mediante una norma de ámbito nacional¹⁰.

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

No interesaba en definitiva al legislador del 56 la situación del suelo rural en un momento de fuerte movimiento migratorio del campo a la ciudad, que hacía preocupante la situación de ésta pero bajo ninguna circunstancia, existía

⁸ *La Ley del Suelo y el futuro del Urbanismo*, Anuarios de Derecho Civil, vol. 11, núm. 2, Año 1958, p. 491.

⁹ Ley Francesa de 15 de junio de 1943, la Ley inglesa de 1947 sobre planeamiento urbano y rural, la Ley belga de 23 de octubre de 1946 sobre ordenación urbana de las ciudades o la Ley sueca de 30 de junio de 1947 en la que se regula la edificación

¹⁰ N. RODRÍGUEZ MORO, "Ley de 12 de mayo de 1956 sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana", *Revista de Administración Pública*, núm. 20, 1956, pp. 183-189.

sensación de riesgo para las zonas agrarias. Puede constatarse que no hay ninguna otra mención en su Exposición de Motivos más que la referencia a los Planes Especiales como instrumentos de ordenación para protección del paisaje, las vías de comunicación, la conservación del medio rural, el saneamiento de poblaciones y otras finalidades análogas.

La Ley determinaba que el suelo rústico era residual¹¹, señalando que lo constituirían los terrenos que no fueren incluíbles en ninguna de las categorías de urbanos o de reserva urbana. Nuestra primera Ley del Suelo, como bien reconocen Díez Picazo y Ponce de León¹² trasluce un urbanismo vinculado al nacimiento y evolución de la ciudad, despreocupándose del suelo rústico, aunque hay quien¹³ considera que el hecho de que esta primera ley lo declarase como insusceptible de desarrollo urbano no suponía que el legislador se desentendiera de él pues siempre hubo intención de ordenar el territorio entero y por eso se distinguieron los espacios de especial protección.

Pareja i Lozano¹⁴ realiza un extenso análisis de los problemas más significativos con que se encontró la aplicación del régimen del suelo rústico en la Ley, destacando su aplicación en los supuestos de ausencia de Plan General, que sin embargo no impediría la aparición de Planes Parciales como consecuencia de la aceptación jurisprudencial y de la práctica administrativa. A eso se suma la atribución de un coeficiente de edificabilidad como "*contenido normal*" de la propiedad rústica que llegó a justificar la formación de núcleos residenciales. Esto junto a la falta de control administrativo previo de los fraccionamientos y las segregaciones facilitaría el surgimiento de núcleos residenciales vinculados a fenómenos de segunda residencia, que nacen sin planificación ni infraestructuras y a los que llega a calificar como "*una de las peores herencias, territoriales y ambientales*". Por último, señala la desvirtuación del suelo rústico por la legislación sectorial a la que contribuye la Ley de 21 de julio de 1962 que permitiría expropiaciones para crear polígonos de viviendas al margen del planeamiento general o las actuaciones sobre suelo rústico en ejecución de Planes de Desarrollo impulsados tras la Ley 194/1963, que establecían la localización de polos industriales sin sujeción a previsiones urbanísticas así como la instalación en suelo rústico de industrias. Tampoco la Ley de Zonas y Centro de Interés Turístico Nacional de 1964 planteaba criterios territoriales sobre la localización de estos asentamientos de finalidad turística ni sobre

¹¹ Artículo 65, para aquellos supuestos no contemplados en los artículos 63 y 64.

¹² "Problemas jurídicos del urbanismo", *Revista de Administración Pública*, núm. 43, 1964, pp. 37-50.

¹³ T. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, 2001, p. 129.

¹⁴ "La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 2006, pp. 298 y ss.

sus características o condiciones, lo que propiciaría su nacimiento, con graves impactos territoriales, ambientales y paisajísticos.

Este fenómeno también es constatado por Porto Rey¹⁵ para quien se llegó a conseguir una utilización urbanística del suelo rústico mediante Planes Parciales, con simples Proyectos de Urbanización, parcelaciones y creación de huertos familiares y Planes de Ordenación como extensión del casco urbano.

Otros autores¹⁶ son menos pesimistas en la valoración de esta primera Ley del Suelo considerando que consolidó una cultura urbanística y una renovación total en el derecho español del concepto del derecho de propiedad del suelo, motivando el fracaso de la Ley en otras circunstancias como su innovadora técnica, unida a la falta de recursos administrativos y sociales para asumirla.

Para Fernández Rodríguez¹⁷ la Ley de 1956 es una norma adelantada a su tiempo sin base doctrinal previa, que innovaría respecto a las técnicas ya ensayadas en el Derecho Comparado, haciendo "*obra propia*", aprovechando lo mejor de las experiencias comparadas y de las propias tradiciones para situarse en la vanguardia del Derecho Europeo, responsabilizando a los poderes públicos de la ordenación urbanística de todo el territorio nacional por vez primera.

Pero la mayor justificación de su éxito es sin duda la pervivencia de buena parte de sus normas, que se mantienen aún hoy en las sucesivas leyes de suelo y urbanismo, estatales y autonómicas¹⁸.

La producción legislativa posterior iría encaminada a la consecución de más suelo urbanizable para hacer posible la descongestión de las ciudades, al margen de cualquier preocupación por el suelo no urbanizable. Así la Ley 52/1962, de 21 de julio, sobre valoración de terrenos sujetos a expropiación en ejecución de los planes de urbanismo y vivienda; la Ley 86/1965, de 17 de julio, sobre normas aplicables a la delimitación, adquisición, ordenación y urbanización de los polígonos residenciales e industriales que se sitúen en los polos de promoción y desarrollo industrial y de descongestión de Madrid y en la misma línea el Decreto-Ley 7/1970, de 27 de junio, sobre "Actuaciones Urbanísticas Urgentes".

¹⁵ E. PORTO REY, "El suelo rústico en las Leyes del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 2006, p. 323.

¹⁶ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Urbanístico Instituciones Básicas*, ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986, p. 53.

¹⁷ *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, Madrid, 2001, p. 21.

¹⁸ M. VAQUER CABELLERÍA, "Cincuenta años de la Ley del Suelo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 225, año 2006, p. 11.

3. LEY 19/1975, DE 2 DE MAYO, DE REFORMA DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DE SUELO Y ORDENACIÓN URBANA Y REAL DECRETO 1346/1976, DE 9 DE ABRIL, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA

La concienciación urbanística iniciada por la legislación del 56 resultaba ya en el año 1969 a todas luces insuficiente, haciéndose patente la necesidad de una reforma. La ley de 1956 sería entonces objeto de una primera reforma por Ley 19/1975 que dio lugar al Texto Refundido de ambas leyes (RD 1346/1976), de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, norma que fue objeto de desarrollo por el Reglamento de Planeamiento (RD 2159/1978), el Reglamento de Gestión Urbanística (RD 3288/1978) y el Reglamento de Disciplina Urbanística (RD 2187/1987).

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

Escasas referencias también en la Exposición de Motivos de la Ley del 75 a los valores dignos de protección del suelo no urbanizable y a las innovaciones de su régimen jurídico, salvo con carácter general que en el suelo no urbanizable, por sus propios valores, de orden agrícola o paisajístico o por conveniencia de limitar la dinámica urbana, se excluye toda posible urbanización. Sin embargo, del estudio en profundidad de su articulado se deduce una mayor preocupación por la protección de la naturaleza, elemento clave en el momento de definir las condiciones del suelo no urbanizable y de su régimen jurídico¹⁹.

La modificación más importante que afecta al régimen jurídico del suelo no urbanizable es la supresión al aprovechamiento mínimo general que la anterior ley reconocía así como determinados aspectos de la disciplina urbanística, completando los mecanismos de protección de legalidad y sancionadores, medidas que fueron consideradas generalmente acertadas por la doctrina, porque la supresión del aprovechamiento urbanístico evitaría la urbanización fraudulenta o clandestina²⁰.

Esta legislación supone además la incorporación de los primeros indicios de sostenibilidad del suelo no urbanizable, con instrumentos como el Plan

¹⁹ E. ARGULLOL MURGADES, *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1984, p. 256.

²⁰ L. PAREJO ALFONSO, *Derecho Urbanístico Instituciones Básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, Argentina, 1986, p. 55.

A. CARCELLER FERNÁNDEZ, *Instituciones de Derecho Urbanístico*, Montecorvo, Madrid, 1991, p. 323.

Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación que establecían, de conformidad con los principios del Plan Nacional de Ordenación y de la Planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico en que habían de desarrollarse las previsiones del Plan y el modelo territorial en el que habían de coordinarse el Plan y las Normas a las que afectara²¹.

La legislación del 75 distingue además dos categorías de suelo no urbanizable²², el suelo al que el Plan no incluya como suelo urbano o urbanizable, es el residual o común y los espacios con especial protección por su excepcional valor agrícola, forestal o ganadero, de las posibilidades de explotación de sus recursos naturales o para la defensa de la fauna, la flora o el equilibrio ecológico que es el de protección específica.

La doctrina se ocupa extensamente del significado del cambio de denominación de suelo, de rústico a no urbanizable, poniendo de relieve su función propiamente urbanística aunque con la paradoja de que ésta sea precisamente la de no urbanizarse para darle el mismo protagonismo que al resto de suelos²³. La nueva denominación implica una mayor carga urbanística que introducía limitaciones sobre la propiedad rústica, superando la tradición legislativa previa²⁴.

Para una valoración general de esta Ley del 75 y su reforma, hay que tener en cuenta el contexto en el que nace, como cuenta Fernández Rodríguez²⁵ en pleno proceso de elaboración de la Ley estalló la crisis económica, poniéndose fin a una etapa de prosperidad y sin embargo, la mayoría de los preceptos estaban orientados a la obtención de nuevo suelo urbano, estando presente también la idea de renovación urbana, que se veía dificultada por la falta de técnicas para esta clase de suelo.

Para Parejo Alfonso²⁶ la identificación de la ley entre el urbanismo y la generación de ciudad provoca el cambio de denominación del suelo no urbanizable que no tiene estatuto propio más que por relación al suelo urbanizable, sin que exista propósito real de ordenación positiva e integral de esta clase de suelo, que vuelve a ordenarse de manera negativa y residual, mediante límites o prohibiciones, pero vacío de contenido.

²¹ A.A. PÉREZ DE ANDRÉS, *La ordenación del territorio en el Estado de las Autonomías*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 1998, p. 46.

²² Artículo 80.

²³ E. ARGULLOLL MURGADAS, *Estudios de Derecho Urbanístico*, Madrid, 1984, p. 271.

²⁴ C. PAREJA I LOZANO, "La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 2006, pp. 304.

²⁵ T-R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, Madrid, 2001, p. 26.

²⁶ *Problemas básicos del Urbanismo actual. Derecho Urbanístico Local*, Civitas, Madrid, 1992, p. 33.

En definitiva, en la legislación del 76 el destino del suelo no urbanizable era el agrícola, ganadero, forestal con la importante excepción de la posibilidad de construir viviendas unifamiliares que no constituyeran núcleo de población, lo que podría generar una urbanización ilegal, con la que se pretendía recuperar algo de aquél aprovechamiento mínimo de la Ley de 1956, así como también las construcciones e instalaciones declaradas de utilidad pública o interés social²⁷.

Señala Pareja i Lozano²⁸ que la legislación del 76 utilizó la técnica de remisión a conceptos jurídicos indeterminados para definir los usos y construcciones en suelo no urbanizable, lo que provocaría incertidumbre, agravada por la interpretación jurisprudencial estos conceptos que de manera sorprendente a veces llegó a justificar la necesidad de emplazamiento en medio rural por abaratamiento de costes, incremento de puestos de trabajo o descongestión urbanística.

Este era el marco normativo general del suelo no urbanizable hasta la promulgación de la Constitución Española de 1978 que va a suponer un cambio sustancial en orden a la atribución de competencias en materia urbanística. Así, el artículo 148.1.3º estableció que las Comunidades Autónomas podrían asumir competencias en materia de "Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda".

El Estado se reserva no obstante entre otras, la competencia exclusiva en su artículo 149. 1 para la regulación de las condiciones básica que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de derechos y en el cumplimiento de deberes constitucionales así como para la legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección²⁹.

También de interés para la materia por la invocación realizada al efecto en la legislación estatal posterior se encuentran el artículo 149.1.8, competencia sobre la legislación civil y el 149.1.13, competencia sobre la coordinación de la planificación económica, todas ellas denominadas competencias horizontales. Asimismo el Estado se reserva la competencia sectorial de muchas otras materias que inciden en la urbanística, con el fin de asegurar su prevalencia sobre el Derecho de las Comunidades Autónomas.

Desde la aprobación de los primeros Estatutos de Autonomía, en diciembre de 1979, País Vasco y Cataluña, todas las Comunidades Autónomas han

²⁷ F. GARCÍA RUBIO, *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2003, p. 20.

²⁸ "La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable". *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 2006, pp. 309.

²⁹ Artículo 149.1.23.

asumido competencia plena en materia urbanística. El Estatuto de Autonomía del País Vasco³⁰ inicia el camino atribuyéndose competencia exclusiva en: “*Ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda*”, y en el mismo sentido el Estatuto de Autonomía de Cataluña³¹ atribuyendo esta misma competencia para la Generalitat.

Es a partir de este momento cuando algunas Comunidades Autónomas empiezan a ejercer sus competencias en urbanismo y se dictan las primeras leyes que intentaban configurar su propio ordenamiento jurídico urbanístico y que convivirán con la legislación estatal sobre la materia.

4. LEY 8/1990, DE 25 DE JULIO, DE REFORMA DEL RÉGIMEN URBANÍSTICO Y VALORACIONES DE SUELO Y TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY SOBRE EL RÉGIMEN DEL SUELO Y ORDENACIÓN URBANA, APROBADO POR REAL DECRETO LEGISLATIVO 1/1992, DE 26 DE JUNIO

El siguiente eslabón a nivel estatal viene constituido por la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo que por primera vez recoge en el régimen urbanístico de la propiedad del suelo³², un capítulo específico destinado a regular el régimen jurídico del suelo no urbanizable.

Este régimen jurídico del suelo no urbanizable³³ se resumía en la necesaria vinculación de los usos a los propios de esta clase de suelo.

Sobre la competencia estatal en el régimen jurídico del suelo no urbanizable nos referiremos en profundidad al cumplimiento de la cláusula “condiciones básicas de igualdad en el ejercicio de derecho y cumplimiento de deberes” pero no hay que menospreciar la importancia que sobre esta materia tienen otros títulos competenciales del Estado como la legislación básica sobre protección del medio ambiente o la ordenación económica. Para Lliset Borrell³⁴ el equilibrio entre la actividad económica y la de protección al medio ambiente debe encontrarse no sólo en el plano ejecutivo sino también en el normativo y de planificación, lo que también justificaría la existencia de normas básicas de conservación del suelo no urbanizable que se remiten a la legislación agraria.

³⁰ Artículo 10.31.

³¹ Artículo 9.9.

³² Título I.

³³ Artículos 5, 6 y 7.

³⁴ *Nuevo Régimen Urbanístico (Comentarios a la Ley 8/1990, de 25 de julio)*, publicaciones Abella, El Consultor, Madrid, 1990.

El Preámbulo de esta Ley nos habla precisamente de la imposibilidad de que el Estado apruebe una nueva Ley con pretensión de aplicación plena produciendo una manifiesta invasión de competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero tampoco sería posible que las Comunidades Autónomas establecieran una normativa urbanística de alcance y contenido tan amplio como esta Ley porque ello chocaría con las competencias que la Constitución atribuye al Estado. Por estas razones, la Ley 8/1990 se ciñe a modificar el régimen de derechos y deberes de los propietarios de suelo, fijando las condiciones básicas de igualdad de todos los españoles, desarrollando principios ya consagrados en el sistema vigente, pero sin el grado de coherencia exigible a la hora de su concreción, que parte del reconocimiento a toda propiedad de un valor rústico inherente, real o potencial, sin consideración alguna a su posible utilización urbanística.

Esta ley, comenta González Pérez³⁵, a pesar del rigor en el desarrollo de los principios de que parte, contiene una serie de normas heterogéneas de distinta eficacia en el territorio del Estado de las autonomías. Recoge tres tipos de normas, unas de aplicación plena en todo el territorio nacional, otras con carácter de legislación básica y otras de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias.

El régimen urbanístico del suelo y sus normas son de distinta naturaleza, las que afectan a "Principios generales"³⁶ y al "Régimen del suelo no urbanizable"³⁷ tienen carácter de legislación básica³⁸.

Dice la STS de 15 de febrero de 1991³⁹, resumiendo el contenido del régimen urbanístico del suelo no urbanizable en esta Ley 8/1990 que *"este suelo tiene una función positiva que hoy aparece recogida en el artículo 5 LRRU, y que consiste en una utilización para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos o más ampliamente en la utilización racional de los recursos"*.

Para la doctrina, el mérito de la Ley estaba vinculado a la función social de la propiedad que presentaba un aprovechamiento en diferentes grados, como reconociera Lliset Borrell⁴⁰ desde la atribución teórica del plan hasta su materialización con la edificación. La novedad de la Ley dirá Fernández Rodríguez⁴¹

³⁵ *Comentarios a la Ley de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo*, Civitas, Madrid, 1991, p. 63.

³⁶ Capítulo I, artículos 1 a 4.

³⁷ Capítulo II, artículos 5 a 7.

³⁸ Disposición Final Primera.

³⁹ RJ 1991\956

⁴⁰ *La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Nuevo Panorama Urbanístico tras la Sentencia del TC de 20 de marzo de 1997*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1997, p. 51.

⁴¹ *Estudios de Derecho Ambiental y Urbanístico*, Aranzadi, 1991, pp. 68 y ss.
Manual de Derecho Urbanístico, El Consultor, Madrid, 2001, p. 37.

es la radicalización exagerada del esquema de la estructura secuencial de la propiedad, denunciando su precipitación, falta de participación de autoridades autonómicas y locales y falta de participación académica en su redacción, al haber sido elaborada por un grupo de teóricos sin experiencia de gestión lo que tendría como resultado que no pareciera bien a nadie *“ni a derecha ni a izquierda”*, siendo calificada de autoritaria, teórica, rígida y distanciada de la realidad⁴².

Para Tejedor Bielsa⁴³, la reforma de 1990 se sitúa en unas coordinadas específicas, jurídicas y sociales, enmarcadas por la nueva organización del Estado establecida en el título VIII y la garantía constitucional de la propiedad y el constante incremento del precio de la vivienda, razón ésta última que junto a la incidencia del derecho urbanístico sobre el derecho de la propiedad, han condicionado siempre al urbanismo español, causado por el interés legislativo en saturar el mercado de suelo para hacer bajar sus precios. Explica además la tensión de los debates parlamentarios como exponente de la crisis del modelo urbanístico cuya clave era la equidistribución. La aprobación de esta norma puso de manifiesto el *“radical enfrentamiento entre dos concepciones de la propiedad, abrió la caja de Pandora, inició el debate sobre el modelo urbanístico conveniente para nuestro país o, si se prefiere, para nuestras Comunidades Autónomas”*.

Para Gutiérrez Colomina⁴⁴, la ley solo dedica tres artículos al régimen del suelo no urbanizable recogiendo tres ideas: *“Menor rigidez en la delimitación del uso, el aprovechamiento edificatorio del suelo no urbanizable queda indefinido y la finalidad del planeamiento es de protección”*.

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

A este texto legal seguiría el Texto Refundido de la Ley sobre el Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio que se ocupará del régimen jurídico del suelo no urbanizable⁴⁵

⁴² J.R. FERNÁNDEZ TORRES, “Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido”, *Revista de Administración Pública*, núm. 131, 1993, p. 119.

⁴³ *Propiedad, Equidistribución y Urbanismo. Hacia un nuevo modelo urbanístico*, Aranzadi, Pamplona, 1998, p. 132.

⁴⁴ “Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 29, 1995, p. 263.

⁴⁵ Capítulo II, Título I.

incidiendo en el mismo sentido sobre el destino vinculado⁴⁶, la prohibición de fraccionamientos en contra de lo dispuesto en la legislación agraria⁴⁷, de parcelaciones urbanísticas⁴⁸, limitando la posibilidad de construcción a la explotación agrícola, servicios de obras públicas, utilidad pública e interés social y residencial aislado⁴⁹, esto último de aplicación supletoria de conformidad con lo previsto en la Disposición Final Única.

La propia Exposición de Motivos del Texto Refundido del 92 enmarca la compleja situación del urbanismo tras la Constitución y en este sentido refiere las profundas diferencias entre la Ley 8/1990 y la Ley de 1976, además de la amplia delegación legislativa y los diversos Reales Decretos-leyes sobre la materia.

La existencia de título competencial estatal para regular el urbanismo no salva las dudas sobre su extensión y alcance⁵⁰. Las dificultades se acrecientan ahora por las innovaciones que en materia urbanística ha introducido la Constitución, al atribuir a las Comunidades Autónomas competencias sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda⁵¹ e imponen una regulación de suelo acorde con el interés general que impida su especulación, a cuyo efecto se prevé que la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los poderes públicos.

González Pérez⁵² analiza pormenorizadamente las facultades que ha de atender la acción urbanística sobre el régimen del suelo, que de conformidad con la Disposición Final Única, número 1, tiene el carácter de legislación básica, refiriéndose en primer lugar a la utilización del suelo de conformidad con su utilidad pública y función social de la propiedad, impidiendo la desigual atribución de beneficios y cargas y asegurando la participación de la comunidad en las plusvalías que genera la acción urbanística.

Gutiérrez Colomina⁵³ destaca varias ideas generales acerca del contenido de la Ley de Reforma de julio de 1990 y del Texto Refundido incidiendo en que se inserta en un marco legislativo en el que no existe una normativa autonómica desarrollada en términos generales y partiendo del hándicap de no ser una legislación tan omnicompreensiva como la del 76. Además añade que no es una legislación de carácter general y contenido urbanístico, sino reguladora

⁴⁶ Artículo 15.

⁴⁷ Artículo 16.1.

⁴⁸ Artículo 16.2.

⁴⁹ Artículo 16.3.

⁵⁰ F. LLISSET BORRELL, *Ley del Suelo (Comentarios al TR 1992)*, Publicaciones Abella, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1993, p. 33.

⁵¹ Artículo 148.1.3.

⁵² *Comentarios a la Ley del Suelo (Texto Refundido de 1992)*, Civitas, Madrid, 1993, pp. 84 y ss.

⁵³ "Un enfoque positivo del suelo no urbanizable y urbanizable no programado", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 29, 1995, p. 81.

del Estatuto de Propiedad, estableciendo una dualidad de regímenes jurídicos, para el suelo no urbanizable y urbanizable no programado y el del suelo urbano y urbanizable. Asimismo respecto del Texto Refundido hay una serie de determinaciones que implican lo establecido para el suelo no urbanizable en la Ley de julio de 1990 y entre las que destaca: Clarificación de la competencia municipal y autonómica en el procedimiento de autorización de la edificación, aplicación parcial del suelo urbano y urbanizable y facultad de establecimiento de un régimen de especial protección.

La Ley del Suelo del 92⁵⁴ vuelve a referirse a que los terrenos clasificados como suelo no urbanizable o denominación equivalente atribuida por la legislación autonómica, no podrán ser destinados a fines distintos del agrícola, forestal, ganadero, cinegético y, en general, de los vinculados a la utilización racional de los recursos naturales. El suelo no urbanizable, cualquiera que fuera su categoría, no podrá ser objeto de la actividad urbanística, quedando fuera del proceso urbanizador. Y es que como dice la STS de 15 de febrero de 1991⁵⁵ antes mencionada, por función positiva hemos de entender la utilización para fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos o de utilización racional de los recursos.

Fernández Torres⁵⁶ considera que Texto Refundido reformaba aspectos puntuales de la legislación en vigor, y respecto al suelo no urbanizable el artículo 16.1 añadía a la prohibición de fraccionamientos en contra de la legislación agraria, "*o en otra aplicable*", produciendo gravosos efectos al incumplimiento de esta prohibición, por lo que denuncia la alteración operada vía Texto Refundido, considerando en primer lugar que la definición de suelo no urbanizable no concuerda con la de suelo rústico lo que impide aplicar extensivamente la legislación agraria al suelo no urbanizable y porque como consecuencia del ensanchamiento a todo el suelo no urbanizable de la prohibición de fraccionamiento, el Gobierno se había creído en la obligación de ampliar igualmente el objeto de la remisión a cualquier otra legislación aplicable, excediendo los límites de un mandato de refundición, considerando que el artículo 16.1 en consecuencia no tiene cabida en el ordenamiento urbanístico.

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

⁵⁴ Artículo 15.

⁵⁵ RJ 1991\956

⁵⁶ "Refundición y Constitución: Examen el Texto Refundido". *Revista de Administración Pública*, núm. 131, p. 136.

Urbanística se encuentran Cataluña, Canarias, Asturias, Madrid, Islas Baleares, Galicia y Valencia.

Este Texto Refundido de la Ley del Suelo fue objeto de recursos de inconstitucionalidad acumulados por varias Comunidades Autónomas que consideraban que se había vulnerado el régimen competencial constitucionalmente establecido, produciéndose en palabras de Pérez Moreno, un auténtico “terremoto jurídico”⁵⁷, provocando para Fernández Torres⁵⁸ “el estallido del ordenamiento urbanístico español en mil pedazos” y así valora las numerosas contradicciones de una sentencia que produce un desapoderamiento del Estado en materia urbanística que convierte a España en un Estado sin territorio.

Advierte que la doctrina del Tribunal Constitucional es clara en cuanto a la actuación municipal. Los órganos autonómicos intervendrán en aquellos aspectos del planeamiento que incidan en el modelo territorial superior pero en todo lo demás ha de respetarse el “libre despliegue” por los Ayuntamientos, y planteando por qué no se reproduce este esquema entre el Estado y las CCAA⁵⁹. En la misma línea, Pardo Moreno⁶⁰, para quien a partir de este momento se pone en tela de juicio el Derecho Urbanístico español, con permanentes cambios legislativos y sentencias derivadas de la atribución de competencias a las Comunidades Autónomas.

Por lo que interesa al suelo no urbanizable, tres fueron las cuestiones debatidas en torno a su régimen jurídico. En primer lugar, el contenido o significado de las “condiciones básicas” que permitirían en su caso al legislador estatal regular determinados aspectos concernientes al régimen jurídico de esta clase de suelo. El artículo 149.1.1 en relación con el derecho de propiedad en el mismo sentido y por último el artículo 149.1.23 por la incidencia de la competencia sobre la legislación ambiental básica sobre esta materia, competencia que recordemos se había atribuido en exclusiva el Estado.

Se parte de la primera consideración sobre la constitucionalidad de la clasificación del suelo realizada por la legislación estatal, que la sentencia del TC 61/1997⁶¹, de 20 de marzo reconoce como conceptos instrumentales al servicio

⁵⁷ “Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43, 2001, p. 125.

⁵⁸ J.R. FERNÁNDEZ TORRES, *La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. El desconcertante presente e imprevisible futuro del Derecho Urbanístico*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1997, pp. 17 y ss.

⁵⁹ T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Competencias del Estado y las CCAA. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 93.

⁶⁰ “Régimen jurídico de las edificaciones en situación de asimilación a fuera de ordenación”, *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 88, 2014, p. 379.

⁶¹ Para un mayor detalle del contenido de la STC 61/1997 véase a A. ORTEGA GARCÍA, *Derecho Urbanístico y la Sentencia del TC*, Montecorvo SA, Madrid, 1997.

de las condiciones básicas del derecho de propiedad urbana, sin que *“de su tenor literal quepa inferir una concreta configuración o modelo urbanístico específico”* y considerando que *“el artículo 9.1 del Texto Refundido de la Ley del Suelo dispone tan sólo la existencia de tres supuestos básicos por relación con el derecho de propiedad urbana, a fin de distinguir otros tantos regímenes jurídicos fundamentales: suelo en el que no puede darse esta forma de propiedad (delimitación negativa)”*. En relación al suelo no urbanizable, la sentencia analiza pormenorizadamente el Título I, Capítulo II y en particular los artículos 15, 16 y 17 antes aludidos. El Tribunal Constitucional⁶² (FJ 16) excluye que estos artículos tengan por objeto la delimitación de los diversos usos posible, ni el ejercicio de competencias de ordenación del territorio, si bien reconoce que incide en su configuración por vía negativa o de prohibición considerando esta configuración uno de los aspectos básicos del urbanismo e incluso de la ordenación del territorio, pero sin que ello signifique que cualquier norma que incida sobre el territorio sea por este solo motivo competencia autonómica, lo que supondría desconocer otros muchos títulos competenciales del Estado. En este sentido acaba concluyendo que la prohibición de edificar no desborda las condiciones de igualdad del derecho de propiedad urbana de todos los españoles y por tanto, encuentra la cobertura del artículo 149.1.1. En cuanto al artículo 16 sobre prohibición de fraccionamiento de la propiedad supone una facultad de disposición de la propiedad congruente con su destino y un *“complemento necesario y coherente”* con la no edificabilidad del suelo no urbanizable.

Por último respecto al artículo 17, también guarda relación con las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad al fijar un límite general que prohíbe el ejercicio de todo derecho contrario a lo que pretende preservarse.

El artículo 16.3 será declarado inconstitucional en virtud de su consideración como legislación de carácter supletorio en una materia, el urbanismo, sobre la que el Estado no tiene competencias. Los artículos 148 y 149 CE atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, lo que significa que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, motivo por el cual para García de Enterría⁶³ no estuvo justificada la ruptura radical del urbanismo que había funcionado durante cincuenta años, considerando insostenible que el Estado carezca de títulos para dictar normas de Derecho supletorio.

⁶² Véase A. CARCELLER FERNÁNDEZ, *“Lo que queda de la Ley del Suelo”*, *Revista Derecho Urbanístico y medio Ambiente*, núm. 153, año 1997, p. 23.

⁶³ *El Derecho Urbanístico español a la vista del siglo XXI. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 13.

Menéndez Rexach⁶⁴ advierte que en ningún caso el Estado podrá legitimar una regulación completa del régimen jurídico del suelo pero sí puede afectarlo “puntualmente”, cuestionando el alcance de este adverbio que no casa con las condiciones básicas del ejercicio de la propiedad urbana. El legislador estatal no puede imponer modelos urbanísticos desconociéndose qué deba entenderse por tales, lo que supondrá un riesgo continuo de sometimiento a juicio de constitucionalidad de cualquier futura iniciativa legislativa estatal, igual que sucediera con la del 90-92 y como en efecto avanzara el autor, sucedería con nuestras leyes estatales de suelo⁶⁵.

Tejedor Bielsa⁶⁶ va más allá al considerar que el constituyente no comprendió probablemente el reparto constitucional de competencias contrario al parecer mayoritario y que debía pensar no tanto en la legislación, sino en las funciones propiamente ejecutivas, obligando al Tribunal Constitucional a forzar los términos de la competencia estatal sobre la base del artículo 149.1.1, que al definir las condiciones básicas que garantizan la igualdad configuran un modelo de propiedad y empresa urbana que enmarca los modelos urbanísticos concretos que pueden adoptar las Comunidades Autónomas.

Mucho se ha debatido doctrinalmente en torno a esta sentencia del Tribunal Constitucional. Nos referiremos a ella más adelante en profundidad respecto a aquellas materias que directamente afectan al suelo no urbanizable pero cabe concluir con González Pérez y Toledo Jáudenes⁶⁷ que respecto al suelo no urbanizable perdura la misma normativa anterior a la STC 61/1997.

En definitiva, el Tribunal Constitucional viene a refrendar la limitación de usos contenida en el Texto Refundido del 92 así como la competencia estatal para el establecimiento de esta delimitación negativa del derecho de propiedad, todo ello en orden a garantizar las condiciones básicas de igualdad en

⁶⁴ “Las competencias del Estado y de las CCAA sobre el Régimen del Suelo. Comentario crítico de la STC 20 de marzo de 1997”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 153, año 1997, pp. 40 y 70.

⁶⁵ STC 164/2001, de 11 de julio, sobre la Ley 6/98, régimen de suelo y valoraciones.

STC 137/2011, de 14 de septiembre, sobre el Real Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas de liberalización del sector inmobiliario y transportes.

STC 141/14, de 11 de septiembre de 2014, sobre el TR 2/2008, de 20 de junio.

STC 218/15, de 22 de octubre, sobre el TR 2/2008, de 20 de junio.

STC 5/2016, de 21 de enero, de medidas de apoyo a los deudores hipotecarios, de control del gasto público, y cancelación de deudas con empresas y autónomos contraídas por las entidades locales, de fomento de la actividad empresarial e impulso de la rehabilitación y simplificación administrativa.

⁶⁶ “Propiedad, Urbanismo y Estado Autonómico”, *Revista de Administración Pública*, núm. 148, año 1999, pp. 395 y 404.

⁶⁷ J. GONZÁLEZ PÉREZ Y J. TOLEDO JÁUDENES, *La práctica del Urbanismo. Efectos de la STC 61/1997, sobre el ordenamiento urbanístico. Efectos de la STC 61/97, sobre la normativa urbanística estatal*, El Consultor de los Ayuntamientos, Madrid, 1997, p. 239.

el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes de todos los españoles. Con esta sentencia se resucitaría la anterior legislación urbanística estatal derogada para que cumpla sus funciones de Derecho supletorio, TRLS 76 y RRDD-Leyes 3/1980 y 16/1981. El primero sobre creación de suelo y para la agilización de la actividad urbanística y el segundo sobre adaptación de Planes Generales de ordenación urbana. Un fenómeno, esta resucitación, en palabras de García Rubio⁶⁸, extrañísimo en la legislación histórica española y en la europea, aunque no todo el Texto Refundido ha sido derogado, recordándonos que está vigente en cuanto al suelo no urbanizable, el artículo 138.2 que regula las normas de adaptación al ambiente.

En el Texto Refundido del 92 el Estado también obligaba a que todas las construcciones e instalaciones en suelo no urbanizable tuvieran que tener autorización previa a la licencia por parte de la Comunidad Autónoma pero, como señala García Rubio⁶⁹, tampoco dicha circunstancia tuvo viabilidad y expresamente se declaró inconstitucional, no por el fondo sino por la forma, por la competencia para legislar señalando que, no se puede legislar con carácter supletorio siquiera, y por supuesto esta disposición no era básica.

Como recuerda este autor, tras las elecciones de 1996, el Texto Refundido del 92 fue modificado en dos aspectos fundamentales por el Real Decreto-Ley 5/1996 y posteriormente por la Ley 7/1997, en lo que afecta a la clasificación del suelo, suprimiéndose la categoría del suelo urbanizable no programado, quedando las dos categorías (programado y no programado) refundidas en una sola, la de suelo urbanizable. En lo concerniente a las llamadas cesiones de aprovechamiento urbanístico a los Ayuntamientos, por una parte dicha cesión dejó de ser exigible en suelo urbano consolidado, y por otra, disminuyó su porcentaje del 15 al 10 por 100, tanto para el suelo urbano como el urbanizable.

En este punto, necesario es referirse al decisivo Informe elaborado por el Tribunal de Defensa de la Competencia en 1993⁷⁰ en el que se destaca con energía el "intervencionismo extremo" y la excesiva discrecionalidad que se otorga a las autoridades administrativas, consideraciones que según López Ramón⁷¹, tuvieron una importante oposición por parte de la doctrina por el temor a la producción de asentamientos difusos como en los Estados Unidos. Con este objeto se creó una Comisión de Expertos en Urbanismo (1995) que elaboraría una serie de propuestas. Sin embargo la filosofía hecha valer por el

⁶⁸ *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2003, p. 23.

⁶⁹ *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA. Madrid, 2003, p. 23.

⁷⁰ Puede consultarse en: http://www.cnmec.es/Portals/0/Ficheros/Promocion/Informes_y_Estudios_Sectoriales/1993/3.pdf. Página 149.

⁷¹ *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Barcelona, 2005, p. 27.

Tribunal de Defensa de la Competencia tras el cambio de gobierno llevaría a la aprobación de la Ley de Régimen de Suelo Valoraciones de 1998.

5. LEY 6/98, DE 13 DE ABRIL, DE RÉGIMEN DE SUELO Y VALORACIONES

Una de las principales novedades de la Ley 6/98 afecta a la clasificación del suelo. Recuérdate que el suelo no urbanizable tenía hasta entonces carácter residual frente a los suelos urbanos o urbanizables. Ahora, la nueva legislación tasa los criterios que determinan los suelos urbanos y no urbanizables, convirtiéndose el urbanizable, en suelo de carácter residual.

La Ley 6/98 suprime también la categoría de suelo urbanizable no programado aunque se distingue entre el suelo urbanizable delimitado y el no delimitado por el planeamiento, a efectos del ejercicio de la facultad de promover la transformación del suelo. La Ley tampoco contiene el complicado acceso gradual a los derechos urbanísticos de la Ley 8/90 y del Texto Refundido del 92, ni las penalizaciones a los propietarios incumplidores de sus deberes urbanísticos en los plazos establecidos por el planeamiento o en la propia Ley. El porcentaje de cesión al Municipio se concreta en el 10 por ciento del aprovechamiento del correspondiente ámbito, que con carácter máximo, podrá ser reducido por la legislación autonómica. Se sustituye por último, el valor de suelo inicial y urbanístico, por el valor de mercado.

La Exposición de Motivos de la Ley 6/1998, resume el contenido de sus pretensiones, y deja claro que pretende facilitar el aumento de la oferta de suelo, lo que forma parte de la necesaria reforma estructural de la economía española, competencia estatal atribuida en base al artículo 149.1.13, haciendo posible que todo el suelo no incorporado aún al proceso urbano que carezca de condiciones especiales para su preservación, pueda ser urbanizado: *“Y ello de acuerdo con el planeamiento y la legislación territorial o sectorial, en razón de sus valores ambientales, paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos o culturales, de su riqueza agrícola, forestal, ganadera o de otra índole, o de su justificada inadecuación para el desarrollo urbano”*.

Esta ley dotaría de contenido a la legislación urbanística estatal tras el vacío provocado por la sentencia del TC 60/97. Respecto al suelo no urbanizable el artículo 9 identificaría los criterios que debieran concurrir para su consideración, básicamente, concurrencia de algún régimen de especial protección, necesidad de preservación o inadecuación para el desarrollo urbano. Igualmente, se permitían como hasta entonces, los usos vinculados así como aquellos que puedan autorizarse excepcionalmente a través de actuaciones específicas de interés público.

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

En cuanto a las principales novedades de la Ley 6/1998 además de afectar al régimen jurídico de protección del suelo no urbanizable⁷², se modifica la clasificación del suelo con una doble lectura. Si atendemos al especial estudio que a partir de la entrada en vigor de esta norma habría que realizar sobre el suelo no urbanizable y sus valores dignos de protección a todos los niveles, la conclusión no podría sino ser positiva. En el ámbito del planeamiento general se abriría un gran debate técnico y jurídico sobre el suelo no urbanizable y sus valores antes no apreciados. Sin embargo, si partimos de la declaración de intenciones que realiza la propia Exposición de Motivos, resulta obvio que las modificaciones en torno al cambio de clasificación de suelo no están motivadas en un especial interés por los valores dignos de protección del suelo no urbanizable sino todo lo contrario, salvar lo mínimo para que el resto pueda ser susceptible de transformación. En el año 98 seguimos sin encontrar una legislación urbanística que otorgue un carácter central, que reivindique una categoría de suelo no urbanizable al menos equiparada en importancia a las otras dos, antes era residual y ahora que pareciera haber adquirido centralidad, la propia Exposición de Motivos viene a aclarar que se hace con el único objeto de flexibilizar la transformación del suelo, relegando de nuevo la importancia del suelo rústico que nos ha traído a la situación en la que nos encontramos.

El RD-Ley 4/2000, de 23 de junio, de Medidas Urgentes de Liberalización en el sector Inmobiliario y Transportes, modifica sustancialmente el régimen jurídico del suelo no urbanizable. Dicha reforma suprimió el párrafo residual del artículo 9 de la Ley 6/98, que permitía clasificar como suelo no urbanizable los terrenos que el Plan considere inadecuados para un desarrollo urbano, quedando reducida esta clase de suelo a los terrenos que estén sometidos a algún régimen de protección especial incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón

⁷² R. BOCANEGRA SIERRA Y A. HUERGO LORA, *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, Iustel, Madrid, 2005, p. 111: "En este punto, curiosamente, la Ley estatal del Suelo de 1998 (que en teoría es una ley muy contenida, consciente de que es a las Comunidades Autónomas a las que corresponde la competencia urbanística) es menos flexible que sus predecesoras (que, sin embargo, partían de una más amplia concepción de las competencias estatales). Así en el suelo no urbanizable, no admite otros usos urbanísticos (es decir, diferenciados de los agrícolas, forestales o ganaderos) que los de interés público (artículo 20.1), sin mencionar ni la vivienda unifamiliar aislada (que sí aparecía en los Textos Refundidos) ni los núcleos rurales, reconocidos cada vez más por las Leyes urbanísticas autonómicas".

a sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público, o bien que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores antes citados, o por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales.

Nos recuerda Estevez Goytre⁷³ las fuertes reacciones que en la doctrina y en las Administraciones locales y autonómicas provocó la eliminación del párrafo que llevarían a hablar de la inconstitucionalidad porque no dejaba margen de discrecionalidad a las Corporaciones Locales para clasificar suelo urbanizable, al encontrarse reglado el suelo urbano y el no urbanizable y tener el urbanizable carácter residual.

Otra importante novedad del RD-Ley 4/2000 es la mayor flexibilización en la transformación del suelo urbanizable, permitiendo la presentación en el Ayuntamiento del correspondiente planeamiento de desarrollo para su tramitación y aprobación, desde el momento en que el planeamiento general delimite sus ámbitos o se hayan establecido las condiciones para su desarrollo, y no sólo para los propietarios sino también para las Administraciones Públicas, sean o no competentes para la aprobación del correspondiente planeamiento de desarrollo. Otra novedad es que la delimitación de los ámbitos o la definición de las condiciones para su desarrollo, presupuesto para la transformación del suelo urbanizable, puede ser ahora establecida, cuando no lo haga el planeamiento, mediante un proyecto de delimitación o de planeamiento formulado por la iniciativa privada.

Dichas novedades introducidas por el RD-Ley 4/2000 se vieron a su vez afectadas por la Ley 10/2003, de 20 de mayo de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y transportes. Se añaden al artículo 9.2 como determinante para su clasificación como suelo no urbanizable, los terrenos que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados o en función de las servidumbres para la protección del dominio público, por su valor agrícola forestal, ganadero, por sus riquezas naturales, los que considere inadecuados para el desarrollo urbano, bien por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales, bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística; lo que en la práctica se traduce en una mayor capacidad de los Ayuntamientos para clasificar suelo no urbanizable. En este

⁷³ *Manual de Derecho Urbanístico. Doctrina, legislación y jurisprudencia*, Comares, Granada, 2006, pp. 9 y ss.

sentido, como bien señala Pérez Andrés⁷⁴, se descarta cualquier subjetividad a la hora de clasificar suelo no urbanizable, convirtiéndose entonces esta tarea en una mera constatación de la presencia objetiva de valores que lo hagan inadecuado para su transformación. La legislación urbanística autonómica debe concretar cuáles sean esos criterios objetivos territoriales o urbanísticos, esperando así el crecimiento del suelo urbanizable pues no cabría una amplia clasificación de suelo no urbanizable.

Como novedad también de esta Ley 10/2003, los instrumentos de planeamiento de desarrollo redactados por las Administraciones que no sean competentes para su aprobación, o por los particulares, se entenderán aprobados por silencio administrativo, salvo que la legislación autonómica establezca otro plazo como máximo, por el transcurso de seis meses, siempre que se hubiere efectuado el trámite de información pública y solicitado los informes que sean preceptivos transcurrido el plazo para emitirlos.

Parejo Alfonso⁷⁵ analizó la repercusión de esta Ley 6/1998 en el derecho urbanístico supletorio considerando que lo había respetado al no contener ninguna decisión sobre el TRLS 76, aunque advirtiera los efectos sobre este último texto legal puesto que al reordenar el campo del Derecho general estatal de directa aplicación se había incidido inevitablemente en el derecho supletorio.

Como ya se ha puesto de manifiesto en el relato de la evolución del marco jurídico general que afecta a nuestro urbanismo las primeras legislaciones urbanísticas centran su atención primero en la ciudad y más tarde, ante los problemas derivados de su crecimiento, en el suelo urbanizable, relegando el estudio del régimen jurídico del suelo no urbanizable. Señala Fernández Rodríguez⁷⁶ que la ecuación semántica urbanismo como ordenación de la ciudad se había roto estrepitosamente después de la segunda guerra mundial, al comprobarse que todo lo que ocurre en el interior de la ciudad era consecuencia de los fenómenos que tenían lugar fuera de ella y en el contexto general del país entero en último término. Y esta evidencia había llevado a los ingleses, adelantados en esta materia, a *"bautizar sus Leyes urbanísticas desde 1939 como Town and country planing acts, esto es, como leyes para la planificación del campo y la ciudad, idea totalizadora que en Francia empezó a expresarse, a partir de 1944, como aménagement du territoire"*, que fue incorporando además contenidos adicionales derivado de las interrelaciones entre la planificación física, la

⁷⁴ "El alcance de la reforma operada en la Ley Estatal 6/1998, sobre régimen del suelo y valoraciones, por la Ley 10/2003, de 20 de mayo, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario", *Revista andaluza de Administración Pública*, núm. 52, año 2003, p. 46.

⁷⁵ Para un mayor detalle sobre esta materia véase a L. PAREJO ALFONSO, *El ordenamiento de la ordenación territorial y urbanística. Ordenamientos Urbanísticos. Valoración crítica y perspectivas de futuro*, Marcial Pons, Madrid, 1998, p. 119

⁷⁶ *Manual de Derecho Urbanístico*, El Consultor, Madrid, 2001, p. 16.

económica y las preocupaciones medioambientales, que reivindicaban la preservación de la naturaleza frente a las agresiones de una sociedad altamente industrializada que lo subordinaba por el afán de producir cada vez más. Recordaba las apreciaciones del profesor Tomás Ramón Fernández en el año 2001 en relación al libro blanco inglés Land, cuando advertía que de todos los recursos materiales de los que puede disponerse en las islas, el suelo era el único que no podía incrementarse, el país es pequeño y la oferta de suelo escasa, por lo que se apreciaba la necesidad de planificar correctamente el uso, asegurando un equilibrio apropiado entre todas las demandas de suelo, garantizando que se utilice en interés de todo el pueblo.

Pero la Ley 6/98 también sería sometida a juicio ante el Tribunal Constitucional, resolviéndose tres años después por la STC 164/2001, de 11 de julio⁷⁷. La sentencia sólo declara la inconstitucionalidad de los artículos 16.1 y 38 de la Ley, así como de la DF única, que no afectan a la materia de nuestro interés. Pérez Moreno⁷⁸ nos dice que esta Sentencia *“induce un vaciamiento sustantivo de aquella competencia estatal sobre el urbanismo al aplicar una “ratio decidendi” montada sobre el hilo conductor lógico que podemos calificar como de tramos secuenciales”*. Señala que en ese primer tramo secuencial se estudia el título competencial del Estado que puede ser específico, si nos referimos a medio ambiente, planificación y propiedad, o genérico, el artículo 149.1 y admitiendo la competencia estatal, considera que están pendiente de concreción otros tramos como la fijación de técnicas urbanísticas que conformen el modelo o la decisión de criterios en el marco de la legislación sectorial. Estos tramos se atribuyen a las competencias de las Comunidades *“a las que se quiere persuadir de que los agravios que denuncian no son reales e irremediables sino eludibles mediante las artes de la hermenéutica o interpretación”*.

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

El artículo 9⁷⁹ de la Ley 6/98 sería inconstitucional según los recursos planteados por el Parlamento de Navarra, el grupo de Diputados y del Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura porque su contenido sería propiamente

⁷⁷ RTC 2001\164

⁷⁸ “Una reinterpretación del Estado de las Autonomías en la Jurisprudencia Constitucional sobre legislación de Urbanismo”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 43, 2001, p. 133.

⁷⁹ *“Tendrán la condición de suelo no urbanizable, a los efectos de esta Ley, los terrenos en que concurran alguna de las circunstancias siguientes:*

1.ª Que deban incluirse en esta clase por estar sometidos a algún régimen especial de protección incompatible con su transformación de acuerdo con los planes de ordenación territorial o la legislación sectorial, en razón de sus valores paisajísticos, históricos, arqueológicos, científicos, ambientales o culturales, de riesgos naturales acreditados en el planeamiento sectorial, o en función de su sujeción a limitaciones o servidumbres para la protección del dominio público.

urbanístico y porque predeterminaría directamente la ordenación urbanística de cada Municipio, negando un ámbito propio de regulación al legislador autonómico. En este sentido diría el Tribunal Constitucional que el precepto impugnado establece, en síntesis, dos criterios directos para la clasificación del suelo como no urbanizable y que esos dos criterios mínimos sirven así como criterios mínimos de igualdad de todos los propietarios de suelo. Tal fin igualador atrae en principio la regulación del artículo 9 de la Ley de Régimen de Suelo y Valoraciones a la esfera competencial del Estado ex artículo 149.1.1 de la CE, permitiendo identificar un amplio margen de regulación para cada Comunidad Autónoma, y de ahí la conformidad constitucional del artículo 9.

En cuanto a la impugnación del artículo 20⁸⁰, especial énfasis puso el recurso de la Junta de Extremadura en que la remisión a la legislación urbanística se hace sólo al “procedimiento” que deben regir las autorizaciones, lo que resultaría limitativo de las competencias de las Comunidades Autónomas. El Tribunal Constitucional aclara que el artículo 20.1 tan sólo se refiere al suelo no urbanizable ordinario y no al suelo no urbanizable de especial protección. Por ello rechaza la tesis del Abogado del Estado para quien este artículo 20.1 en su párrafo 2º puede estar amparado por el artículo 149.1.23 (legislación básica de protección del medio ambiente) aludiendo a que la regulación del suelo no urbanizable común excedía de lo estrictamente medioambiental y que la competencia, como ya hubiera reconocido la STC 61/1997, se reconducía al Estado por la vía del artículo 149.1.1. CE y éste era el punto de partida para el enjuiciamiento competencial del artículo 20.1.2º. Esta norma supone una agregación de valor económico a la propiedad del suelo mediante las actuaciones de interés público, y estas “mera previsión de valor” posible en todo el suelo no urbanizable ordinario, requiere una igualdad mínima de todos los propietarios de esta clase de suelo. Esta igualdad se consigue con la previsión de la legislación estatal del carácter excepcional de las actuaciones de interés público, debiendo ser expresamente autorizadas: *“Estas condiciones estatales son calificables de básicas y respetuosas con las competencias urbanísticas de las Comunidades Autónomas: más allá de las condiciones básicas mencionadas, a*

2.º Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el punto anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquéllos otros que considere inadecuados para un desarrollo urbano”.

⁸⁰ “Los propietarios del suelo clasificado como no urbanizable tendrán derecho a usar, disfrutar y disponer de su propiedad de conformidad con la naturaleza de los terrenos, debiendo destinarla a fines agrícolas, forestales, ganaderos, cinegéticos u otros vinculados a la utilización racional de los recursos naturales, y dentro de los límites que, en su caso, establezcan las leyes o el planeamiento.

Excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, podrán autorizarse actuaciones específicas de interés público, previa justificación de que no concurren las circunstancias previstas en el apartado 1 del artículo 9 de la presente Ley”.

cada Comunidad Autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización como qué actuaciones son de interés público".

De otro lado, la expresa previsión en el suelo no urbanizable "ordinario"⁸¹ de actuaciones específicas de interés público, no impide la existencia de otros usos constructivos menores que, por ser conformes "con la naturaleza urbana de los terrenos", integren las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común.

En definitiva, a cada Comunidad Autónoma corresponde determinar tanto el "procedimiento de autorización" como "qué autorizaciones son de interés público". En relación con este punto hay que recordar que la clasificación del suelo como no urbanizable no es una imposición de la Ley estatal de suelo de tal manera que cuando se pretenda transformarlo sistemáticamente, la figura más adecuada no es la de la utilidad pública o interés social sino la clasificación como suelo urbanizable⁸².

Jordano Fraga⁸³ sintetiza la línea jurisprudencial constitucional destacando igualmente que la incompatibilidad de transformación del suelo no la define la Ley sino la protección específica del suelo que realicen la legislación sectorial o el planeamiento territorial del Estado o de las Comunidades Autónomas. Ni siquiera la clasificación del suelo como no urbanizable deriva de la fijación de un especial régimen de protección sino que depende de que el órgano público competente para la clasificación del suelo concluya la necesidad de clasificación como no urbanizable.

También se ocupa de este análisis Pareja i Lozano⁸⁴ para el que la STC 164/2001, deja claro que los usos del suelo no urbanizable deben adecuarse a su propia naturaleza y garantizar la protección de los valores naturales que han dado lugar a su clasificación como tal y si estuviéramos ante un suelo no urbanizable "común" u "ordinario" no se excluye definitivamente la posibilidad de que ese territorio tenga valor ambiental como espacio "exento de procesos urbanísticos" cuestión a tener en cuenta en las políticas de ordenación del territorio, pues este valor puede verse cuestionado por una admisión más o menos indiscriminada de usos. Esta fórmula le resulta difícilmente compatible con el criterio formulado en la sentencia respecto a la posibilidad de usos constructivos menores que autorizados mediante procedimientos específicos

⁸¹ Artículo 9.2

⁸² A. CABRAL GONZÁLEZ-SICILIA, "Comentarios a la STC nº 164/2001, de 11 de julio, referente a la Ley del Suelo 6/1998", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 2001, p. 36.

⁸³ "El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el Derecho "Urbanístico" Estatal", *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 10, año 2004, p. 83.

⁸⁴ "La evolución del Derecho Urbanístico en el Suelo Rústico o No Urbanizable", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, año 2006, pp. 320.

con intervención autonómica pueden dar lugar a una ocupación indiscriminada, al margen de las previsiones del planeamiento, recordando patologías detectadas durante la vigencia de la Ley del 56 y que se había subsanado en parte con el TR de 1976.

Llegados a este punto no cabe sino concluir que la Ley 6/1998 no introduce ninguna modificación significativa en el régimen jurídico del suelo no urbanizable más que aquella que hace referencia a la definición de esta clase de suelo, de carácter absolutamente reglado. Como señala Fernández Rodríguez⁸⁵ la legislación autonómica por esta vía quiso encontrar un “escape” al espíritu de la Ley que animaba a reducir al máximo el concepto de suelo no urbanizable, excluyendo del proceso de transformación solo aquellos suelos que por alguna razón debían permanecer en su estado natural. El Decreto-Ley 4/2000, de 23 de junio suprimió el inciso final del artículo 9.2, relativo a los suelos inadecuados para el desarrollo urbano. Pero la dinámica de la legislación autonómica consiguió imponerse finalmente, promulgándose la Ley de 20 de mayo de 2003 que reprodujo y reafirmó el inciso eliminado permitiendo a los Planes Generales clasificar como suelo no urbanizable aquellos que se consideren inadecuados para el desarrollo urbano, por imperativo del principio de utilización racional de los recursos naturales o bien de acuerdo con criterios objetivos de carácter territorial o urbanístico establecidos por la normativa urbanística.

Estas sucesivas modificaciones o reformas legislativas de la normativa estatal provocadas tras la entrada en vigor de la Ley 6/98, generaron una cierta sensación de incertidumbre. Coincide Jordano Fraga⁸⁶ en destacar la adecuación sobrevenida de la legislación urbanística autonómica tras la STC 167/2001 y la Ley 10/2003, considerando un gran mérito de la legislación estatal la introducción de mecanismos reductores de la arbitrariedad en los procesos de clasificación del suelo, logro que debía ser mantenido porque no afectaba la discrecionalidad inherente a la potestad de planeamiento. Compartimos plenamente su apreciación sobre el impacto de tanta reforma y contrarreforma normativa que desborda cualquier capacidad de adaptación de *“los equipos que “a pie de obra” realizan el planeamiento. Dicho de otro modo, debe evitarse el castigo para las normas irreflexivas que no es otro que la invigencia, no creyendo necesaria una nueva reforma estatal. El síndrome de Penélope debe finalizar”*.

⁸⁵ *Manual de Derecho Urbanístico*, La Ley, Madrid, 2006, p. 133.

⁸⁶ “El suelo no urbanizable en la Legislación Estatal (o la necesaria finalización del síndrome de Penélope en el Derecho “Urbanístico” Estatal”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 10, año 2004, pp. 75 y ss.

Un profundo análisis de la sentencia en G. RUIZ ARNÁIZ, *Régimen urbanístico del suelo rústico. En especial, la construcción de viviendas*.

Se habla de una situación caótica, habiendo pasado de tener no de los mejores ordenamientos urbanísticos del mundo, a tener sin duda, el peor. A lo que añade González Berenguer⁸⁷ la situación penosa generada tras la desaparición del Decreto-Ley 5/1996. La desregulación había provocado que los Bancos se hicieran con trecientos cincuenta millones de metros cuadrados, con una subida del precio de los pisos de entre un 30 y 40 por ciento, y sólo los moverían cuando estuvieran en precio concluyendo que los Bancos habrían ganado la partida, generando una ciudad hecha a saltos.

Reconoce Parada Vázquez⁸⁸ que la Ley 6/98, tiene nulas posibilidades urbanizadoras y edificatorias para el suelo no urbanizable, salvo las autorizaciones específicas de interés público, no recogiendo la posibilidad, como lo hacía el TR del 92, de la vivienda unifamiliar en lugar donde no existiera peligro de formación de un núcleo de población, posibilidad que se recogió en el Proyecto del Gobierno, pero que el texto definitivo no contemplaba. Habla de la crítica vertida por la esterilización urbanística del suelo no urbanizable especialmente en aquellas Comunidades Autónomas caracterizadas por asentamientos dispersos en el medio rural, con propiedad dividida en pequeñas fincas y con una cultura ancestral que permitía la construcción en cualquier terreno, que habrían llevado a una reacción frente a la rigidez normativa tradicional del suelo no urbanizable, dando lugar a regímenes especiales con un aprovechamiento más positivo de esta clase de suelo, permitiendo entre otras la edificabilidad para vivienda e incluso parcelaciones y urbanizaciones, Asturias, Valencia, Cantabria, Navarra e Islas Baleares. Pone de manifiesto asimismo la confrontación entre la legislación estatal del 98 en su artículo 20 con la legislación autonómica, planteándose cómo resolver el conflicto: “¿Habrá acaso que considerar que estamos ante una cuestión más terminológica que conceptual y que lo que en estas legislaciones autonómicas consideran suelo no urbanizable común, pero que permite sobre él actuaciones urbanísticas y edificatorias en realidad es urbanizable y que en esas Comunidades Autónomas es únicamente no urbanizable aquel suelo calificado de protección y sobre el que hay prohibición absoluta de urbanizar y edificar de forma genérica? ¿Estará emergiendo o resucitando una nueva categoría de suelo, el suelo no urbanizable pero edificable, prevista en la Ley del Suelo de 1956?”.

Las Comunidades Autónomas han ido redactando sus propias leyes urbanísticas sobre suelo no urbanizable. Un estudio pormenorizado del régimen jurídico comparado será incluido en este estudio pero podemos sintetizar ya con García Rubio⁸⁹ la existencia de dos modelos, el valenciano, de carácter

⁸⁷ “Una reflexión sobre los últimos cuarenta años en el urbanismo español”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 171, año 1999, p. 19.

⁸⁸ *Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 1999, p. 137.

⁸⁹ *Estudios de Derecho Urbanístico*, Centro de Estudios Ramón Areces SA, Madrid, 2003, p. 25.

proteccionista y limitador de la construcción y el canario, con regulación similar pero modelos diferentes por circunstancias geográficas y físicas. Valencia tiene terreno pero es una comunidad densamente poblada con mucha segunda residencia por razones de turismo pero con posibilidades de ordenación del suelo. En cambio Canarias, se encuentra más limitada por el hecho físico de la insularidad lo que explica su tradición de construcción rústica, de autoconstrucción incluso, lo que daría lugar a dos modelos, uno con aprovechamientos parecidos a los de la Ley de 1976 y otro más limitativo con los usos del suelo no urbanizable. Pero además de modelos jurídicos hay que hablar de dos modelos socioeconómicos, *“de Castilla para arriba, donde los suelos son más escasos, las poblaciones son más antiguas y más tradicionales hay un aprovechamiento rústico en suelos rurales, Navarra, País Vasco, Cantabria, Asturias, Galicia y Castilla León, porque Aragón está despoblado en ese aspecto. El levante está muy poblado y así Andalucía, Extremadura y Castilla La Mancha, el suelo no urbanizable abunda y por tanto es posible establecer limitaciones, no existiendo esa tradición socioeconómica de poblamiento rural, de parroquias rurales”*.

6. LEY 8/2007, DE SUELO, REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2008 Y REAL DECRETO LEGISLATIVO 7/2015, DE 30 DE OCTUBRE, DE SUELO Y REHABILITACIÓN URBANA

El contexto de la nueva Ley 8/2007 es expresivamente descrito por Fernández Rodríguez⁹⁰ que desvela la polémica interna entre los Ministros socialistas Solchaga y Borrell. El Sr. Solchaga partidario de la liberalización propuesta por el Tribunal de Defensa de la Competencia y el Sr. Borrell reacio a las críticas al sistema tradicional, a lo que se unía el enfrentamiento de los dos grandes partidos que habían elegido el urbanismo como campo de batalla, rompiendo los canales de diálogo. Evidencia además que la nueva Ley ha sido redactada por las mismas manos que redactaron el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 6/1998, la Ley valenciana de 1994 y las Leyes de Extremadura y Castilla-La Mancha que le han servido de modelo.

Como puede intuirse ya de esta polémica, la preocupación por los usos constructivos y por la protección del régimen jurídico del suelo no urbanizable está lejos de motivar la redacción de una nueva ley y podemos concluir que los preceptos que se ocupan del suelo no urbanizable se encuentran entre aquellos que se incorporan al nuevo texto legal con el único objeto de evitar la dispersión normativa.

⁹⁰ “La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general”, *Revista de Administración Pública*, núm. 174, Septiembre–Diciembre, año 2007, p. 65.

Destaca López Ramón⁹¹ que la legislación urbanística de las Comunidades Autónomas suele invocar preceptos constitucionales vinculados a la protección del medio ambiente, derecho a la vivienda, tutela de patrimonio cultural en sus primeros artículos, pero señala también el crecimiento de la urbanización que ha sobrepasado ampliamente esos contenidos normativos, con el apoyo “*generalizado y entusiasta*” de los poderes públicos, sobre todo municipales, sin que las Comunidades Autónomas hayan logrado frenar el consumo excesivo de suelo.

El análisis que realiza la doctrina en torno a las causas que motivan la reforma urbanística se ocupa principalmente del crecimiento desmesurado del suelo urbanizable provocado por la liberalización urbanística, pero obvia incomprensiblemente el provocado por el crecimiento desordenado del suelo no urbanizable motivado por la falta de ejercicio de un régimen adecuado de protección de legalidad e incluso, lo que resulta más grave aún, por el amparo legislativo aportado por algunas Comunidades Autónomas al efecto. Las continuas reivindicaciones doctrinales y legislativas de un urbanismo sostenible quedan vacías de contenido al no contemplar esta otra realidad, que se obvia como históricamente ha sido tradicional, enfocando de nuevo los problemas al diseño de la ciudad consolidada.

La polémica principal de la Ley 8/2007 se encuentra lejos del suelo no urbanizable, se enmarca en lo que Fernández Rodríguez⁹² denomina “*la “Nacionalización” del derecho a urbanizar*”, sobre si el derecho a urbanizar es una función pública o si por el contrario es posible dejar en manos del legislador autonómico su consideración como un servicio público cuya gestión puede reservarse a la Administración o encomendarla a los privados.

Para Juan-Cruz Alli Aranguren y Alli-Turillas⁹³, la Ley resulta innovadora en la medida que configura el régimen de derechos y deberes a través de la teoría de los “*círculos concéntricos*”, que distingue un estatuto de la ciudadanía, la iniciativa privada en la actividad urbanística y la propiedad privada. Y califica como mayor ruptura con el régimen anterior, la desagregación del derecho de propiedad y del derecho a urbanizar. Por lo demás, a pesar de su inspiración en nuevos valores, se vuelve al orden urbanístico anterior a la Ley 6/98, siguiendo principios, valores y terminología que lo caracterizan desde el 56.

⁹¹ “Principios generales y urbanismo sostenible en la Ley del Suelo 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm.16, año 2007, p. 15.

⁹² “La nueva Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo: Valoración general”, *Revista de Administración Pública*, núm. 174, Septiembre– Diciembre, año 2007, p. 65.

⁹³ *Estudio Sistemático del Texto Refundido de la Ley del Suelo. Real Decreto legislativo 2/2008, de 20 de junio*, Dykinson SA, Madrid, 2008, p. 85.

Para Parejo Alfonso⁹⁴ la Ley tiene como objetivos la “resintonización constitucional”, la “reorientación de la política pública territorial” y la “restitución a su ser de la política territorial y urbanística”, advirtiendo que a pesar de que la Ley dice no regular técnicas específicamente urbanísticas, no es del todo cierto. Así, también para Fernández Torres⁹⁵, la Ley 8/2007, es sin ninguna duda una Ley urbanística porque el suelo es la “materia prima” del ordenamiento urbanístico y recuerda la STC de 11 de junio de 2001 que ya dejaría claro que el empleo de palabras no prefiguraba el modelo territorial. El cambio de denominación de clases a estado no es por este motivo, sino porque se quiere eliminar cualquier obstáculo que pueda suponer valorar el suelo en función sólo de su realidad física, y acaba concluyendo que el cambio de clases por situaciones supone “muy poco o nada”.

En este mismo sentido se pronuncia Jordano Fraga⁹⁶ que tras calificar la decisión como una de las más llamativas, la considera criticable por suponer un salto terminológico innecesario y generador de inseguridad jurídica.

Añade Menéndez Rexach⁹⁷ que la desaparición de la clasificación tripartita se motiva también en la propia Exposición de Motivos en una preocupación constante por la lucha contra la especulación, haciendo desaparecer el suelo urbanizable a los únicos efectos de valoración porque la clasificación tripartita sigue siendo perfectamente identificable y que a nivel autonómico se reconducirá a una de las situaciones establecidas por la legislación estatal.

Leguina Villa y Razquín Lizarraga⁹⁸ indagan sobre el contenido de este nuevo concepto “situación básica” para lo que diferencian el sustantivo “situación” y el adjetivo “básica”. En este sentido identifican situación con estado, como realidad fáctica de un terreno, sin incorporación de elementos jurídicos, de ahí la separación entre la regulación tradicional y la nueva concepción. En cuanto al adjetivo “básica”, también tiene diversas consecuencias al estar relacionado con el ejercicio del poder legislativo del Estado en esas materias, configurando el esqueleto mínimo de los dos estatutos jurídicos para que sea completado por las Comunidades Autónomas sin imponer ningún modelo urbanístico.

⁹⁴ “El nuevo marco general que para la ordenación territorial y urbanística define la Ley 8/2007, de Suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, año 2007, pp. 14 y ss.

⁹⁵ “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, año 2007, p. 27.

⁹⁶ *Breves Reflexiones sobre la Ley del Suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Reus SA, p. 326.

⁹⁷ “La incidencia de la tipología de suelo urbanizado-suelo rústico de la Ley 8/2007 sobre la clasificación de suelo establecidas por las Leyes autonómicas. Incidencia sobre el régimen jurídico del suelo urbano, urbanizable y no urbanizable”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, año 2007, p. 73.

⁹⁸ *Las situaciones básicas de suelo. El derecho urbanístico del siglo XXI. Libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Reus SA, pp. 376 y ss.

Mucho se ha debatido en definitiva, en torno a si efectivamente estamos ante términos sinónimos o si por el contrario existe algún matiz diferenciador. En este sentido nos parece interesante la reflexión de Baño León⁹⁹ para quien clases y situaciones de suelo están vinculadas a la concepción estatutaria de la propiedad, determinando un conjunto de derechos y obligaciones, considerando que situación y clase son una misma cosa, con igual identidad también en punto a las valoraciones, lo que no significa que la Ley no innove nada porque hay profundas diferencias, partiendo de que las situaciones básicas de suelo son independientes de los planes, pudiendo el plan prescindir de la clasificación. El régimen jurídico de la propiedad deviene de la suma de la Ley estatal, de la autonómica y del plan: *“La Ley del Estado establece el régimen jurídico en abstracto, la ley autonómica tiene que fijar el modo como se articule las condiciones básicas de la propiedad con las técnicas urbanísticas. Dicho de otro modo, el haz de derechos y obligaciones del propietario del suelo lo fija la legislación estatal; el contenido concreto del derecho de propiedad, la ley autonómica y las normas y planes que la desarrollen”*.

Por lo que aquí interesa, La ley 8/2007, de 28 de mayo, Ley de Suelo, en su Exposición de Motivos lo dice claramente, evitando valoraciones imprudentes, la historia del Derecho Urbanístico español se resume bien atendiendo a sus personajes principales *“donde la clase de urbanizable es la verdadera protagonista y la del suelo rústico o no urbanizable no merece apenas atención por jugar un papel exclusivamente negativo o residual.”* Y esta desoladora afirmación será probablemente la causa de muchos de nuestros males, la absoluta desatención al régimen jurídico del suelo no urbanizable y lo que es aún más grave, a las consecuencias frente al incumplimiento del poco existente. Y es entonces, en el año 2007, cuando el legislador se acuerda de las previsiones constitucionales sobre el Medio Ambiente y la calidad de vida y así insiste en la necesidad del crecimiento urbano, mediante un desarrollo sostenible, minimizando el impacto y apostando siempre por la regeneración de la ciudad existente. Nos recuerda además cómo la Unión Europea insiste en estos objetivos, tanto en la Estrategia Territorial Europea como en la Comunicación de la Comisión sobre una Estrategia Temática para el Medio Ambiente Urbano, proponiendo un modelo de ciudad compacta y advirtiendo de los graves inconvenientes de la urbanización dispersa o desordenada: *“impacto ambiental, segregación social e ineficiencia económica por los elevados costes energéticos, de construcción y mantenimiento de infraestructuras y de prestación de los servicios públicos”*. El suelo es un recurso económico pero también un recurso natural, escaso y no renovable y por este motivo, todo el suelo rural tiene un valor ambiental que ha de ser tenido en consideración. La planificación territorial del suelo no urbanizable,

⁹⁹ *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, pp. 107 y ss y p. 135.

los usos permitidos en suelo no urbanizable, están también íntimamente conectados con el cambio climático y sus destinos¹⁰⁰.

López Ramón¹⁰¹ interpreta este preámbulo como un intento de conexión con los planteamientos europeos, pero con “*cierta desilusión*” tras la lectura de unos artículos dotados de una carga ideológica genérica que son válidos en movimientos internacionales incompetentes para dictar normas jurídicas pero que pueden resultar insuficientes para rectificar la tradición mediante una Ley nacional.

Respecto al suelo no urbanizable, para Baño León¹⁰², los derechos y deberes de los propietarios siguen siendo los mismos aunque ahora se les atribuye a los ciudadanos, que es una idea interesante pero “*más efectista que efectiva*”. Iglesias González¹⁰³ sin embargo no lo interpretaría así y realizando una lectura conjunta de los artículos 9.2 y 8 b) del Texto Refundido llegaría a concluir una posible explotación urbanística aislada del suelo rural, que produce una superación la concepción tradicional del uso excepcional que ha caracterizado a la legislación estatal.

Señala Fernández Torres¹⁰⁴ que el artículo 9.2 se muestra más preciso porque dispone la obligación del propietario del suelo no urbanizable que pretende usos excepcionales, de costear y ejecutar las infraestructuras de conexión de la instalación, la construcción, la construcción o la edificación con las redes generales de servicios y entregarlas a la Administración para su incorporación al dominio público cuando deban formar parte del mismo, así como satisfacer las prestaciones patrimoniales que en su caso se establezcan para legitimar usos privados no vinculados a la explotación primaria del suelo. Estas previsiones estaban ya en muchas leyes autonómicas y ahora la Ley estatal las generaliza. Y aprecia como única diferencia la extensión del deber de conservación de los propietarios de suelo rural que ahora comprende también el deber de mantener los terrenos y su masa vegetal “*en condiciones de evitar riesgos de erosión, incendio, inundación, para la seguridad o salud públicas, daño o perjuicio a terceros o al interés general, incluido el ambiental, así como el de prevenir la contaminación del suelo, el agua o el aire y las inmisiones contaminantes indebidas en otros bienes y, en su caso, recuperarlos de ellas*”. No obstante, muestra su pesimismo¹⁰⁵ por las dificultades de cumplimiento de unos deberes tan extensos sin ayudas públicas por los escasos rendimientos que el suelo produce.

¹⁰⁰ Profundiza en esta idea, M. MADERA DONOSO, en *Revista Práctica Urbanística*, núm. 139, Marzo, 2016.

¹⁰¹ *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 38.

¹⁰² *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, Madrid, 2009, p. 345.

¹⁰³ “Los derechos y deberes de los ciudadanos respecto del suelo”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 237, año 2007, p. 85.

¹⁰⁴ “El estatuto jurídico de la propiedad del suelo en la Ley 8/2007, de 28 de mayo”, *Revista de Urbanismo y Edificación*, núm. 16, año 2007, pp. 24 y ss.

¹⁰⁵ T.R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Manual de Derecho Urbanístico*, Thomson Reuters, Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2017, p. 119.

Otra perspectiva nos ofrece Argullol i Murgades¹⁰⁶ que aprecia una regulación mucho más precisa de los usos e intensidades del suelo no urbanizable en los últimos años y que atribuye a que el suelo urbano y urbanizable tiene un régimen normativo derivado de los planes, mientras que el suelo no urbanizable debe ser regulado mediante Ley, considerando además que el TC aceptó que esta regulación encajaba dentro de las competencias del Estado en materia de medio ambiente en un espacio que sufre agresiones continuas.

Dentro de estas medidas incorporadas que comentamos cabe destacar también la inclusión en la Ley 8/2007¹⁰⁷, de la imposibilidad de alterar la delimitación de los espacios naturales protegidos o de los espacios incluidos en la Red Natura 2000¹⁰⁸, salvo que se justifique por los cambios provocados en ellos por su evolución natural científicamente demostrada. La alteración debe someterse a información pública y si afecta a la Red Natura 2000 ésta se hará de forma previa a la remisión de la propuesta de descatalogación a la Comisión Europea y su aceptación.

La Ley 8/2007 y los artículos que aún quedaban vigentes del Texto Refundido del 92 pasan a integrar el régimen jurídico a nivel estatal mediante el Real Decreto Legislativo 2/2008 de 20 de junio por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Suelo. Este Texto Refundido resume los inconvenientes que han planteado las continuas reformas legislativas a las que se añaden los envites constitucionales considerando que esta situación no puede superarse con nuevos retoques y correcciones normativas sino que requiere una renovación profunda, inspirada en valores y principios constitucionales, generando unas bases comunes en la que las autonomías puedan coexistir en igualdad. Dice prescindir de técnicas urbanísticas, como tipos de planes o clases de suelo, intentando no prefigurar un concreto modelo urbanístico, facilitando a los ciudadanos la comprensión de este marco común. No es una Ley urbanística sino aquella que regula la igualdad en el régimen del suelo derivada de los principios constitucionales asignados al Estado, respetando el marco de competencias exclusivas atribuidas a las Comunidades Autónomas.

El suelo rural es una situación básica de suelo que encuadra suelo rural urbanizable y el suelo rural preservado. El suelo rural urbanizable incluye el suelo que tradicionalmente se ha clasificado como suelo urbanizable por lo que parece reproducirse el esquema de la Ley 6/1998, de 13 de abril en el que el suelo

¹⁰⁶ La Ley 8/2007, una nueva ley urbanística. *Anuario del Gobierno Local 2007. Los retos del derecho urbanístico local en el siglo XXI. Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2008, p. 39.*

¹⁰⁷ Ahora, artículo 13.3 del Real Decreto Legislativo 7/2015, por el que se aprueba la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

¹⁰⁸ Sobre la Red Natura y sus implicaciones puede verse a M.M. MUÑOZ AMOR, "La difícil tarea de poner barreras administrativas al campo", *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 286, Diciembre, 2013.

urbanizable tenía carácter residual, ahora denominado suelo en situación de rural. De nuestro interés, el suelo rural preservado que a su vez puede ser preservado especialmente (categoría que incluye los suelos tradicionalmente protegidos) o preservado genéricamente, para el resto de suelos. En cualquier caso la nueva terminología puede generar cierta confusión por la contradicción con las clases de suelo de nuestra tradición urbanística.

Señala López Ramón¹⁰⁹ que en la categoría de suelos preservados especialmente está prohibida cualquier transformación ajena a los intereses públicos protegidos, en cambio en los preservados genéricamente se admiten las actuaciones urbanísticas de interés público o social, con procedimientos especiales de autorización y ciertos requisitos, advirtiendo que diversas Comunidades Autónomas han incluido en estas actuaciones urbanísticas, la vivienda familiar aislada, lo que le suscita interrogantes sobre su compatibilidad con el régimen jurídico estatal. Añade el mismo autor en una edición posterior que *“los problemas se suscitaron por la no inclusión del supuesto entre los expresamente permitidos en la redacción de 2008 del artículo 13.1 del TR; tras la reforma de 2013 todo el artículo 13 anterior ha sido derogado, y si bien la misma regla limitativa parece ahora recogida en el nuevo artículo 8.2, sin embargo, parece que el objeto de referencia sería ahora el suelo no urbanizable especial (el suelo en situación de rural a que se refiere el artículo 12.2.a)”*.

En el año 2013 se dicta la Ley 8/2013 de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, que de conformidad con su Exposición de Motivos tiene por objeto la ciudad consolidada y así vuelve a admitir como lo hiciera el legislador estatal en 2007, que la tradición urbanística española se ha volcado fundamentalmente en la producción de una nueva ciudad, *“descompensando el necesario equilibrio entre dichas actuaciones y aquellas otras que, orientadas hacia los tejidos urbanos existentes, permiten intervenir de manera inteligente en las ciudades, tratando de generar bienestar económico y social y garantizando la calidad de vida a sus habitantes”*. Sin embargo va a provocar una extensa modificación del Real Decreto Legislativo 2/2008, Texto Refundido de la Ley del Suelo mediante su Disposición Final Duodécima que afecta a numerosos artículos¹¹⁰.

Por lo que aquí interesa, respecto al suelo en situación de rural se da nueva redacción al artículo 8¹¹¹, que sin suponer cambio alguno respecto a la redac-

¹⁰⁹ *Introducción al Derecho Urbanístico*, Marcial Pons, Madrid, 2009, p. 102.

¹¹⁰ En concreto 2, 5, 6, 8 a 10, 12, 14 a 17, 20, 36, 37, 39, 51 y 53.

¹¹¹ Artículo 8.2: *“En el suelo en situación rural a que se refiere el artículo 12.2.a), las facultades del derecho de propiedad incluyen las de usar, disfrutar y disponer de los terrenos de conformidad con su naturaleza, debiendo dedicarse, dentro de los límites que dispongan las leyes y la ordenación territorial y urbanística, al uso agrícola, ganadero, forestal, cinegético o cualquier otro vinculado a la utilización racional de los recursos naturales.*

ción original de la Ley 8/2007, otorga una mayor claridad expositiva al apartado para volver a dejar claro, siguiendo una constante tradición histórica, que no son posibles usos no vinculados en suelo no urbanizable, más que aquellos que vengán acompañados de una declaración de interés social, debiendo concluirse en consecuencia, que no se contempla en ningún momento la posibilidad de construcción en suelo rural o rústico, al margen de los supuestos mencionados.

Más tarde tendría lugar un nuevo importante pronunciamiento del Tribunal Constitucional en sentencia 141/2014, de 11 de septiembre de 2014¹¹², sobre el TR 2008 que a pesar de su enorme interés por su incidencia de nuevo en el análisis de los títulos competenciales en el urbanismo, no acaba afectando al régimen jurídico del suelo no urbanizable. Ahora bien, en este sentido hay que precisar que el Tribunal Constitucional, en orden al análisis de constitucionalidad del artículo 10, reafirma la importancia de muchos de los conceptos que han sido con carácter progresivo legalmente acogidos, siguiendo la tesis aquí defendida de su incorporación, como condición esencial, dentro del núcleo básico de competencias que debe corresponder al Estado. Así dice defiende el Tribunal Constitucional (FJ 8) la preservación del suelo rural como concreción del artículo 45 CE y de las nuevas tendencias de la concepción medioambiental y de urbanismo sostenible plasmadas a nivel europeo en la Estrategia territorial europea de 1999 y en la Comunicación de la Comisión sobre Estrategia temática para el medio ambiente urbano¹¹³. Una regla de protección del medio ambiente que el legislador ha considerado que por razones de interés general, debe ser común a todo el territorio nacional, tratándose de una regulación básica competencial del Estado en virtud del artículo 149.1.23 CE. Advierte además que dentro de la norma básica ambiental, aún queda margen para la configuración de modelos de ordenación y ciudad por las Comunidades Autónomas, por lo que no se vulneran competencias autonómicas. Cada Comunidad Autónoma podrá determinar la forma y el ritmo de creación de ciudad a partir del suelo urbanizable, sin que haya imposiciones en este sentido: *“Desde otra perspectiva, el inciso del apartado a) que estamos analizando, al exigir la preservación del suelo rural de la urbanización, está delimitando negativamente el ámbito o alcance de*

La utilización de los terrenos con valores ambientales, culturales, históricos, arqueológicos, científicos y paisajísticos que sean objeto de protección por la legislación aplicable, quedará siempre sometida a la preservación de dichos valores, y comprenderá únicamente los actos de alteración del estado natural de los terrenos que aquella legislación expresamente autorice.

Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural”.

¹¹² RTC 2014/141

¹¹³ [COM (2005) 718].

la propiedad urbana, puesto que niega su existencia en esta clase de suelo, y, por tanto, encuentra, en todo caso, cobertura en el art. 149.1.1 CE (STC 61/1997, FJ 16)".

Este recurso de inconstitucionalidad se interpone contra los artículos 1, 2, 3.1, 4f), 6a), 6b), 8.1, 10b), 14, 15, 16.1b) y c), 18.1, 22, 23, 25, 26 y 29.1c) y 38, así como contra la disposiciones adicionales primera, sexta, novena y undécima de la Ley 8/2007, de 28 de mayo y del Texto Refundido 2/2008. El Tribunal sólo acaba declarando la inconstitucionalidad de los artículos 22.1.a) y 23.1.a) del Texto Refundido, relativos a criterios de valoración del suelo. Se aducía en este recurso una pretendida invasión de competencias autonómicas (finalmente inexistente), por varios motivos: la definición de los fines y objetivos de las políticas sobre el suelo y la consagración del principio de desarrollo sostenible en relación con el modelo territorial y urbano, la regulación de la iniciativa privada en la urbanización y la construcción o edificación, la determinación del plazo máximo de contestación a la consulta urbanística o la configuración de la actividad urbanizadora o de mera ejecución de una forma amplia, que incluye la actividad de programación del desarrollo del suelo. También las facultades integrantes del contenido del derecho de propiedad fueron impugnadas al considerarse que vulneraban el artículo 149.1.1. CE por dos razones: *"por permitir a las Comunidades Autónomas regular de forma heterogénea el derecho de los propietarios a promover la iniciativa reguladora. Y por recortar de forma desproporcionada el derecho de propiedad, negando así a los propietarios el derecho a promover la actuación urbanizadora"*. Otra cuestión objeto de impugnación fue la reserva establecida del 30% de VPO o la regulación las actuaciones de transformación urbanística (actuaciones de urbanización y dotación), el informe de seguimiento de la ejecución urbanística, el resumen ejecutivo o el destino de los bienes integrantes de los patrimonios públicos de suelo. La disposición final primera, es impugnada en la medida en que establece los títulos competenciales en los que se apoya el Estado para la ordenación de los preceptos impugnados.

Por último, hay que hacer referencia al Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, de Suelo y Rehabilitación Urbana, que tiene por objeto, de conformidad con su Exposición de Motivos, de un lado aclarar, regularizar y armonizar la terminología y el contenido dispositivo del anterior texto refundido con la Ley 8/2013, de 26 de junio, de rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, y de otro, estructurar y ordenar en una única disposición general los preceptos de diferente naturaleza y alcance que contienen aquéllos.

De este modo, el objetivo final se centra en evitar la dispersión de normas y el fraccionamiento de las disposiciones que recoge la legislación estatal en materia de suelo y rehabilitación, regeneración y renovación urbanas, excepción hecha de la parte vigente del Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación

Urbana, que tiene una aplicación supletoria salvo en los territorios de las ciudades de Ceuta y Melilla, fuera de esta delegación legislativa. En esta medida, no se afectan las instituciones que venimos analizando.

En este estudio de la evolución del régimen jurídico del suelo no urbanizable, no podía faltar al menos una referencia con carácter general, por su contribución a esta materia, a los Planes Regionales y Subregionales de Ordenación del Territorio, que contienen importantes normas para la concreción por el planeamiento de las condiciones urbanísticas que han de presidir el régimen jurídico del suelo no urbanizable. Así, en el caso de Andalucía, el Plan de Ordenación del Territorio¹¹⁴, aprobado por Decreto 203/2006, de 28 de noviembre, en su Título III, relativo a las Estrategias de Desarrollo Territorial, dispone un amplio articulado compuesto por normas y directrices básicas, fundamentalmente en la Sección 3ª de "Redes de Asentamientos en áreas rurales" y 4ª "Orientación y control de los procesos de urbanización y calidad urbana" refiriéndose a las líneas estratégicas en relación al suelo residencial, pero también al suelo para actividades productivas, actividad comercial, la urbanización de áreas turísticas así como al control de los procesos de parcelación urbanística en suelo no urbanizable. Con más detalle los Planes subregionales de Ordenación del Territorio, así como ejemplo, el Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Sevilla, que regula en el Título II completas determinaciones sobre los distintos usos y el Título III con las no menos importantes determinaciones en relación con el sistema de protección, que han de ser en cualquier caso especialmente atendidas. Estas disposiciones derogarán al anterior referente en la zona, Plan Especial de Protección del Medio Físico y Catálogo de Espacios y Bienes Protegidos de la provincia de Sevilla, aprobado por Resolución de 7 de julio de 1986, que no estaba en vigor por falta de publicación, habiendo sido publicado por disposición de la Resolución de 14 de febrero de 2007 de la Dirección General de Urbanismo.

También a título ejemplificativo puede recurrirse al Decreto 341/2003, por el que se aprueba el Plan de Ordenación del Territorio del Ámbito de Doñana¹¹⁵, que en su Título Segundo, "Determinaciones para la compatibilización y

¹¹⁴ Véase como ejemplo la Memoria de Ordenación del Plan de Ordenación del Territorio de Andalucía, aprobado por Decreto 206/2006, de 28 de noviembre. Sección 4ª. Orientación y control de los procesos de urbanización y la calidad urbana. [http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/portal_web/ot_urbanismo/ordenacion_territorio/pota/pota_completo.pdf]

¹¹⁵ Véase el Diagnóstico territorial del Plan de Ordenación del ámbito de Doñana, aprobado por Decreto 341/2003, de 9 de diciembre, que analiza en su apartado 3.2.: "Unas demandas de espacios recreativos y de segunda residencia vinculadas a la población de las aglomeraciones urbanas". [<http://www.juntadeandalucia.es/medioambiente/site/portalweb/menuitem.7e1cf46ddf59bb227a9ebe205510e1ca/?vgnnextoid=953c2d926c828310VgnVCM1000001325e50aR-CRD&vgnnextchannel=91de8a3c73828310VgnVCM2000000624e50aRCRD>]

Determinación de Usos”, Capítulo I “Zonas sometidas a restricciones de transformación de usos”, establece una completa planificación de usos prohibiéndose en determinados casos y en función de los valores dignos de protección según las áreas o sectores propuestos, la autorización de actuaciones de interés público.

Parece positivo que en un estudio de esta naturaleza, que pretende realizar un diagnóstico del suelo no urbanizable a partir de la descripción de la normativa que le ha afectado históricamente, deba hacer referencia también a las nuevas estrategias en el seno de las políticas públicas y que evidencian los errores hasta ahora cometidos, véase como ejemplo la “Guía metodológica de medidas para la mitigación y adaptación al cambio climático en el planeamiento urbano¹¹⁶” que en resumen, ofrece a los actores locales una herramienta de planificación vinculada al cambio climático que aboga por el mantenimiento de la actividad agrícola y por la fijación de un suelo fértil a estos efectos. También recurrente en este punto, el interés autonómico creciente por las políticas públicas en materia de protección del paisaje¹¹⁷, lo que nos lleva a una reconsideración general de la importancia que hasta ahora se le ha otorgado a la estética en el derecho urbanístico vinculada al principio de adaptación al ambiente. Cabe considerar que, cualquier propuesta que sobre la permisibilidad de edificaciones en suelo no urbanizable se realice a partir de este momento, debe venir precedida del preceptivo cumplimiento de las normas que sobre adaptación al ambiente hayan sido dictada por las Comunidades Autónomas y, con carácter supletorio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 76 del TR de la Ley de Suelo.

¹¹⁶ Elaborada por la Red Española de Ciudades por el Clima, Sección de la Federación Española de Municipios y Provincias, con la colaboración de la Oficina Española de Cambio Climático del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente. Realización técnica: Gea21 SL, CC60, GIAU+S/UPM.

Puede consultarse en http://oa.upm.es/35571/7/FEMP_Medidas_CCC_Planeamiento_urbano.pdf.

¹¹⁷ Cítese como ejemplo las recientes Jornadas sobre Políticas Públicas y Protección del Paisaje celebradas en distintas provincias andaluzas y cuyas conclusiones fueron expuestas los días 9 y 10 de noviembre en Sevilla.