

4. La legislación urbanística reguladora del suelo no urbanizable: una visión comparada de las normas autonómicas desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible

Domènec Sibina Tomàs
*Profesor titular (EU) de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona*

1. Planteamiento: la ponencia se plantea en el seno de unas jornadas sobre urbanismo y desarrollo rural sostenible.
 - 1.1. El suelo no urbanizable en el mundo rural.
 - 1.2. El urbanismo para el desarrollo rural sostenible.
2. Las claves del régimen jurídico urbanístico del suelo no urbanizable que condiciona la atribución de aprovechamientos urbanísticos en esta clase de suelo.
 - 2.1. El contenido mínimo del derecho de uso y edificación en la LS de 1956, la LS de 1976 y la LRSV de 1998.
 - 2.2. La no-atribución de aprovechamiento urbanístico directamente por la ley a los propietarios del suelo no urbanizable.
3. Los criterios legales que habilitan u obligan al planeamiento a la clasificación del suelo como no urbanizable.
4. La importancia de la evaluación estratégica de los planes urbanísticos en la clasificación del suelo: perspectivas de futuro.
 - 4.1. La evaluación estratégica de planes y programas.
 - 4.2. Aspectos competenciales en materia de aprobación del planeamiento urbanístico que pueden verse alterados como consecuencia de la evaluación estratégica de planes y programas.
 - 4.3. La posibilidad de dotar de contenido material a la evaluación estratégica de los planes urbanísticos por parte de la legislación autonómica amparada en los títulos competenciales "ordenación del territorio" y "medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal y medidas adicionales de protección".
5. El planeamiento territorial sectorial: la regulación catalana.
6. La importancia de diferenciar al examinar el régimen del suelo no urbanizable las necesidades de los territorios rurales y urbanos.
7. Los proyectos de interés comunitario.
8. Los aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable.
 - 8.1. Las actividades de utilidad pública e interés social en la LS 1976 y en la LS 1992.
 - 8.2. Uno de los modelos autonómicos de regulación de los usos urbanísticos en el suelo no urbanizable: la legislación de las Islas Canarias, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha.
 - 8.3. La regulación del suelo no urbanizable en Cataluña.
 - 8.4. Los usos urbanísticos en la más reciente regulación autonómica del suelo no urbanizable: la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana.
 - 8.5. El uso residencial en el suelo no urbanizable.

Abreviaturas utilizadas

LDRPVasco: Ley 10/1998, de 8 de abril, que regula el desarrollo rural del País Vasco.

LDRRioja: Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

LEADRCMancha: Ley 4/2004, de 18 de mayo, de explotación agraria y del desarrollo rural en Castilla-La Mancha.

LFDRNav: Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra.

LFOTUNav: Ley foral 35/2002, de 20 de diciembre, de ordenación del territorio y urbanismo de Navarra.

LOADRPast: Ley 4/1989, de 21 de julio, del Principado de Asturias, que regula la ordenación agraria y el desarrollo rural.

LOTPPVal: Ley 4/2004, de 30 de junio, de ordenación del territorio y protección del paisaje de la Comunidad Valenciana.

LOTULaRioja: Ley 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo de La Rioja.

LOTUSCant: Ley/2001, de 25 de junio, de ordenación del territorio, urbanismo y suelo de Cantabria.

LOUAnd: Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía.

LOUPMRGal: Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia.

LRSV: Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre régimen del suelo y valoraciones.

LS 1956: Ley de régimen del suelo y ordenación urbana, de 12 de mayo de 1956.

LS 1976: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto 1346/1976, de 9 de abril.

LS 1990: Ley 8/1990, de 25 de julio, de reforma del régimen urbanístico y valoraciones del suelo.

LS 1992: Texto refundido de la Ley sobre régimen del suelo y ordenación urbana, aprobado por el Real decreto legislativo 17/1992, de 26 de junio.

LSMad: Ley 9/2001, de 17 de julio, del suelo de la Comunidad de Madrid.

LSMur: Ley 1/2001, de 24 de abril, del suelo de la Región de Murcia.

LSNUVal: Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana.

LSOTEx: Ley 15/2001, de 14 de diciembre, del suelo y ordenación territorial de Extremadura.

LUAr: Ley 5/1999, de 25 de marzo, de urbanismo de Aragón.

LUCLeon: Ley 5/1999, de 8 de abril, de urbanismo de Castilla y León.

LUCVal: Ley 6/1994, de 15 de noviembre, de urbanismo de la Comunidad Valenciana.

RDPLUCat: Reglamento parcial de la Ley 2/2002, de 14

de marzo, de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto 287/2003, de 4 de noviembre.

TRLUCat: Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña, aprobado por el Decreto legislativo 1/2005, de 26 de julio.

TROTAUCMancha: Decreto legislativo 1/2004, de 28 de diciembre, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio y de la actividad urbanística de Castilla-La Mancha.

TROTENPCan: Decreto legislativo 1/2000, de 8 de mayo, que aprueba el Texto refundido de ordenación del territorio de Canarias y espacios naturales protegidos.

TROTUPAst: Decreto legislativo 1/2004, de 22 de abril, que aprueba el Texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo del Principado de Asturias.

1. Planteamiento: la ponencia se plantea en el seno de unas jornadas sobre urbanismo y desarrollo rural sostenible

1.1. El suelo no urbanizable en el mundo rural

El examen de la legislación urbanística que realizamos en el seno de estas jornadas no puede desvincularse ni de sus objetivos ni del conjunto de intervenciones que en la misma ya han tenido o van a tener lugar. La reflexión que emprendemos no será en abstracto sobre el suelo no urbanizable o suelo rústico, terminología que utilizó la LS 1956 y que han recuperado muchas legislaciones autonómicas. Será una reflexión pensada desde la perspectiva del desarrollo rural sostenible.

Nos referiremos al mundo rural como el espacio físico en el que la agricultura, la ganadería y la silvicultura son sus ejes *territoriales* vertebradores, tanto en su dimensión productiva como en la multifuncional, a través de las explotaciones agrarias que desarrollan actividades principales (el conjunto de trabajos que se requieren para la obtención de productos agrícolas, ganaderos y forestales y su venta sin transformación) y complementarias (las de transformación y comercialización directa de los productos de las explotaciones agrarias y las relacionadas con la conservación del espacio natural y protección del medio ambiente, al igual que las turísticas, cinegéticas y artesanales realizadas en las explotaciones).

Sin embargo, que la agricultura, la ganadería y la silvicultura y las explotaciones agrarias vertebran territorialmente lo que denominamos *rural* (lo urbano está vertebrado por las concentraciones de población y por el uso intensivo no agrario del recurso suelo), no significa que sea ésta la única actividad económica, del mismo modo que en el sistema o ámbito urbano tienen cabida las actividades agrarias, especialmente las agrícolas.

La realidad no permite entender lo rural y lo urbano en sí mismos, aisladamente, sino intercomunicados y como realidades complejas. Ello se muestra cada vez con mayor claridad en un mundo cada vez más pequeño por lo cercano de las personas, cada vez mejor comunicadas física y virtualmente, y de los bienes y los servicios, que progresivamente son más accesibles. Aunque interrelacionadas, sin embargo, siguen existiendo zonas preferentemente urbanas y zonas preferentemente rurales. Zonas que precisan de modelos de desarrollo sostenible distintos como demuestra, por ejemplo, la política comunitaria orientada a potenciar el desarrollo rural que es objeto de análisis en otras ponencias de estas jornadas.

El desarrollo sostenible, desde la perspectiva urbanística, en palabras del artículo 3.2 *in fine* del TRLUCat, exige establecer un modelo territorial globalmente eficiente, fundamentado en la utilización racional del territorio y el medio ambiente para hacer compatibles las necesidades de crecimiento y la preservación de los recursos naturales y comporta la configuración de modelos de ocupación del suelo que favorezcan la cohesión social (y el precepto añade, eviten la dispersión en el territorio, consideren la rehabilitación y la renovación en el suelo urbano y la mejora de los sistemas de vida tradicionales en las áreas rurales).¹

En síntesis, el desarrollo urbanístico sostenible exige que el planeamiento establezca las bases de la ordenación del territorio (rural y urbano) que hagan posible e impulsen el crecimiento económico, la cohesión social y la preservación de los recursos naturales para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras y, para ello, estas bases de ordenación territorial deben incorporar modelos de desarrollo urbano y rural

sostenible. Este último extremo lo acredita una parte de la legislación urbanística vigente, que en relación con los territorios rurales: *a)* presta atención específica a las actividades agroindustriales e industriales emplazadas en el entorno rural mediante la creación de pequeños polígonos industriales en los que se pueden minorar las cargas urbanísticas;² *b)* regula la posibilidad de implantación de todo tipo de actividades y explotaciones que sea preciso o conveniente emplazar en el suelo no urbanizable del medio rural –aunque para ello precisan de la declaración de proyectos de interés comunitario o del trámite de calificación y pago de un cánon–, y *c)* establece regulaciones diversas respecto de las posibilidades de desarrollo del uso residencial desvinculado de uso agrario en el suelo no urbanizable o rústico.³

Todo ello indica que la planificación urbanística del suelo no urbanizable en ámbitos territoriales rurales no se enmarca en un modelo de ordenación que se limita a regular *lo urbano* (clasificar una parte del territorio en urbano y urbanizable y establecer el régimen detallado de uso y edificación de estos suelos), impedir el desarrollo urbanístico del suelo no urbanizable y proteger los recursos naturales a través de prohibiciones de uso de todo tipo (incluso de algunos usos agrarios). El desarrollo rural exige al planeamiento urbanístico preservar los recursos naturales pero no sólo eso: debe impulsar el crecimiento económico y la actividad agraria en sentido amplio.

La legislación urbanística, con más o menos dificultad según las comunidades autónomas, permite que el planeamiento urbanístico dé respuesta en el suelo no urbanizable al reto de canalizar las actividades económicas que permitan el desarrollo sostenible de las colectividades rurales basado en las potencialidades de su territorio.

1. Esta última expresión muestra cómo para el legislador urbanístico catalán el mundo rural sigue contemplándose de manera estática y en negativo, aquello que es “no urbanizable”. Esta perspectiva entendemos que es inadecuada, como explicaremos a lo largo de esta ponencia, si se pretende incorporar el desarrollo rural en la configuración de un modelo territorial globalmente eficiente.

2. El artículo 14 de la LULaRioja establece que en suelo no urbanizable genérico se podrán establecer en municipios menores de 1.000 habitantes y que carezcan de suelo con calificación de uso industrial, áreas para la construcción de pequeños talleres, bodegas y almacenes agrícolas, ganaderos e industriales dentro de un único perímetro específicamente reservado para estas actividades, con las siguientes limitaciones: *a)* justificación expresa y suficiente de su conveniencia por la escasa capacidad de gestión municipal o por el carácter esporádico y la escasa demanda de suelo para estas actividades; *b)* dimensiones moderadas de la superficie del área reservada; *c)* forma y disposición del área reservada que evite la formación de travesías en las carreteras y reserve, al menos, un quinto de su superficie total para dotaciones y zonas públicas libres de edificación, y *d)* previsiones del proceso de urbanización y reparcelación (en ningún caso se podrá construir en tanto no estén asegurados y en funcionamiento los servicios de saneamiento y depuración imprescindibles).

La disposición adicional sexta de la LOTPPVal establece que con el objeto de fomentar la implantación de reducidos polígonos industriales destinados a almacenes, talleres y pequeñas industrias, el planeamiento general de los municipios con menos de 2.000 habitantes y con escasa demanda de suelo industrial podrá crear excepcionalmente un único sector de suelo

urbanizable industrial con ordenación pormenorizada, en el que podrán, previa justificación motivada, minorarse los estándares dotacionales establecidos con carácter general por la legislación urbanística para esta clase de suelo, pudiendo proceder, previa reparcelación de los terrenos, a la urbanización simultáneamente a la implantación de las actividades mencionadas. En todo caso, se exigirá la adecuada conexión con el sistema viario y un tratamiento suficiente del abastecimiento, saneamiento y depuración de aguas, y suministro de energía eléctrica.

3. Los proyectos de interés comunitario a desarrollar en el suelo no urbanizable y el uso residencial de este suelo los desarrollamos en otros apartados de este trabajo. Sin perjuicio de ello, para ilustrar el texto, sirva de ejemplo, el artículo 25.1 del TROTENPCan, que establece:

“Son proyectos de actuación territorial los instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de justificado interés general, legitimen las obras, construcciones e instalaciones precisas para *la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable* y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento.”

Luis MARTÍN REBOLLO, al hilo del examen de la tramitación de la legislación urbanística de Cantabria, pone de manifiesto las diversas alternativas legales sobre la función y posibilidades del uso residencial en el suelo rústico (“Del suelo no urbanizable al suelo rústico: Evolución de la normativa urbanística estatal con referencia a la legislación del suelo de Cantabria”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, número 222, 2005, p. 97-144).

Debe advertirse que, como examinaremos, la regulación del suelo no urbanizable en la LRSV establece límites a estas posibilidades de canalizar el crecimiento económico, que tienen su origen en la propia naturaleza del suelo no urbanizable que exige inexcusablemente una especial atención a la conservación de los recursos naturales que lo caracterizan y definen; en las finalidades iniciales de esta regulación (limitar el suelo no urbanizable al que no es susceptible de transformación por imperativos de la legislación no urbanística y al que tiene valores objetivos que merecen protección) y en la tradición de la legislación urbanística española que configura desde 1976 el régimen del suelo no urbanizable como un muro jurídico de contención de la urbanización del suelo rústico en las áreas de fuerte expansión urbanística y turística (se pretendió ya entonces abordar los problemas de la urbanización de las áreas periurbanas y de las zonas más alejadas de éstas, con fácil acceso a las grandes aglomeraciones de población, para usos residenciales secundarios o turísticos).⁴

1.2. El urbanismo para el desarrollo rural sostenible

En el marco de estas jornadas el concepto de desarrollo rural ha sido sintetizado por Martín Bassols en la primera ponencia de estas jornadas (de la que queremos destacar la afirmación de que las políticas de desarrollo rural están demandando un reconocimiento jurídico en el marco de la ordenación del territorio y del urbanismo)⁵ y examinado por Camós Ramio en conexión con la política agraria común.⁶ A su vez, se regula con notable precisión en alguna legislación de ordenación territorial⁷ y ha sido objeto de desarrollo normativo específico por distintas comunidades autónomas: Ley 4/2004, de 18 de mayo, de explotación agraria y del desarrollo rural en

Castilla-La Mancha (LEADRCMancha); Ley foral 17/2003, de 17 de marzo, de desarrollo rural de Navarra (LFDRNav); Ley 3/2000, de 19 de junio, de desarrollo rural de la Comunidad Autónoma de La Rioja (LDLaRioja); Ley 10/1998, de 8 de abril, que regula el desarrollo rural del País Vasco (LDRPVasco), y Ley 4/1989, de 21 de julio, del Principado de Asturias, que regula la ordenación agraria y el desarrollo rural (LODRPAst). Nosotros nos centraremos ahora en este último aspecto.

La LDRRioja acredita el carácter central de éste para el progreso económico y social de esta comunidad autónoma, cuando establece:

“a los efectos de esta Ley, se entiende por desarrollo rural el proceso de mejora permanente de la calidad de vida de la población y del medio natural de La Rioja, con el fin de garantizar, desde el respeto al patrimonio cultural de las zonas rurales, el mantenimiento de la población y del medio natural *como elementos indispensables para el desarrollo y el progreso conjunto y equilibrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja.*”

A su vez, la LFDRNav establece que:

“se entiende por *desarrollo rural el proceso de mejora permanente de la competitividad, cohesión y sostenibilidad territorial del entorno rural de Navarra en el ámbito económico, social y medioambiental del medio rural de la Comunidad*” (artículo 1.2).

Es importante cómo esta norma pauta y desarrolla la vertiente económica, la social y la medioambiental del desarrollo sostenible.⁸ A su vez, en el artículo 3 establece directrices de ordenación territorial que tienen una clara relevancia para modificar progresivamente las determinaciones de los instrumentos de planeamiento de ordenación territorial y urbanística. Se establece que estos instrumentos:

4. La comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre el “El futuro del mundo rural”, COM 7957/1988, de 8 de agosto de 1988, cita las costas mediterráneas como un ejemplo de la presión urbanística a la que se ven sometidas las regiones rurales próximas a grandes aglomeraciones o con fácil acceso a ellas.

5. En su intervención publicada en este mismo QDL se afirma:

“Merece destacarse, al mismo tiempo, cómo la política de desarrollo rural no se basa exclusivamente en el presupuesto de la multifuncionalidad de la agricultura y en las nuevas modalidades del apoyo financiero comunitario, sino que supone una apuesta por la filosofía del desarrollo económico endógeno y, simultáneamente, participativo de base local y asociativo. Frente a la visión tradicional de centrar el progreso económico y técnico en las grandes concentraciones urbanas que, como reflejo, situaban al mundo rural en la periferia (no solamente entendida en términos geográficos sino como exclusión de los servicios urbanos) y en situación de dependencia exógena de lo urbano, se ha ido imponiendo un nuevo modelo basado en las potencialidades del territorio. Como gráficamente se ha apuntado, el desarrollo no se produce únicamente ‘en áreas’, sino ‘a través de esas áreas’, cada una con su propia composición de fuerzas del trabajo y dotación de recursos. Resulta inevitable que los procesos de desarrollo, ya sean exógenos o endógenos, estén determinados por factores locales. Esta revalorización del territorio rural con sus recursos sociales, organizativos, económicos y ambientales que lógicamente propician la emergencia de una nueva visión fragmentada y pluralista de lo rural (espacios periurbanos, de agricultura intensiva, agroindustriales, deprimidos, zonas de montaña, etc.) frente a la perspectiva tradi-

cional uniforme e idealista del mundo rural, está demandando un reconocimiento jurídico en el marco de la ordenación del territorio y del urbanismo.”

6. Ponencia que se publica en este mismo QDL.

7. En el artículo 22 de la LOTPPVal, que lleva por título “La revitalización del patrimonio rural”, se establece que el plan de acción territorial del sistema rural valenciano, de carácter sectorial, contemplará instrumentos y programas específicos que *eviten la infrautilización de recursos, el envejecimiento demográfico y declive económico en las zonas rurales*. Todo ello, establece el precepto, *sin perjuicio de la conservación y, en su caso, recuperación de los espacios naturales y de la fauna y flora silvestres*.

8. Se sintetizan, en la Ley de Navarra, del siguiente modo:

“a) Economía. Consolidando la actividad del sector primario en función de las tendencias globales de mercado y restricciones europeas al sector, diversificando, en relación con las características de cada territorio, las fuentes de ingresos de las zonas rurales, sin comprometer y valorizando el futuro de nuestro entorno rural.

“b) Sociedad. Facilitando equilibradamente una buena calidad de vida en las zonas rurales, evitando así el éxodo rural y garantizando, por lo tanto, una gestión responsable del entorno natural y cultural, una responsabilidad en el desarrollo de los potenciales sectores económicos del medio rural y facilitando la socialización del mundo rural a través de la participación de la población local en su propio desarrollo.

“c) Medio ambiente. Conservando, restaurando, consolidando y valorizando el patrimonio natural específico de cada territorio rural de la Comunidad Foral de Navarra.”

a) Conjuguen, con arreglo a las características y necesidades de las zonas rurales, de forma armonizada, las exigencias de ordenación de los recursos naturales, la protección del suelo de alto valor agrológico y forestal, con el mantenimiento y desarrollo de las actividades económicas y la dotación adecuada de servicios a las poblaciones rurales.

b) Presten en su ordenación especial atención a las necesidades específicas de dotación de servicios e infraestructuras y a la diversificación y desarrollo económico de las zonas rurales y su población, ponderando de manera adecuada la atribución a las zonas rurales de funciones originadas en el medio urbano y destinadas a satisfacer las necesidades de éste.

c) Protejan los valores agrarios, forestales y naturales del medio rural.

d) Diseñen y apliquen medidas que incentiven un progresivo repoblamiento del medio rural navarro.

En el mismo sentido la legislación de desarrollo rural de Castilla-La Mancha, sin perjuicio de orientar su regulación a optimizar la utilización de los fondos europeos dirigidos al desarrollo rural, sintetiza en el artículo 17 los objetivos y principios que estructuran el desarrollo rural

sostenible en los tres sentidos que le dotan de contenido: crecimiento económico, cohesión social y preservación de los recursos naturales para garantizar la calidad de vida de las generaciones presentes y futuras.⁹

En definitiva, las ideas principales que se formulan en las leyes autonómicas permiten afirmar que el desarrollo rural sostenible, en el marco de plena garantía y preservación de los recursos naturales estructuradores del mundo rural, exige al planeamiento territorial y urbanístico:

a) Atribuir de manera adecuada en el territorio rural las funciones productivas agrarias y agroindustriales, residenciales, agroambientales, recreativas y turísticas y de prestación de servicios, y, en su caso, las industriales que precisen o sea conveniente emplazar en el ámbito rural.

b) Establecer estándares suficientes de servicios públicos que permitan en el territorio rural un adecuado desarrollo de la agricultura, garantizando la calidad de vida y el acceso a las nuevas tecnologías.

c) Garantizar que los espacios catalogados y declarados de interés agrario se mantengan en producción.

d) Crear las condiciones para que la población rural pueda hacer efectivos los derechos a un medio ambiente adecuado, a una vivienda digna, a la educación y a la

9. El artículo 17 de la LEADRCMancha, a pesar de su larga extensión, lo reproducimos por tratarse de un compendio de los objetivos y principios que estructuran la visión moderna del desarrollo rural. El precepto establece:

1. Los objetivos básicos que han de regir las actuaciones públicas de las administraciones de Castilla-La Mancha en materia de desarrollo rural serán los siguientes:

a) Fomentar y consolidar la agricultura, ganadería y silvicultura *como ejes vertebradores del mundo rural* tanto en su dimensión productiva como en su carácter multifuncional.

b) Propiciar la dimensión económica, social, familiar y asociativa del sector primario, apoyando la *diversificación productiva y de rentas de las explotaciones* prioritarias y singulares y preferentes, la creación de empleo en el medio rural y la organización asociativa de los medios de producción y comercialización para conseguir las mejoras en viabilidad y eficiencia en los planos económico y social.

c) Conseguir que las *actividades agrarias se compatibilicen con la conservación del medio natural* y la preservación y mantenimiento de los equilibrios biológicos en el mundo rural.

d) *Incentivar la conservación medioambiental como bien público regional en aquellos aspectos que no queden cubiertos por la función mercantil de la actividad agraria.*

e) Ordenar la dimensión social y geográfica del territorio y *frenar los procesos de despoblamiento de las zonas rurales*, imbricando los procesos de crecimiento y modernización económica con un desarrollo sostenible.

f) *Propiciar un nivel de vida digno a la población rural tanto en términos de renta y calidad*, como de bienestar. Particular atención deben recibir aquellos habitantes de los núcleos menos accesibles por sus condiciones orográficas, más diseminados o de dimensión reducida.

g) *Superar los estrangulamientos sociales que puedan derivarse de la menor disponibilidad en el mundo rural de servicios, equipamientos e infraestructuras.* Particularmente, se deberá incidir en que *el acceso y uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación estén al alcance del mundo rural*, fomentando su utilización y evitando que sean una nueva fuente de desigualdad respecto de las zonas urbanas.

h) *Incentivar la utilización del patrimonio cultural, etnológico e histórico autóctonos* como vía de valorización económica y social de la singularidad de la dimensión local del mundo rural.

i) *Apoyar de forma decidida la capitalización humana del medio rural* mediante programas de formación y difusión de la cultura y la financiación de programas y proyectos de I+D+I adecuados a la realidad rural.

j) Promover en la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha *una mayor sensibilización hacia los valores y posibilidades del medio rural, proponiendo políticas de desarrollo urbano en armonía con los intereses rurales.*

k) Integrar y coordinar a los y las agentes sociales y sus organizaciones implicadas en el mundo rural para conseguir una optimización en las actuaciones y recursos financieros disponibles y *dar coherencia a los principios implícitos en el modelo de desarrollo rural sostenible.*

l) *Fomentar el turismo rural* con acciones de promoción dirigidas a la creciente demanda de ocio en las zonas rurales y el medio natural, configurándolo como un destino singular. Promover el agroturismo como actividad complementaria de las explotaciones agrarias.

2. Para conseguir estos fines el Gobierno de Castilla-La Mancha desarrollará, en el ámbito de sus competencias, y de forma coordinada con otras administraciones y con la participación de agentes sociales, las actuaciones tendentes a favorecer la organización, consolidación y superación de las disfunciones del mundo rural. En particular deberá posibilitarse:

a) *El desarrollo integrado y sostenible del medio rural* a través del fomento de la viabilidad técnica, comercial y empresarial de las explotaciones agrarias y consolidación de la dimensión multifuncional del medio rural.

b) *La diversificación de las actividades en el ámbito rural*, tanto dentro de la dimensión productiva del sector agrario como de las rentas complementarias a éste, con el fin de generar nuevas o distintas oportunidades para la generación de renta y riqueza.

c) *El aprovechamiento del potencial y las ventajas competitivas de cada espacio rural en la línea del desarrollo endógeno:* apoyo a productos y productores ya existentes, formación e integración de jóvenes y de la mujer en el medio, promocionar y consolidar las pequeñas y medianas empresas ligadas al territorio e integradas en el espacio rural, incorporación de nuevas tecnologías o la rentabilización social y económica del patrimonio propio de las zonas.

d) *Creación y dotación de infraestructuras necesarias* para la integración de los y las residentes en el mundo rural a las dimensiones básicas de una sociedad moderna y avanzada: el trabajo, la cultura, la sanidad, la educación, el consumo de calidad, el ocio y las relaciones sociales en el marco de la realización personal.

e) La conservación y consolidación de la agrobiodiversidad y la biodiversidad para conformar espacios armónicos de uso y disfrute *compatibilizando las funciones productivas y medioambientales*, propiciando la diversidad de ecosistemas y la sostenibilidad de la utilización del mundo natural y valorizando las facetas agronómicas, agrológicas y forestales.

salud, así como impulsar el progreso social y económico, el acceso a la cultura y a las nuevas tecnologías.

e) Consolidar la agricultura, la ganadería, la silvicultura y las industrias agroalimentarias como actividades económicas de referencia en el medio rural.

f) Fomentar la concentración y el redimensionamiento de las explotaciones agrarias, para dar lugar a unas estructuras económicamente viables y ambientalmente sostenibles, que permitan asumir inversiones a largo plazo y garantizar un nivel de vida equitativo a la población que vive en territorios rurales, en especial, mediante el incremento de la renta agraria por ocupado.

g) Aproximar los intereses y la realidad del sector agrario y del mundo rural al conjunto de la sociedad y, en especial, a la sociedad urbana.

h) Reconocer el papel estratégico de la agricultura, la ganadería y la producción forestal en el conjunto de la sociedad y defender e impulsar su actividad como imprescindible en el desarrollo equilibrado y sostenible de la sociedad moderna.

Para conseguir estos objetivos la legislación urbanística y el planeamiento que la desarrolla debe abordar la regulación del suelo no urbanizable de manera distinta en los territorios rurales que en los urbanos. Nuestra perspectiva será examinar la legislación urbanística del suelo no urbanizable desde la perspectiva de su idoneidad para dar respuesta a las necesidades del desarrollo rural en la forma que éste ha sido enunciado por la doctrina y el legislador autonómico. Ello nos obliga a plantearnos cómo ha resuelto el legislador que un mismo régimen jurídico, el del suelo no urbanizable, construido en nuestro ordenamiento mediante el ejercicio de la competencia legislativa estatal (al amparo del artículo 149.1.1 de la CE) y la autonómica (al amparo del artículo 148.3 de la CE y su desarrollo estatutario), dé respuesta a realidades tan dispares como las áreas urbanas, periurbanas y rurales.

10. GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y PAREJO ALFONSO, L. *Lecciones de Derecho urbanístico*, Madrid, 1981, 2ª edición, obra refundida. Se afirma:

“El tema capital del Derecho urbanístico contemporáneo y la reorganización básica que aporta al derecho de propiedad es, justamente, esa separación o disociación entre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas que afectan a ese suelo, decisiones de que se ve privado el propietario para ser atribuidas al poder político” (p. 429).

“El régimen legal del suelo no urbanizable implica, en síntesis, la reducción del contenido del derecho de propiedad al uso y disfrute del suelo conforme a su propia naturaleza, es decir, a su aprovechamiento agrícola o simplemente rústico. Este contenido se precisa por referencia a las facultades de utilización del suelo, por un lado y, por otro, a las de disposición del derecho de propiedad, y ambas por remisión, en cuanto a la medida de lo lícito de su ejercicio, a la normativa agraria” (p. 450).

PAREJO ALFONSO, L. *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*, Editorial Ciudad de Argentina, Buenos Aires, 1986. En la página 101 afirma que el régimen del suelo constituye un auténtico estatuto de la propiedad inmobiliaria, independiente de su titular y de la voluntad del mismo.

11. BARNÉS VÁZQUEZ, J. *La propiedad constitucional*, Madrid, Civitas, 1988. En la página 351 afirma:

“Por otro lado, ha de recordarse que si admitimos que forman parte de la esencialidad de derecho las facultades de goce y disposición pero no un tipo

En este examen nos ayudará el hecho que la legislación urbanística autonómica también se proyecta sobre nacionalidades y regiones estructuradas territorialmente por grandes sistemas o zonas urbanas (Cataluña, por ejemplo) y por grandes sistemas o zonas rurales (Castilla-La Mancha), lo que conlleva que en su regulación del suelo no urbanizable presten mayor o menor atención al desarrollo rural, y puedan identificarse las claves para atender las necesidades urbanísticas que plantea. Asimismo, el hecho que territorios como Cataluña y la Comunidad Valenciana, con problemas de ocupación y presión urbanística semejantes, aborden con criterios antagónicos la regulación del suelo no urbanizable también es representativo de las diversas opciones de ordenación adoptadas, al margen de las características del territorio, en el ámbito de la legislación autonómica.

2. Las claves del régimen jurídico urbanístico del suelo no urbanizable que condiciona la atribución de aprovechamientos urbanísticos en esta clase de suelo

2.1. El contenido mínimo del derecho de uso y edificación en la LS de 1956, la LS de 1976 y la LRSV de 1998

En la doctrina administrativista mayoritaria, en la jurisprudencia contenciosa administrativa y en sede constitucional se acepta que las facultades que exceden del goce o disfrute de los terrenos conforme a su naturaleza rústica no forman parte del contenido esencial del derecho de propiedad del suelo. La justificación dogmática tiene fundamento distinto, bien la configuración estatutaria de la propiedad –García de Enterría y Parejo Alfonso–;¹⁰ bien la garantía constitucional del derecho de propiedad en base a facultades de goce y disfrute genéricas que concreta el legislador ordinario –Barnés Vázquez–.¹¹ Sin perjuicio que volvamos a ello en el próximo apartado, es impor-

concreto de utilización (ni ‘natural’, ni ‘artificial’), al menos constitucionalmente, habremos de convenir que la definición del contenido de las normas de los posibles regímenes jurídicos competen, en definitiva, a los poderes públicos. El legislador ostenta, de este modo, un amplio margen de maniobrabilidad.

“La propiedad constitucional, tal como la hemos caracterizado, no implica ni garantiza un hipotético uso de los bienes (y del suelo, particularmente) originario o natural que haya de pertenecer al propietario. Tan sólo parece garantizar la presencia de un aprovechamiento en el titular (goce y disposición) que simultáneamente beneficie a la entera colectividad. El talón de Aquiles de las pretendidas trasposiciones o proyecciones del régimen urbanístico sobre la disciplina constitucional en materia de propiedad radica en su misma base: el complejo entramado de la propiedad urbana (aprovechamiento medio, reparcelación, [...] generación de plusvalías) es enteramente pleno, sin relieve, en tanto gravita en torno al principio de igualdad, a modo de sistema de contrapesos, y se manifiesta impotente para alumbrar y comprender al contenido esencial –tridimensional– que, en verdad, presupone respetarlo.

“Ello obliga a admitir, en consecuencia, que el contenido esencial del dominio no comprende el *ius aedificandi* o la facultad de cultivar, es decir, la Constitución no reconocería concretas facultades de goce o disposición, determinadas a priori. No asegura, pues, contenidos materiales originarios, sino tan sólo la presencia de unos elementos formales y genéricos: goce y disposición.”

tante observar como en la evolución del Derecho urbanístico el *legislador, al concretar el régimen de derechos y deberes del suelo no urbanizable, ha cumplido con la función de establecer el contenido del derecho (goce o disfrute de los terrenos conforme a su naturaleza rústica) cuya privación es indemnizable y la delimitación del derecho no indemnizable.*¹² Esta función condiciona la actuación del legislador cuando atribuye aprovechamientos urbanísticos al servicio del desarrollo rural sostenible en el suelo no urbanizable que exceden esas facultades, dado que atribuye aprovechamientos “urbanísticos”, en palabras de la STC 164/2001 “agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable”.

Esto explica también que algunas legislaciones urbanísticas, construidas con una concepción estatutaria del derecho de propiedad inmobiliaria,¹³ en relación con determinados aprovechamientos atribuidos en el suelo no urbanizable se exija un canon a modo de compensación (de recuperación de la plusvalías generadas “por las acción urbanística de los entes públicos”, artículo 47 de la CE), se establezca el carácter temporal de la autorización para realizar el aprovechamiento, el deber de restauración y en ocasiones el deber de realizar cesiones de suelo, todo ello en sustitución de los deberes cuyo cumplimiento es exigido para patrimonializar el aprovechamiento en el suelo urbano no consolidado y urbanizable (por ejemplo, artículo 27 de la LSOTEx).

En la LS 1956 se reconoció a toda clase de suelo y, por tanto, también al suelo denominado rústico, un volumen mínimo edificable, que no impedía la transformación urbanística del suelo rústico y permitió, por ejemplo, planes que atribuían calificaciones, sorprendentes para un lector actual, como la de bosque urbanizable (en un metro cúbico por cada cinco metros de superficie).

La LS 1976 va a eliminar el derecho a una edificabilidad mínima en todo el territorio y establece en el artículo 85 el contenido mínimo del derecho de uso y edificación de la

propiedad del suelo aunando en el suelo no urbanizable los usos agrarios y legislación sectorial agraria, al establecer que podrán realizarse “las construcciones las destinadas a explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten en su caso a los planes o normas del Ministerio de Agricultura”. A ese contenido mínimo reconocido del derecho de propiedad del suelo, que debía ejercerse con las condiciones establecidas en el planeamiento urbanístico, el artículo 85 añade las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas.

En este punto el artículo 20.1, primer párrafo, de la LRSV 1998 (“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”) no modifica sustancialmente el régimen jurídico anterior (el contenido mínimo de las facultades de uso y edificación del derecho de la propiedad del suelo), aunque sí en su remisión, no ya sólo ahora a la legislación agraria, sino a toda ella (de obras públicas de interés general y autonómico; territorial; medioambiental y agraria, preferentemente). Debe recordarse que la STC 164/2001 ha establecido, en relación con el artículo 20.1 que la “fijación de los concretos usos (forestales, agropecuarios, cinegéticos o de utilización de recursos naturales) para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las comunidades autónomas de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En consecuencia, la regulación de usos por una comunidad autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los ‘límites’ de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable”.

12. En palabras del artículo 87.1 de la LS 1976: “La ordenación del uso de los terrenos y construcciones enunciada en los artículos precedentes no conferirá derecho a los propietarios a exigir indemnización, por implicar meras limitaciones y deberes que definen el contenido normal de la propiedad según su calificación urbanística. Los afectados tendrán, no obstante, derecho a la distribución equitativa de los beneficios y cargas del planeamiento en los términos previstos en la presente Ley.”

13. La LSOTEx es un ejemplo y muestra de ello su artículo 13, “Contenido urbanístico legal del derecho de propiedad del suelo: derechos”, que establece:

“Forman parte del contenido urbanístico del derecho de propiedad del suelo, sin perjuicio del régimen que sea de aplicación a éste por razón de su clasificación, los siguientes derechos:

“1. El uso y disfrute y la explotación normales del bien a tenor de su situación, características objetivas y destino, conformes o, en todo caso, no incompatibles con la legislación administrativa que le sea aplicable por razón de su naturaleza, situación y características, y en particular de la ordenación urbanística.

“2. Cuando se trate de terrenos que pertenezcan al suelo no urbanizable, los derechos anteriores comprenden:

“a) Cualquiera que sea la categoría a la que estén adscritos, la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera,

forestal, cinegética o análoga a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios. Dichos actos no supondrán ni tendrán como consecuencia la transformación del destino del suelo, ni de las características de la explotación, y permitirán la preservación, en todo caso, de las condiciones edafológicas y ecológicas, así como la prevención de riesgos de erosión, inundación, incendio o para la seguridad o salud públicas. Los trabajos y las instalaciones que se lleven a cabo en los terrenos estarán sujetos a las limitaciones impuestas por la legislación civil y la administrativa aplicable por razón de la materia y, cuando impliquen obras, deberán realizarse, además, de conformidad con la ordenación urbanística aplicable. En los terrenos adscritos a las categorías de suelo no urbanizable de especial protección, esta facultad se entiende con el alcance que sea compatible con el régimen de protección a que estén sujetos.

“b) Con la excepción de los adscritos a las categorías de suelo no urbanizable de especial protección, la realización de obras y construcciones y el desarrollo de usos y actividades que, excediendo del derecho previsto en la letra inmediatamente anterior, se legitimen expresamente por los planes de ordenación del territorio y el Plan General Municipal, así como, en su caso, los instrumentos previstos en la legislación ambiental, en los términos previstos en esta ley” (la cursiva es nuestra).

Tampoco el desarrollo legislativo urbanístico a que ha dado paso el artículo 20 de la LRSV ha significado una modificación sustancial. Así, en palabras de la LSOTEx, norma cuya matriz se reproduce en otras como las leyes de urbanismo de Andalucía y Castilla-La Mancha, los propietarios de terrenos en suelo no urbanizable tienen derecho a la realización de los actos precisos para la utilización y explotación agrícola, ganadera, forestal, cinegética o análogas a la que estén efectivamente destinados, conforme a su naturaleza y mediante el empleo de medios técnicos e instalaciones adecuados y ordinarios.

En la LS 1976 el resto de aprovechamientos en suelo no urbanizable (aprovechamientos urbanísticos consistentes en edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que no exista peligro de formación de un núcleo de población y las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que deban emplazarse en el medio rural), debían ser reconocidos por el planeamiento urbanístico o por decisiones aprobadas por los órganos con competencia urbanística, previo informe de las autoridades competentes en materia agraria.

El uso urbanístico es aún más excepcional en la legislación básica estatal hoy vigente (artículo 20.1, segundo párrafo, de la LRSV), que prevé que “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 (es decir ausencia de los valores de protección o preservación)”. Obsérvese que en la LRSV el uso para vivienda familiar desvinculada de la explotación agraria también debe ser autorizado, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, como una actuación específica de interés público.

La STC 164/2001 fundamenta la competencia estatal en el artículo 149.1.1 y por ello argumenta que el artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV:

a) Prevé la agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en ese suelo se autoricen actuaciones de interés público.

b) Que la mera previsión de aquellas agregaciones de valor, posible en todo suelo no urbanizable ordinario, supone una igualación mínima de todos los propietarios de aquella clase de suelo.

c) Que la igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público (y las consiguientes agregaciones de valor económico) son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y expresamente autorizadas.

Por ello, el Tribunal Constitucional concluye que estas condiciones estatales son calificables de básicas y respetuosas y, a los efectos que a nosotros aquí nos interesa, que “más allá de las condiciones básicas mencionadas, a cada comunidad autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización (a lo que se refiere el artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV) como qué actuaciones son de interés público. Además, debe recordarse que la clasificación del suelo como no urbanizable común no viene impuesta por la LRSV. De tal manera que cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones específicas y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción: suelo urbanizable”.

La STC 164/2001 aporta otras claves para enmarcar el ámbito de la competencia autonómica: a) afirma al igual que la STC 61/1997 que la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental; b) no interpreta la excepcionalidad establecida en el artículo 20.1, párrafo 2, de modo restrictivo, al proyectarla sobre el suelo no urbanizable común u ordinario, y c) establece que la expresa previsión en la LRSV de usos excepcionales no impide la existencia de otros usos constructivos menores.¹⁴

14. La STC 164/2001 en los fundamentos jurídicos 31 y 32 establece:

“31. El artículo 20 de la LRSV ha sido impugnado, con distinto alcance en cada recurso, por el grupo de diputados, por el Parlamento de Navarra y por el Consejo de Gobierno de la Junta de Extremadura. Las alegaciones de los recurrentes han quedado resumidas en el antecedente 27. Establece el artículo 20 de la LRSV [...] del artículo 20.1, párrafo 1, de la LRSV, se cuestiona la mención a los ‘límites’ que establezcan las leyes. Frente a lo que alegan los diputados recurrentes, es claro que aquel párrafo no limita las competencias autonómicas. La fijación de los concretos usos (forestales, agropecuarios, cinegéticos o de utilización de recursos naturales) para las distintas fincas vendrá establecido por el Estado o las comunidades autónomas de acuerdo con el orden constitucional de competencias. En consecuencia, la regulación de usos por una comunidad autónoma (materialmente competente) no habrá de limitarse a la fijación de los ‘límites’ de aquellos usos sino que abarcará la definición misma de los usos o aprovechamientos del suelo no urbanizable. Quebrada la premisa impugnatoria de los recurrentes, resulta ya innecesario dilucidar si, como alega el Abogado del Estado, el artículo 20.1, párrafo 1, de la LRSV está efectivamente amparado por las competencias del Estado *ex artículo 149.1.1 y 23 de la CE*.

“32. La impugnación del artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV se ha formulado por remisión a los motivos de inconstitucionalidad ya enunciados en rela-

ción con los artículos 9 y 17 de la LRSV. Especial énfasis pone el recurso de la Junta de Extremadura en que la remisión a la legislación urbanística se hace sólo al ‘procedimiento’ que debe regir las autorizaciones, lo que resultaría limitativo de las competencias de las comunidades autónomas. Para enjuiciar la adecuación constitucional de este precepto debemos precisar, con carácter previo, el alcance normativo del párrafo impugnado. El artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV tan sólo se refiere al suelo no urbanizable ordinario (esto es, el que se acomoda al criterio de clasificación del artículo 9.2 de la LRSV) y no al suelo no urbanizable de especial protección (aquel en que concurren las circunstancias del artículo 9.1 de la LRSV: valores históricos, paisajísticos, ambientales, etc.). Para esta subclase de suelo no urbanizable (común, ordinario o general) admite el artículo 20.1, párrafo 2, LRSV ciertos usos constructivos excepcionales: aquellos que sirven a actuaciones específicas de interés público. La expresa previsión de aquellos usos excepcionales no impide la existencia de otros usos constructivos menores que, por ser conformes ‘con la naturaleza de los terrenos’ integren, de acuerdo con el artículo 20.1, párrafo 1, de la LRSV, y en los términos que determinen las distintas legislaciones autonómicas, las facultades urbanísticas de los propietarios de suelo no urbanizable común. Debemos recordar, en coherencia con lo señalado al enjuiciar el artículo 9.2 de la LRSV, que la clasificación del suelo no urbanizable común es (a diferencia del suelo no urbanizable de especial

Esta regulación del artículo 20 de la LRSV ha permitido a la legislación autonómica dar continuidad, con modificaciones y nuevos criterios, a las previsiones de usos residenciales y actividades de utilidad o interés social en el suelo no urbanizable a las que se refería la LS 1976 y que fueron objeto de una doctrina jurisprudencial amplia y finalmente uniforme en muchos de sus aspectos, a la que nos referiremos más adelante.

2.2. La no-atribución de aprovechamiento urbanístico directamente por la ley a los propietarios del suelo no urbanizable

Como hemos visto, la regulación del suelo no urbanizable en la legislación estatal ha tenido, desde la LS 1976, una estrecha interrelación con la delimitación del contenido mínimo de las facultades de uso y edificación atribuidas al derecho de propiedad del suelo. Debemos significar que el Tribunal Constitucional prefiere utilizar, al examinar la constitucionalidad de las leyes urbanísticas, la expresión *propiedad urbana* y no *propiedad del suelo*. Obsérvese que el Tribunal Constitucional utiliza en la STC 61/1997 el concepto *facultades urbanísticas de la propiedad urbana*, unas facultades entre otras del complejo haz de facultades

protección) una decisión urbanística no condicionada por la LRSV: a los órganos urbanísticos (sean locales, sean autonómicos) corresponde determinar qué parte del suelo municipal es urbanizable y qué parte es no urbanizable común.

“Sentado lo anterior, debemos empezar por rechazar que –como alega el Abogado del Estado– el artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV pueda estar amparado por el artículo 149.1.23 de la CE (legislación básica para la protección del medio ambiente). Dijimos en la STC 61/1997, F 16, que la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental, y que aquella regulación era reconducible a la competencia del Estado ex artículo 149.1.1 de la CE. Éste debe ser hoy también el punto de partida para el enjuiciamiento competencial del artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV. Esta norma prevé la agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en ese suelo se autoricen actuaciones de interés público. La mera previsión de aquellas agregaciones de valor, posible en todo suelo no urbanizable ordinario, supone una igualación mínima de todos los propietarios de aquella clase de suelo. La igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público (y las consiguientes agregaciones de valor económico) son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y 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 cada comunidad autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización (a lo que se refiere el artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV) como qué actuaciones son de interés público. Además, debe recordarse que la clasificación del suelo como no urbanizable común no viene impuesta por la LRSV. De tal manera que cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones específicas y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción: suelo urbanizable.”

15. Julio BURDIEL HERNÁNDEZ (“Propiedad funcionalizada y derecho subjetivo”, en el libro conjunto, dirigido por José María Pérez Herrero, *La carestía del suelo. Causas y soluciones*, Madrid, 2000, p. 148) afirma:

“Del anterior conjunto de notas que determina la esencia de la propiedad interesa detenernos en algunos puntos concretos, la utilidad económica y la unidad de facultades. *Las facultades son todas aquellas posibilidades con las*

que resultan del dominio o propiedad, como institución jurídica, y no sólo cuando resulta vinculada legalmente al urbanismo o a un sector objeto de intervención por los poderes públicos.

Utilizamos el concepto de facultades, en el sentido indicado por Burdiel Hernández, como aquellas posibilidades con las que pueda obtenerse la totalidad de utilidades del objeto del derecho, las cuales aunque son conceptualmente discernibles y separables, forman una unidad en cuanto determinan la estructura del poder del titular del derecho de propiedad.¹⁵

La STC 61/1997, de 20 de marzo, aúna el concepto de propiedad urbana al carácter artificial del aprovechamiento urbanístico, es decir, creado por una decisión externa a la voluntad del propietario. En la STC 61/1997, cuando se justifica la constitucionalidad del artículo 9 de la LS 1992 y la clasificación tripartita del suelo, establece que esta clasificación es “una consecuencia necesaria del carácter artificial de esta manifestación del dominio, en cuanto que producto histórico del hombre, con la peculiaridades que ello entraña”; y al determinar la inconstitucionalidad del artículo 62 utiliza la expresión “dada la naturaleza artificial de la propiedad urbana”.¹⁶ En la doctrina de esta sentencia el derecho de uso y edificación atribuido como aprovechamiento urbanístico

que pueda obtenerse la totalidad de utilidades del objeto, las cuales aunque son conceptualmente discernibles y separables, forman una unidad en cuanto determinan la estructura del poder del titular. Estas facultades pueden ejercitarse de diversas maneras en cuanto a intensidad, tiempo, extensión y todas las demás circunstancias posibles. *Esto determina que el ejercicio sea una nota o momento conceptualmente separable de la facultad de que depende.* El ejercicio es el modo de actualizar la potencia que contiene la facultad, esa potencialidad permanece en la facultad cualquiera que sea la posibilidad o imposibilidad de llevar a cabo el ejercicio o aunque se realice múltiples veces. *Es de la mayor importancia tener presente esta distinción.* Por su parte, la obtención de la utilidad económica de la cosa es la finalidad inmediata para la que se otorga la unidad de poder en que el derecho de propiedad consiste. La finalidad mediata, que es la satisfacción de necesidades, pide que el sujeto principal de esa satisfacción sea el propietario, titular del poder, pero no excluye que haya otras personas que también puedan obtener satisfacción con las utilidades obtenidas por el propietario. [...] *De acuerdo con el punto de vista expuesto, el contenido esencial del derecho de propiedad, lo que determina su sustantividad, es decir, la existencia de una realidad social diferenciada reconocida por la técnica y la ley, es la atribución de la unidad de poder consistente en las facultades que determina su estructura, las de goce y disposición, que en todo caso han de pertenecer, aunque sea en potencia, al propietario, ya que en torno a ellas se puede reconstituir siempre, sin necesidad de negocio jurídico, la unidad del derecho subjetivo de propiedad.* Sin embargo, *las diversas utilidades y los distintos modos del ejercicio de las facultades, pueden separarse temporalmente del titular, condicionarse o modularse sin que se quebrante el derecho de propiedad, siempre que no quede impedida la posibilidad de su íntegra reconstitución en el titular del dominio.* Esta separación temporal, así como el condicionamiento o la modulación de las utilidades y de los ejercicios, puede realizarse por negocio jurídico, mediante la obtención de una utilidad inmediata en renta a cambio. Esta realidad negocial abre *la posibilidad conceptual de que por otros procedimientos se separe, limite o condicione el ejercicio de las facultades y la obtención temporal de utilidades inmediatas, en beneficio de utilidades mediatas que la propiedad también pueden satisfacer.*”

16. La STC 67/1991 establece:

“Título I del TRLS: ‘Régimen urbanístico de la propiedad del suelo’, 15 (capítulo I, ‘Disposiciones generales’: artículos 9.1 y 11.4).

tico tiene carácter artificial, viene dado al propietario por decisiones públicas formalizadas en planes, en el marco del proceso de progresiva utilización intensiva del territorio para usos no agrarios o usos agrarios intensivos (agroindustriales) y de ocupación de ese territorio por el asentamiento de núcleos de población.

En esta concepción el aprovechamiento urbanístico se atribuye por el planeamiento en el marco de la ley y es ajeno al derecho de uso y edificación directamente atribuido por la LRSV a los propietarios del suelo no urbanizable (artículo 20 de la LRSV 1998). La configuración en negativo del suelo *no urbanizable* lo excluye en vía de principio del aprovechamiento urbanístico que presupone un uso intensivo del suelo para usos no agrarios o un uso intensivo de esos usos (agroindustriales).

En palabras del TRLUCat: “Se entiende por aprovechamiento urbanístico la resultante de ponderar la edificabilidad, los usos y la intensidad de los usos que asigne al suelo el planeamiento urbanístico; también integra el aprovechamiento urbanístico la densidad del

uso residencial, expresada en número de viviendas por hectárea” (artículo 36.1). Y para esta ley sólo se atribuye aprovechamiento urbanístico en el suelo urbano consolidado (“*El planeamiento general* asigna el aprovechamiento urbanístico y, además, lo distribuye entre las diferentes zonas en el suelo urbano consolidado”, artículo 36.2) y en el no consolidado y urbanizable (“*El planeamiento urbanístico derivado* distribuye el aprovechamiento urbanístico entre las diversas zonas del sector”, artículo 36.2).

La construcción dogmática estatutaria del derecho de propiedad (que como señala Boquera¹⁷ tiene su primera formulación en España en 1958 en la conferencia de García de Enterría “La ley del suelo y el futuro del urbanismo”)¹⁸ está implícita en la norma legal catalana transcrita, es dominante en la doctrina administrativa y no ha sido rechazada por el Tribunal Constitucional en las STC 61/1997 y 164/2001, aunque haya merecido críticas, por una parte de la doctrina constitucional, administrativa¹⁹ y civil, sintetizadas por Serrano Alberca.²⁰

a) El motivo de impugnación alegado contra el artículo 9.1 por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares [...]. Bajo este perfil, el artículo 9.1 del TRLS 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); suelo en el que sí puede establecerse y, por tanto, se encuentra abierto a un proceso de adquisición; y, en fin, suelo en el que ya se ha consolidado su existencia. *Estas hipótesis, por lo demás, no son sino consecuencia necesaria del carácter artificial de esta manifestación del dominio, en cuanto producto histórico del hombre, con las peculiaridades que ello entraña.* En efecto, el régimen jurídico de la propiedad del suelo, desde la perspectiva urbanizadora (exclusión; proceso de creación; régimen de consolidación), plantea problemas específicos, que pueden requerir un tratamiento jurídico también propio, según el supuesto de que se trate. La mera distinción operada por el precepto es, pues, compatible con el orden constitucional de distribución de competencias.

“b) [...] Los artículos 60 y 61 del TRLS, a juicio de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, por conexión con lo alegado al examinar los artículos 32.3, 59.1 y 2, y 278.1 del TRLS, no pueden tener carácter de aplicación plena en la medida en que reiteran el contenido de los artículos citados; en consecuencia, carece el Estado de competencia para establecer la valoración a efectos expropiatorios en estos supuestos. La primera cuestión que se nos plantea directamente es la relativa a la ‘aplicabilidad plena’ de los artículos 60 y 61 del TRLS. Es cierto que, como hemos declarado, el artículo 149.1.18 de la CE reserva al Estado en exclusiva la legislación sobre expropiación y no simplemente, como en otras materias, la competencia para establecer las bases o la legislación básica (STC 37/1987, fundamento jurídico 6). Pero tampoco ello supone que ostente la competencia exclusiva para regular cualquier especie expropiatoria, esto es, para regular por completo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa, toda expropiación especial por razón de la materia, al margen de que ostente o no competencias sobre el sector material de que se trate. En el presente caso, *dada la naturaleza artificial de la propiedad urbana*, parece claro que la legislación del Estado no puede predeterminar el modelo urbanístico por la vía de introducir especies o supuestos —estrictamente urbanísticos— a los que anudar determinadas consecuencias jurídicas, incluyendo las técnicas de calificación y clasificación, los instrumentos de planeamiento, etc., porque tal interpretación de la competencia estatal vaciaría de contenido, al menos potencialmente, la competencia urbanística autonómica (artículo 148.1.3 de la CE).”

17. BOQUERA, J. M. “Limitación de propiedad urbanística según la Constitución”, en *Derecho urbanístico local*, Civitas, Madrid, 1992.

18. Publicada en *Problemas actuales de régimen local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, p. 93-143, citado por J. M. Boquera en el estudio citado en la nota anterior, p. 46.

19. GALLEGO ANABITARTE. “Régimen urbanístico de la propiedad del suelo, valoración expropiación y venta forzosa”, *Revista de Derecho Urbanístico*, julio-septiembre de 1993.

En la página 17 afirma:

“La doctrina dominante jurídico-administrativa se caracteriza por toda la jerga de la concepción estatutaria de la propiedad, la naturaleza artificial de los aprovechamientos urbanísticos, el Plan como concepto determinante de la propiedad urbana que se separa del resto de la propiedad inmueble, que no está clasificada por el Plan como suelo urbano o urbanizable programado, etcétera.

“Un segundo grupo de administrativistas, inicialmente minoritario, que desde el primer momento criticaron esta concepción, si bien recientemente esta crítica es expuesta con más frecuencia y por más autores (inconstitucionalidad del régimen urbanístico por discriminar a los propietarios del suelo urbano o urbanizable y los titulares del suelo no urbanizable, estos últimos privados del derecho a edificar sin indemnización; infracción del principio de reserva de ley por los planes urbanísticos que clasifican suelo sin criterios previstos en la Ley, expropiaciones sin la correspondiente indemnización ya que ésta es mínima; inconstitucionalidad por la generalización del sistema expropiatorio frente a la preferencia por la compensación en la legislación de 1976, etc.).”

En la página 20, a su vez, dice:

“Debe invertirse en mi opinión el planteamiento y el *ius aedificandi* no puede quedar separado radicalmente, como ocurre en la doctrina dominante, de la titularidad del predio o fundo. Esa separación, en mi opinión, no es defendible ni antes, ni hoy tampoco. Esta concepción contribuye a la mala imagen del planeamiento, a sus determinaciones clasificatorias y calificatorias. Según el plan, lo que hoy es de una manera mañana es de otra, con unas motivaciones absolutamente livianas o sin motivar prácticamente, o en virtud de frases retóricas en las Memorias, por ejemplo la ‘estrategia global’, que nadie sabe lo que es, pero que se utiliza mucho. Todo ese estilo de planeamiento, esta soberanía, no puede encontrar nada enfrente, produce esta mala prensa y este tono de arbitrariedad que tiene todo plan de urbanismo. Sería totalmente diferente si la autoridad del planeamiento no se enfrentase a una tabla rasa (un simple aprovechamiento ‘natural’, agrícola, etc.) cuando determina las clasificaciones del suelo y calificaciones de uso, sino que se encontrase frente a un potencial y verdadero derecho a edificar de los propietarios, que solamente cede ante una motivación y razonamiento en virtud de preceptos o criterios legales del interés público, para negar el *ius aedificandi*.”

20. SERRANO ALBERGA, José Manuel. *El derecho de propiedad, la expropiación y la valoración del suelo*, Aranzadi, Navarra, 1995.

En el apartado relativo al *derecho de propiedad del suelo*, su contenido a la luz de la doctrina, examina: a) la teoría tradicional; b) la teoría estatutaria que defiende que el derecho a edificar no forma parte del contenido normal

La construcción legal y dogmática del carácter artificial del aprovechamiento urbanístico (con la que coincidimos) y el hecho de que las facultades de uso y edificación directamente atribuidas por la ley a los propietarios del suelo no urbanizable (ahora en el artículo 20 de la Ley 6/1998) permitan entender cumplida la exigencia constitucional de que el legislador debe respetar el contenido esencial del derecho de propiedad, está en el origen de las dificultades para que la legislación urbanística pueda prestar una adecuada atención, desde la regulación del suelo no urbanizable, a los criterios y directrices que precisa el desarrollo rural.

El aprovechamiento urbanístico es propio del suelo urbano y urbanizable y es excepcional en el no urbanizable, en el marco de una legislación urbanística construida para dar satisfacción a las pautas de crecimiento urbano y de sus áreas de influencia y que asigna como misión principal al planeamiento en el suelo no urbanizable la de “preservar dicho suelo del proceso de desarrollo urbano y establecer en su caso medidas de protección del territorio y del paisaje” (artículo 11.3 de la LS 1976 y, en términos análogos, el artículo 9 de la LRSV, en su última redacción dada por la Ley 10/2003).

En este marco, plantear un urbanismo rural que atribuya aprovechamiento urbanístico en el suelo no urbanizable para satisfacer las exigencias del desarrollo rural sostenible resulta extraño y hasta antagónico con la naturaleza de la materia. Además, podría reabrir la puerta que ha querido cerrar el urbanismo español desde la legislación de 1976: la urbanización del suelo rústico en

las áreas de fuerte expansión urbanística y turística y la destrucción de los recursos naturales que estructuran el territorio rural y periurbano.

No debe confundirse el urbanismo rural en determinados ámbitos del suelo no urbanizable al servicio del desarrollo rural sostenible, con una atribución legal de aprovechamiento susceptible de generalizarse en todo el suelo no urbanizable que convierta el territorio en un continuo urbanizado y al conjunto del territorio, un recurso de difícil y compleja renovación una vez transformado urbanísticamente, en una oportunidad de negocio.

La atribución de aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable y el desarrollo de políticas de desarrollo rural se van abriendo paso en la legislación urbanística, con cautelas en la mayoría de casos y sin excesivas en algún que otro (la legislación del suelo no urbanizable más claramente desvinculada de las políticas de desarrollo rural).

Bassols Coma se refiere a aprovechamientos cuasi-urbanísticos y pone de manifiesto sus peligros: “Los peligros de desbordamiento de los límites de estas actuaciones son manifiestos desde el momento que la propia normativa urbanística autonómica impone cánones compensatorios (legislación urbanística de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, etc.) del aprovechamiento cuasi-urbanístico que se obtienen por estas operaciones. Por estos motivos las limitaciones urbanísticas deben acompañarse de rígidas cautelas ambientales.”²¹

o esencial del derecho de propiedad, que el urbanismo es una función pública y que la función social de la propiedad permite establecer al planeamiento urbanístico las delimitaciones del derecho de propiedad, y c) las diversas posiciones en el marco de la teoría de las garantías constitucionales del derecho de propiedad.

Su posición (p. 103 y 104) es la que sigue:

“De la exposición hecha hasta aquí sobre la teoría del contenido esencial podemos decir que para nosotros el *ius aedificandi* no debe quedar desvinculado de la titularidad del suelo. El derecho de propiedad del suelo tiene un contenido esencial preciso que la Ley debe respetar. Este contenido esencial consiste en las facultades de goce y disposición sobre el suelo, pero tales facultades no son abstractas y generales, son facultades concretas para edificar, cultivar, etc. El contenido esencial del derecho de propiedad está informado por un principio de igualdad o equitativa distribución de beneficios y cargas y todo ello constituye el aspecto privado del derecho de propiedad. Este aspecto privado debe coordinarse con el aspecto colectivo, o de interés público, que forma parte también del contenido del derecho al delimitarlo y limitarlo. Tal delimitación, que es lo que se denomina función social de la propiedad, se fundamenta en primer lugar en que la ciudad no es un hecho individual sino colectivo y en segundo lugar en que las plusvalías o beneficios derivados del planeamiento deben ser objeto de reparto entre la comunidad y el propietario.

“De estos dos fundamentos de interés público derivan dos técnicas instrumentales (tecnificación de la función social). La primera finalidad que deriva del fundamento del hecho colectivo de la ciudad se concreta en los límites genéricos que consisten en que serán los poderes públicos los que decidirán el cuándo y el cómo del ejercicio del *ius aedificandi* mediante las técnicas del planeamiento. La primera será la clasificación del suelo en suelo urbanizable y no urbanizable y también en el propio suelo urbano o urbanizable establecerá las condiciones para el ejercicio del derecho. *La decisión más importante, sin embargo, es la que consiste en la clasificación del suelo*

en suelo no urbanizable. Ello no supone que el propietario del suelo haya perdido sobre ese suelo las facultades propias, significa que no las puede ejercer en un momento determinado, salvo en unas condiciones mínimas, pero que tales facultades de edificar pasan de potenciales a actuales en cuanto el suelo rústico pase a ser destinado a finalidades urbanísticas. La Ley y el plan determinarán también como se ejercerá la facultad de edificar en suelo urbano y en suelo urbanizable. Pero insistimos, la regulación del ejercicio, que no es una mera norma de policía, condicionará el ejercicio pero no la adquisición del derecho de propiedad.

“La segunda finalidad de interés público que deriva del reparto de las plusvalías entre la Administración y el propietario se instrumenta a través de las cargas que no se fundamentan en el beneficio, como si fuera algo otorgado, sino en un principio de interés público, cual es el del reparto que es manifestación de la justicia distributiva.

Configurado así el derecho de propiedad según la teoría que defendemos del contenido esencial es preciso analizar la forma como todo este contenido público-privado se va a instrumentar a través de la legalidad o lo que es lo mismo, el estudio de la *reserva de ley del derecho de propiedad*.” (La cursiva es nuestra.)

21. BASSOLS COMA, Martín. “La planificación urbanística y su contribución al desarrollo urbanístico sostenible”, en la obra colectiva *Derecho del medio ambiente y Administración local*, 2ª edición, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid-Barcelona 2006, p. 690-691, señala:

“La creciente diversificación de actividades en el espacio ha determinado que la legislación básica estatal (artículo 20.1, segundo párrafo) haya previsto, con carácter excepcional, que ‘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 (es decir ausencia de los valores de protección o preservación)’. Este concepto de ‘actuaciones de

En nuestra opinión y con pleno acuerdo con la necesidad de adoptar las cautelas ambientales precisas, la posibilidad de hacerlo bien o mal, como todo en la vida, no debería comportar que la legislación urbanística se orientara hacia una prohibición de los aprovechamientos que sea necesario ubicar en el suelo no urbanizable al servicio del desarrollo rural, que son posibles en el marco jurídico, sin duda restrictivo en relación con estos aprovechamientos, configurado por el artículo 20 de la LRSV.

3. Los criterios legales que habilitan u obligan al planeamiento a la clasificación del suelo como no urbanizable

La delimitación del contenido mínimo de las facultades de uso y edificación inherentes a la propiedad del suelo y la delimitación legal del ámbito del suelo no urbanizable son cuestiones conceptualmente distintas y que satisfacen también finalidades diferentes. Están sin embargo interrelacionadas y por ello no era inocua la pretensión de la LRSV (en la versión dada a los artículos 9 y 16 por el Real decreto ley 4/2000, de 23 de junio, de medidas urgentes de liberalización en el sector inmobiliario y del transporte), de configurar el suelo urbanizable como la clase de suelo residual y su ámbito como una determinación reglada del planeamiento.²²

El legislador estatal no pretendía modificar el contenido mínimo de las facultades de uso y edificación inhe-

rentes al derecho de propiedad del suelo, pero sí reducir al mínimo el ámbito del suelo no urbanizable (sólo el que precisaba por sus valores propios y objetivos ser excluido del proceso de transformación urbanística), donde eran de aplicación aquellas facultades.

En la LS 1976 el suelo no urbanizable tiene el carácter de residual, es aquel que no es preciso para desarrollar el modelo de ciudad que establece el planeamiento urbanístico, y debe diferenciarse entre el ordinario y el de especial protección. La clasificación del suelo no urbanizable fija el límite del suelo preciso para desarrollar el plan y por ello sirve de muro de contención de la urbanización del suelo rústico en las áreas de fuerte expansión urbanística y turística. El suelo ya no será rústico, será no urbanizable; el cambio de nombre ya indica que estamos ante el inicio de una legislación que pretende abordar los problemas de la urbanización del suelo rústico de las áreas periurbanas y de las zonas más alejadas de éstas.

La LRSV, en materia de clasificación del suelo no urbanizable y del derecho de transformación del suelo urbanizable no delimitado, ha tenido tres versiones: la redacción inicial de los artículos 9 y 16, la dada por el Real decreto ley 4/2000 y la final de la Ley 10/2003 para adecuar los preceptos a la doctrina del Tribunal Constitucional.

El artículo 9 mantiene una redacción uniforme en lo que podríamos denominar el suelo no urbanizable que debe ser excluido del proceso de transformación urba-

interés público' que viene a sustituir el de actuaciones de 'utilidad pública e interés social' de las leyes urbanísticas de 1976 y 1992 que exigían una doble autorización autonómica y municipal, adolece de una cierta ambigüedad y discrecionalidad, lo que ha determinado que se hayan dictado leyes específicas de regulación del suelo no urbanizable (Canarias o Comunidad Valenciana en 1992 y 2004) o que las leyes urbanísticas de las comunidades autónomas hayan regulado minuciosamente este tipo de actuaciones a fin de evitar dicha discrecionalidad que su emplazamiento en el medio rural suponga un solapamiento de desarrollos urbanísticos propios de la producción de la ciudad. Las instalaciones como los polígonos industriales, parques tecnológicos, instalaciones universitarias y otros servicios públicos; campos de golf, instalaciones para el ocio y recreo, etc., requieren emplazamientos en el medio rural o no urbanizado dando lugar a un urbanismo rural (valga la expresión) que debe adoptar exigentes condiciones de localización, dimensionamiento, impactos, etc., que justifiquen su viabilidad ambiental. Los peligros de desbordamiento de los límites de estas actuaciones son manifiestas desde el momento que la propia normativa urbanística autonómica impone cánones compensatorios (legislación urbanística de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha, Extremadura, etc.) del aprovechamiento cuasi-urbanístico que se obtienen por estas operaciones. Por estos motivos las limitaciones urbanísticas deben acompañarse de rígidas cautelas ambientales."

22. El resultado que pretendió la legislación estatal era, simplificando, que debía ser clasificado como suelo urbanizable, que tenía atribuido el derecho de transformación urbanística, todo aquel que no contara con los servicios urbanísticos mínimos o con la edificación consolidada en los términos que establezca la legislación autonómica (suelo urbano) y aquel que deba ser objeto de especial protección de acuerdo con la legislación sectorial aplicable o por los valores que pretende proteger dicha legislación o los agrarios, agrícolas, ganaderos o de riquezas naturales que el plan general considere necesario preservar. Valores que precisan de constatación objetiva, por tratarse de una potestad configurada legalmente a través de conceptos jurídicos indeterminados (suelo no urbanizable).

El legislador estatal con su pretendida liberalización del suelo pretendía alterar las reglas de manera profunda. Configuraba un suelo urbanizable que de acuerdo con los criterios legales de delimitación era de una dimensión enorme y, en el cual, los propietarios tenían derecho a transformarlo pero no todos a la vez. Si todos lo hicieran se vulnerarían los principios más elementales del desarrollo sostenible y por tanto el ejercicio del derecho de uno impide el de los otros. Este extremo es especialmente relevante una vez la Unión Europea ha establecido la obligatoriedad de proceder a evaluar estratégicamente los planes urbanísticos en los términos que se explica, muy sucintamente, en el apartado 4 de esta ponencia.

Lo paradójico es que una vez introducida la ponderación de la variable ambiental en la aprobación de los planes, los límites al ejercicio del derecho de transformación en la legislación anterior al Real decreto ley 4/2000 dotaban de una posición mucho más fuerte a los titulares del derecho, que una vez se ha aprobado este Real decreto ley. Trasladar la función social de derecho de propiedad del suelo del artículo 33 de la Constitución al 45 significa que el derecho de transformación del suelo es un derecho debilitado por estar sometido a lo que disponga el legislador para dar cumplimiento a un principio rector constitucional establecido en el artículo 45, como es el derecho de medio ambiente.

Sobre el medio ambiente y los recursos naturales no se ostentan derechos individuales, tan sólo se pueden obtener ventajas de los recursos naturales pero no hay un derecho de disposición sobre ellos por tratarse de bienes inapropiables como legado necesario para la existencia de las futuras generaciones. Desde este punto de vista el test que del ejercicio del derecho de transformación del suelo deba realizarse respecto a la sostenibilidad ambiental comporta una posición mucho más debilitada para el titular del derecho que en la situación anterior al Real decreto ley 4/2000, que operaba a partir de la distinción entre suelo urbano y no urbanizable, que suponía un suelo urbanizable de límites mucho más precisos, la valoración del impacto ambiental del cual es mucho más sencillo, al servicio del desarrollo del modelo de ordenación delimitado en el plan.

nística obligada y sistemática (transformación implícita en la clasificación del suelo como urbanizable delimitado). En las tres versiones de la LRSV debe ser clasificado, necesariamente, como suelo no urbanizable el que está sometido a normas y regímenes *no urbanísticos* incompatibles con la transformación urbanística del suelo: “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” (artículo 9.1).

También en las tres versiones debe ser clasificado como suelo no urbanizable el que está dotado de valores susceptibles de protección ponderados y aceptados por el planeamiento urbanístico: “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” (inicio del artículo 9.2 en las tres versiones).

La cuestión se planteará con el denominado, durante la vigencia de la LS 1976 y la LS 1992, *suelo no urbanizable ordinario*, que era el suelo residual, el que no era preciso para desarrollar las previsiones de crecimiento urbanístico sistemático exigido por el modelo de ordenación previsto en el planeamiento general.

La versión inicial del artículo 9.2 *in fine* (“así como aquellos otros que –el planeamiento– considere inadecuados para un desarrollo urbano”), no modificaba sustancialmente la situación anterior, dado que el desarrollo urbano y la adecuación de los terrenos al mismo (el modelo de ciudad y las necesidades de suelo para implantarlo) lo define el planeamiento general. Por ello, el Real decreto ley 4/2000, que pretendía la clasificación como urbanizable de todo el suelo que no precisa de protección por sus valores propios objetivos, suprime la referencia a la adecuación al desarrollo urbano.

La STC 164/2001, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad contra la LRSV, de manera implícita, afirmará la inconstitucionalidad de la modificación llevada a cabo por el Real decreto ley 4/200, al establecer que el artículo 9, en la redacción original, no vulnera la

Constitución precisamente por la mención legal a la posibilidad de clasificar como suelo no urbanizable aquellos otros terrenos que el planeamiento considere inadecuados para un desarrollo urbano.²³

El fin del trayecto es la Ley 10/2003, que redacta el artículo 9.2 del siguiente modo: “Que el planeamiento general considere necesario preservar por los valores a que se ha hecho referencia en el párrafo anterior, por su valor agrícola, forestal, ganadero o por sus riquezas naturales, así como aquellos otros 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.”

Además, la LRSV reconoce el derecho de uso del suelo no urbanizable según su naturaleza, en los términos explicados, y efectúa una remisión a la legislación urbanística para autorizar “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”.

A los efectos que aquí nos interesan, la idoneidad de la regulación del suelo no urbanizable para satisfacer las exigencias del desarrollo rural sostenible, esta última redacción plantea la cuestión en términos muy parecidos a lo que sucedía en la LS 1976 y LS 1992 (salvo en lo relativo a los usos residenciales desvinculados de la explotación agraria).

De acuerdo con la LRSV, en la forma interpretada por el Tribunal Constitucional, existe el suelo no urbanizable de protección y el ordinario. La protección de los recursos naturales, el impulso de la producción agraria y el establecimiento de explotaciones agrarias intensivas, agroindustriales, industriales y de servicios deberá llevarse a cabo en el doble régimen jurídico del derecho a la explotación racional de los terrenos según su naturaleza rústica y del de la atribución excepcional de aprovechamientos urbanísticos para aquellas actividades productivas privadas necesarias para el desarrollo rural que no puedan llevarse a cabo, o no sea conveniente hacerlo, en sectores calificados como suelo urbanizable.

En la LS 1976 estos aprovechamientos urbanísticos se definían como la posibilidad de construir edificios aislados destinados a vivienda familiar en lugares en los que

23. La STC 164/2001, al referirse al suprimido criterio de la inadecuación para el desarrollo urbano, declaró que la inadecuación puede traer causa en los valores mencionados en el artículo 9.2 de la Ley estatal “o de otras circunstancias” y que al planeamiento corresponde establecer “los criterios sobre cuándo un terreno es adecuado, o no para un desarrollo urbano, remitiendo de esta forma la clasificación del suelo al planificador urbanístico” –FJ 14.b)–. Por ello, “en forma alguna se puede considerar que el artículo 9.2 de la LRSV imponga un concreto modelo urbanístico y territorial”. Pero, si no fuera así, es decir, si el planificador urbanístico no pudiera decidir sobre la clasificación, respetando los criterios legales de la ley estatal estaría imponiendo un concreto modelo de

ordenación, lo que sería inconstitucional de acuerdo con la doctrina de la sentencia.

En la STC 164/2001 el Tribunal diferencia entre el modelo de propiedad que establece el legislador estatal (artículo 149.1.1 de la CE) mediante la existencia de tres categorías abstractas de suelo definidas por el régimen estructural de derechos y deberes y el modelo de ordenación territorial que corresponde establecer a quien tiene atribuida constitucionalmente la competencia en la materia ordenación del territorio y urbanismo. El legislador estatal pretendió no sólo definir el modelo abstracto de propiedad sino también proyectar sobre el territorio de manera reglada las tres categorías de suelo de ese modelo, con lo que invadía la competencia autonómica.

no exista peligro de formación de un núcleo de población y las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que deban emplazarse en el medio rural. En la LRSV, recordemos, se realiza una remisión a la legislación urbanística para autorizar actuaciones específicas de interés público que la STC 141/2001 flexibiliza al admitir la existencia de las dos categorías de suelo no urbanizable, el ordinario o común y el protegido.

4. La importancia de la evaluación estratégica de los planes urbanísticos en la clasificación del suelo: perspectivas de futuro

4.1. La evaluación estratégica de planes y programas

La clasificación del suelo que realiza el planeamiento urbanístico debe incorporar la variable ambiental y satisfacer los principios del desarrollo sostenible. La legislación medioambiental ha instrumentado la metodología de evaluación de impacto como técnica formal para garantizar la ponderación de la variable ambiental en las decisiones públicas –y en las privadas las sometidas al control público–, más relevantes por su incidencia sobre los recursos naturales. Primero en relación con autorizaciones y proyectos y, posteriormente, respecto de planes y programas.

El punto de partida es la Directiva 85/337/CEE (de evaluación de impacto ambiental de autorizaciones y proyectos incluidos en sus anexos, procedimiento que finaliza con la declaración de impacto ambiental positiva o negativa), transpuesta por el Real decreto legislativo 1320/1986, y sigue con su modificación a través de la Directiva 97/11/CEE transpuesta a nuestro ordenamiento por el Real decreto ley 9/2000, de 6 de octubre.

La modificación que lleva a cabo la Directiva 97/11/CEE es el resultado del distinto criterio interpretativo mantenido por la Comisión Europea y el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas y por los gobiernos estatales y los tribunales internos respecto a la discrecionalidad de someter o no a evaluación de impacto ambiental las actividades relacionadas en el anexo 2 de la Directiva 85/337/CEE.

En síntesis, la Directiva 97/11/CEE, al margen de ampliar notablemente las actividades comprendidas en su anexo 1 y en su anexo 2, establece de manera expresa que las actividades del anexo 2 no pueden ser excluidas de forma discrecional por la legislación nacional de la evaluación de impacto ambiental. Los estados podrán establecer umbrales de exclusión de evaluación razonables y, cuando dichos umbrales no estén establecidos, deberá proceder a la exclusión caso a caso con justificación y motivación suficiente.

A los efectos que a nosotros nos interesan debe recordarse que el anexo 2 de la Directiva 97/11/CEE incorpora en el apartado d) “proyectos de infraestructura”, los proyectos de zonas industriales y los proyectos de urbanizaciones, incluida la construcción de centros comerciales y de aparcamientos. Éstos son los resquicios que ofrecían los anexos de las directivas europeas sobre evaluaciones de impacto ambiental 85/337/CEE y 97/11/CEE (incorporadas por el Real decreto legislativo 1320/1986 y por la Ley 6/2001) para proceder a evaluar decisiones urbanísticas distintas a las licencias y autorizaciones y proyectos de obra pública de actuaciones incluidas en los anexos de la Directiva 85/337/CEE.

Ésta es la antesala de la aprobación de la Directiva 2001/42/CEE, sobre evaluación estratégica de los efectos sobre el medio ambiente de planes y programas,²⁴ que debía ser transpuesta antes de junio de 2004, que exige

24. Directiva 2001/42/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2001, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

Considerando lo siguiente:

(4) La evaluación de impacto medioambiental constituye un instrumento importante para la integración de consideraciones medioambientales en la preparación y adopción de algunos planes y programas que puedan tener repercusiones significativas sobre el medio ambiente en los estados miembros, pues así se garantiza que se tendrán en cuenta durante la preparación, y antes de su adopción, esas repercusiones al elaborarse tales planes y programas.

(17) El informe medioambiental y las opiniones manifestadas por las autoridades competentes y el público, así como los resultados de toda consulta transfronteriza, deben tenerse en cuenta durante la preparación y antes de la adopción o de la presentación al procedimiento legislativo del plan o programa.

(20)

Artículo 1. Objetivos.

La presente Directiva tiene por objeto conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y contribuir a la integración de aspectos medioambientales en la preparación y adopción de planes y programas con el fin de promover un desarrollo sostenible, garantizando la realización, de conformidad con las disposiciones de la presente Directiva, de una evaluación medioambiental de determinados planes y programas que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

Artículo 2. Definiciones.

A efectos de la presente Directiva se entenderá por:

a) planes y programas: los planes y programas, incluidos los cofinanciados por la Comunidad Europea, así como cualquier modificación de los mismos: –cuya elaboración o adopción, o ambas, incumban a una autoridad nacional, regional o local, o que estén siendo elaborados por una autoridad para su adopción, mediante un procedimiento legislativo, por parte de un Parlamento o Gobierno, y que sean exigidos por disposiciones legales, reglamentarias o administrativas;

b) evaluación medioambiental: la preparación de un informe sobre el medio ambiente, la celebración de consultas, la consideración del informe sobre el medio ambiente y de los resultados de las consultas en la toma de decisiones, y el suministro de información sobre la decisión de conformidad con los artículos 4 a 9;

c) informe medioambiental: la parte de la documentación del plan o programa que contiene la información requerida en el artículo 5 y en el anexo I;

d) público: una o más personas físicas o jurídicas y, de acuerdo con lo establecido en la legislación o la práctica nacional, sus asociaciones, organizaciones o grupos.

Artículo 3. Ámbito de aplicación.

1. Se llevará a cabo una evaluación medioambiental, conforme a lo dispuesto en los artículos 4 a 9 de la presente Directiva, en relación con los planes y programas a que se refieren los apartados 2 y 4 que puedan tener efectos significativos en el medio ambiente.

2. Salvo lo dispuesto en el apartado 3, serán objeto de evaluación medioambiental todos los planes y programas:

a) que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca,

la evaluación de todos los planes y programas: que se elaboren con respecto a la agricultura, la silvicultura, la pesca, la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, *la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE*, o que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, *se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE*.

Como señala Martín Bassols, "Entre los primeros países que adoptaron esta técnica figura Canadá (1990) y de modo especial Inglaterra (el informe 'On better quality of life' de 1999 considera el desarrollo sostenible como una de sus prioridades), que ha procedido a incorporar la evaluación ambiental estratégica en las políticas y proyectos, elaborando un *conjunto nacional de indicadores de desarrollo sostenible que proporcionan un punto de referencia para medir los impactos y orientar a las autoridades regionales y locales*, permitiendo en el momento de la elaboración de los planes identificar objetivos de sostenibilidad y confrontarlos sistemáticamente con las estrategias del planeamiento".

4.2. Aspectos competenciales en materia de aprobación del planeamiento urbanístico que pueden verse alterados como consecuencia de la evaluación estratégica de planes y programas

La evaluación estratégica de los planes urbanísticos puede comportar un cambio sustantivo en el ejercicio y

alcance de las competencias de aprobación de esos planes. En primer lugar debe recordarse que la clasificación del suelo es determinante para *establecer el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE*, o que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, *se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE*. Ello significa que, en principio, todos los planes urbanísticos que clasifican suelo deben ser objeto de evaluación estratégica.

En el procedimiento de evaluación estratégica de planes y programas es determinante la forma en que sea transpuesta la Directiva al ordenamiento interno, en lo relativo al valor que debe atribuirse al informe de análisis ambiental previsto en la Directiva y, de manera especial, si debe ser positivo y quién lo aprueba: el órgano ambiental o el órgano con competencia sustantiva. En las normas de transposición de la evaluación estratégica de proyectos y autorizaciones establecida en las directivas 85/337/CEE y 97/11/CEE, la declaración de impacto ambiental la aprueba el órgano con competencia ambiental, es un acto de trámite y si es desfavorable se traslada la competencia sobre la misma al órgano jerárquicamente superior a los competentes en el ámbito de lo sustantivo y en el de lo ambiental.

En nuestro ordenamiento vigente se han planteado dos soluciones distintas y en el proyecto de ley (que seguramente ya será ley cuando se publique esta ponencia), que se tramita en las Cortes Generales sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente,²⁵ se establece una tercera.

la energía, la industria, el transporte, la gestión de residuos, la gestión de recursos hídricos, las telecomunicaciones, el turismo, *la ordenación del territorio urbano y rural o la utilización del suelo y que establezcan el marco para la autorización en el futuro de proyectos enumerados en los anexos I y II de la Directiva 85/337/CEE*, o

b) que, atendiendo al efecto probable en algunas zonas, *se haya establecido que requieren una evaluación conforme a lo dispuesto en los artículos 6 o 7 de la Directiva 92/43/CEE*.

3. Los planes y programas mencionados en el apartado 2 que establezcan el uso de zonas pequeñas a nivel local y la introducción de modificaciones menores en planes y programas mencionados en el apartado 2 únicamente requerirán una evaluación medioambiental si los estados miembros deciden que es probable que tengan efectos significativos en el medio ambiente.

4. En relación con los planes y programas distintos a los mencionados en el apartado 2, que establezcan un marco para la autorización en el futuro de proyectos, los estados miembros determinarán si el plan o programa en cuestión puede tener efectos medioambientales significativos.

5. [...]

Artículo 5. Informe medioambiental.

1. Cuando se requiera una evaluación medioambiental de conformidad con el apartado 1 del artículo 3, se *elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa. La información que se habrá de facilitar al respecto se menciona en el anexo I.*

2. En el informe medioambiental elaborado conforme al apartado 1 se hará constar la información que se considere razonablemente necesaria, teniendo en cuenta los conocimientos y métodos de evaluación existentes, el contenido y grado de especificación del plan o programa, la fase del proceso de decisión en que se encuentra y la medida en que la evaluación de determinados aspectos es más adecuada en fases distintas de dicho proceso, con objeto de evitar su repetición.

3. Para proporcionar la información indicada en el anexo I, podrá utilizarse la información pertinente disponible sobre los efectos medioambientales de los planes y programas que se haya obtenido en otras fases del proceso de decisión o por vía de otro acto legislativo comunitario.

4. En el momento de decidir la amplitud y el grado de especificación de la información que ha de constar en el informe medioambiental se consultará a las autoridades contempladas en el apartado 3 del artículo 6.

Artículo 13. Aplicación de la Directiva.

1. *Los estados miembros pondrán en vigor las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo establecido en la presente Directiva antes del 21 de julio de 2004. Informarán inmediatamente de ello a la Comisión.*

2. [...]

25. Proyecto de Ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente (número 121/000038). Presentado en el Congreso el 6 de mayo de 2005, calificado el 10 de mayo de 2005. BOCG. Congreso de los Diputados núm. A-38-1 de 13 de mayo de 2005, p. 1.

Texto remitido por el Congreso, BOCG. Senado núm. II-39-a de 29 de diciembre de 2005, p. 1.

En el ordenamiento vigente la legislación catalana de urbanismo y la ambiental de Madrid nos muestran dos soluciones totalmente dispares en la transposición de la Directiva 2001/42/CE en relación con el informe medioambiental previsto en su artículo 5 (“1. Cuando se requiera una evaluación medioambiental de conformidad con el apartado 1 del artículo 3, se *elaborará un informe medioambiental en el que se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos en el medio ambiente de la aplicación del plan o programa, así como unas alternativas razonables que tengan en cuenta los objetivos y el ámbito de aplicación geográfico del plan o programa*”).

En el caso de la Ley 2/2002, de 19 de junio, de la Comunidad de Madrid, el informe de análisis ambiental se define como “la resolución del órgano ambiental que pone fin al procedimiento de análisis ambiental de planes y programas, en la que se determina, respecto a los efectos ambientales previsibles, *las condiciones de diseño, ejecución, explotación y vigilancia ambiental* que deben establecerse en el plan o programa para la adecuada protección del medio ambiente y los recursos naturales”. A su vez, el artículo 11 resuelve el supuesto de un informe negativo: “En caso de que hubiera discrepancia entre el órgano con competencia sustantiva y el órgano ambiental sobre la conveniencia de llevar a cabo el plan, programa, proyecto o actividad, o sobre el contenido de las condiciones establecidas en la resolución que ponga fin al procedimiento ambiental, resolverá el Gobierno de la Comunidad de Madrid, salvo que el órgano sustantivo y el órgano ambiental pertenezcan a la misma Administración local, en cuyo caso se estará a lo que dispongan sus normas de organización.”

El régimen jurídico de la evaluación estratégica de planes urbanísticos que prevé el TRLUCat es sustancial-

mente distinto.²⁶ La disposición transitoria sexta considera que siempre deben ser objeto de evaluación ambiental estratégica los planes que procedan a clasificar suelo, pero no establece la necesidad de que el informe de análisis ambiental sea positivo y tampoco la forma de resolver las discrepancias entre el órgano con competencia ambiental y el órgano con competencia urbanística. Se limita a señalar que la documentación de las figuras de planeamiento a que hace referencia el apartado 1 debe incluir un informe ambiental con el contenido que establecen el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE y que el plan y el informe ambiental deben enviarse al departamento competente en materia de medio ambiente para que los valore.

El proyecto de ley sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente establece que el “informe de sostenibilidad ambiental” es el instrumento a través del cual se identificarán, describirán y evaluarán los probables efectos significativos sobre el medio ambiente que puedan derivarse de la aplicación del plan o programa, así como las alternativas razonables, incluida entre otras la alternativa cero, que podría suponer la no-realización de dicho plan o programa. Este informe no se aprueba por el órgano con competencia ambiental sino por el órgano con competencia sustantiva.

Sin embargo, de acuerdo con el proyecto de ley, la amplitud, nivel de detalle y el grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental se determinará por el órgano ambiental, tras identificar y consultar a las administraciones públicas afectadas y al público interesado. La determinación de la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental se comunicará al órgano promotor mediante un documento de referencia que incluirá los criterios ambientales estratégicos

26. La disposición transitoria sexta de la LUCat 2005, establece: Evaluación ambiental de los planes urbanísticos.

Mientras no se transponga la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente, sin perjuicio de lo que establezca la legislación sectorial, el régimen de evaluación ambiental aplicable a las figuras de planeamiento urbanístico no resueltas definitivamente en el momento de la entrada en vigor de la Ley 10/2004 es el siguiente:

1. Son objeto de evaluación ambiental:

- a) Los planes de ordenación urbanística municipal y sus revisiones.
- b) Las modificaciones del planeamiento urbanístico general que alteren la clasificación o calificación urbanística del suelo no urbanizable si la clasificación o calificación urbanística resultante comporta un cambio en los usos de este suelo.
- c) El planeamiento urbanístico derivado para la implantación en suelo no urbanizable de construcciones destinadas a las actividades de camping, así como el planeamiento urbanístico derivado que se formule para la implantación en suelo no urbanizable de equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos, de instalaciones y obras necesarias para la prestación de servicios técnicos, de estaciones de suministro de carburantes y de prestación de otros servicios de la red viaria.
- d) Los planes parciales de delimitación.
- e) Los instrumentos de planeamiento o sus modificaciones que establezcan el marco para autorizar proyectos sometidos a evaluación de impacto

ambiental de acuerdo con lo establecido por la legislación sectorial.

2. La documentación de las figuras de planeamiento a que hace referencia el apartado 1 debe incluir un informe ambiental con el contenido que establecen el artículo 5 y el anexo 1 de la Directiva 2001/42/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la evaluación de los efectos de determinados planes y programas sobre el medio ambiente.

3. El informe ambiental debe someterse a información pública junto con el plan o el programa, de acuerdo con lo establecido por el artículo 83.6.

4. El plan y el informe ambiental deben enviarse al departamento competente en materia de medio ambiente para que los valore. Este trámite se rige por lo que establece el artículo 83.5.

5. Los instrumentos de planeamiento urbanístico y las actuaciones que prevean la transformación de un ámbito continuo de superficie superior a 100 hectáreas de suelo clasificado como no urbanizable, o de más de 10 hectáreas de suelo clasificado como no urbanizable en los supuestos a que hace referencia el grupo 9.b del anexo Y de la Ley 6/2001, de 8 de mayo, de modificación del Real decreto legislativo 1302/1986, de 28 de junio, de evaluación de impacto ambiental, deben someterse al procedimiento de declaración de impacto ambiental que establece el Decreto 114/1988, de 7 de abril. En estos casos, la aprobación del plan o de la actuación corresponde al consejero o consejera de Política Territorial y Obras Públicas, sin perjuicio de la competencia del Gobierno en los supuestos a que hace referencia el artículo 5 del Decreto 114/1988.

e indicadores de los objetivos ambientales y los principios de sostenibilidad aplicables en cada caso. Durante la determinación del alcance del informe de sostenibilidad ambiental, el órgano ambiental deberá definir las modalidades de información y consulta, así como identificar a las administraciones públicas afectadas y al público interesado.

En el inmediato futuro normativo, aunque “el informe de sostenibilidad ambiental” no se apruebe por el órgano con competencia ambiental, éste delimitará su contenido y el régimen de información y consulta.

4.3. La posibilidad de dotar de contenido material a la evaluación estratégica de los planes urbanísticos por parte de la legislación autonómica amparada en los títulos competenciales “ordenación del territorio” y “medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal y medidas adicionales de protección”

La evaluación estratégica, de planes y programas significa un gran progreso a nivel formal. Una de las líneas para avanzar desde la perspectiva material es ponderar las posibilidades que ofrece la legislación medioambiental y más concretamente el título competencial autonómico “medio ambiente en el marco de la legislación básica estatal y medidas adicionales de protección” (ámbito de la competencia autonómica en el marco de la legislación básica estatal definida en el artículo 149.23 de la CE).

Obsérvese el hecho de que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y sobre medio ambiente ya ha permitido imponer nuevas obligaciones a los propietarios de suelo urbanizable. Este extremo puede ejemplarizarse a través del apartado 6 del artículo 13 de la LOTPPVal, que establece: “Toda clasificación de suelo no urbanizable en suelo urbanizable, mediante *cualquier medio admitido por la legislación urbanística al margen de la revisión de plan general, supone la cesión gratuita a la administración de suelo no urbanizable protegido, no productivo, con una superficie igual a la reclasificada con las siguientes condiciones.*”

Que este precepto imponer nuevas obligaciones a los propietarios de suelo urbanizable, que se matizan en los apartados del artículo que no reproducimos, se desprende de su apartado d), cuando establece: “*En municipios en que no sea posible hacer efectivas estas cesiones, por no disponer de suelo con las características referidas, podrán ser sustituidas por aportaciones monetarias del valor equivalente del suelo no cedido, determinado conforme a la legislación estatal en materia de valoraciones, que deberán ser destinadas a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida definidos en el capítulo II del título IV de esta Ley.*”

El fundamento de estos preceptos es la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, en materia de medio ambiente y el principio jurídico de desarrollo sostenible.²⁷ Más claro es este fundamento en los artículos 81, 82 y 84²⁸ de la misma ley que regula

27. El desarrollo sostenible se define en varios documentos comunitarios y está también conceptualizado como principio ordenador de todas las leyes autonómicas de ordenación del territorio y urbanismo de última generación. A modo de ejemplo, sin querer ser exhaustivos:

–La LOTPPVal, en el apartado 3 del artículo 2, establece:

“[...] 3. La política territorial de la Generalitat para el desarrollo sostenible de la Comunidad Valenciana se basará, fundamentalmente, en: a) [...]; h) Racionalización de la estructura territorial del sistema agrario valenciano, medidas para su conservación y desarrollo cualitativo. y) La vertebración del territorio que conlleve la superación de los desequilibrios territoriales existentes en el ámbito de la Comunidad Valenciana, con tratamiento diferenciado de las distintas zonas que lo componen desde la perspectiva de la competitividad territorial, *promoviendo un desarrollo económico y social equilibrado y sostenible en todo el territorio* de la Comunidad Valenciana.

–El TROTUPAst, en su artículo 1, establece:

“El presente Texto refundido tiene por objeto en el Principado de Asturias: a) Establecer los principios básicos y crear los instrumentos necesarios para la coordinación de la política territorial y la ordenación del espacio, con el fin de establecer una utilización racional del territorio asturiano y proteger el medio ambiente, mejorar la calidad de vida y contribuir al equilibrio territorial; b) Regular los instrumentos de ordenación del territorio y ordenación urbanística; c) Regular la actividad urbanística, en el marco de *una ordenación del territorio basada en el equilibrio entre bienestar económico y desarrollo sostenible.*”

–La LOUPMRGal, en la exposición de motivos, señala:

“La finalidad esencial de la ley debe ser mejorar sustancialmente la calidad de la ordenación urbanística de Galicia *en orden a favorecer el desarrollo equilibrado y sostenible del territorio*, contribuir a elevar la calidad de vida y la cohesión social de la población, proteger y potenciar el patrimonio natural y cultural y garantizar el derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna.”

–El TRLUCat establece en su artículo 3 el concepto de desarrollo urbanístico sostenible.

–El TROTENPCan, en el artículo 2, establece:

“2. La ordenación de recursos naturales de Canarias se orientará: 1) A la búsqueda y consecución de un desarrollo sostenible [...].”

–La LUCLeon fue la primera en introducir el principio de desarrollo sostenible en la legislación urbanística, cuando en el artículo 4 establece como uno de los objetivos legales establecer una ordenación urbanística por los municipios de Castilla y León que favorezca un desarrollo equilibrado y sostenible, la calidad de vida y la cohesión social de la población, la protección del medio ambiente y del patrimonio natural y cultural y especialmente la consecución del derecho constitucional a disfrutar de una vivienda digna.

28. Artículo 81. Sistema de indicadores territoriales y ambientales. Umbrales.

1. El Consell de la Generalitat establecerá, mediante decreto, *indicadores de consumo de recursos, especialmente de agua, suelo y de energía, así como de emisión de contaminantes al suelo, agua y atmósfera para todo el ámbito de la Comunidad Valenciana. Los planes de acción territorial* integrados previstos en el artículo 48 y siguientes de esta Ley, podrán establecer *indicadores específicos para el ámbito de su respectiva área funcional*. El Sistema de Información Territorial llevará un registro actualizado de los parámetros objeto de regulación.

2. El decreto del Consell de la Generalitat y los planes de acción territorial integrados referidos en el apartado anterior fijarán, basándose en los citados indicadores, *umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes para sus respectivos ámbitos de actuación [...].*

Artículo 82. Planificación urbanística sostenible.

1. Los municipios ejercerán su competencia de planificación urbanística, *con los límites que impongan los valores territoriales, naturales, paisajísticos, culturales dignos de protección y la disponibilidad de recursos en su término municipal.*

los umbrales de sostenibilidad, la planificación urbanística sostenible y las cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística.

El legislador podrá establecer parámetros de consumo de recursos, aplicables a las decisiones de clasificación del suelo como urbanizable y no urbanizable, que delimitarían el alcance de la evaluación estratégica de los planes urbanísticos (sirvan de ejemplo los umbrales de sostenibilidad a los que hemos hecho referencia). El proyecto de ley que se tramita en las Cortes Generales sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente establece que el órgano ambiental elaborará en relación con el informe de sostenibilidad ambiental un documento de referencia que incluirá los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y los principios de sostenibilidad aplicables en cada caso.

En este marco es posible que el legislador estatal o autonómico establezca en el futuro que la evaluación estratégica de la clasificación de determinado suelo como urbanizable o la posibilidad de llevar a cabo aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable se someta a medidas compensatorias o de equidad territorial.

Para ilustrar la anterior reflexión haremos referencia a un ejemplo conocido y paradigmático de medidas compensatorias medioambientales. Nos referimos a las establecidas en la Directiva 92/43/CE, modificada por la Directiva 97/62/CE, de 27 de octubre, de conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (conocidas como las directivas hábitat). El apartado cuarto del artículo 6 de la Directiva establece que si el plan o proyecto que se quiere llevar a cabo ha sido evaluado y el resultado y las conclusiones de la evaluación son negativas, el proyecto se puede ejecutar por razo-

nes de interés público, pero deberán adoptarse las medidas compensatorias que sean necesarias para la coherencia global de Natura 2000 (el plan de zonas de protección de aves que prevé la Directiva hábitat).

La transposición de la Directiva se realiza por el Real decreto 1193/1998, de 12 de junio, que se modifica por el Real decreto 1997/1995, que establece: "Siempre que no exista ninguna otra solución satisfactoria y que ello no suponga perjudicar el mantenimiento en un estado de conservación favorable de las poblaciones de la especie de que se trate en un área de distribución natural, las administraciones públicas competentes podrán establecer excepciones a lo dispuesto en los artículos 10, 11 y 12, cuando el fin de ello sea: a)... b)... c) en beneficio de la salud y seguridad públicas o por razones imperativas de orden público de primer orden incluidas las de carácter socioeconómico y consecuencias beneficiosas de importancia primordial para el medio ambiente."

La Directiva Hábitat exige la intervención de la Comisión Europea. En este sentido es paradigmático su dictamen de 27 de abril de 1995²⁹ para entender la cuestión que nos ocupa. La Comisión, al analizar la necesidad de realizar una obra pública (un tramo de la futura autopista A-20 en la República federal alemana), valora las razones de interés público que justifican la realización del proyecto en un lugar en el que había un hábitat natural y una especie de ave prioritaria. La evaluación ambiental del proyecto había sido negativa desde este punto de vista, pero este hecho, afirma la Comisión, no puede desvincularse del resto de condiciones previstas en el artículo 6 de la Directiva, que son, por un lado, la falta de soluciones alternativas y, por otro, la existencia de medidas compensatorias. La Comisión valora que además de la protección de la naturaleza pueden entrar en juego otras razones económicas de política nacional

2. Los municipios velarán porque el planeamiento previsto no supere los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes fijados por decreto o establecidos en los planes de acción territorial que afecten a su término.

3. [...]

Artículo 84. Cuotas de sostenibilidad derivadas de la gestión urbanística.

1. El planeamiento municipal podrá sobrepasar, por causa justificada, los umbrales establecidos. En tal supuesto, los municipios contribuirán a la sostenibilidad destinando, anualmente y durante la vigencia del plan, una cantidad cuyos parámetros se determinarán por la normativa reglamentaria, a programas y proyectos para la sostenibilidad y la calidad de vida a que se refiere el capítulo II del presente título. Mediante decreto, el Consell de la Generalitat regulará la cuantía y la forma en que debe calcularse esta cuota.

2. El importe resultante de las cuotas de sostenibilidad aportadas por un municipio se destinará:

a) La mitad a programas o proyectos para la sostenibilidad y para la calidad de vida del propio municipio, o a otros que le estén vinculados territorialmente y presenten índices menores a los umbrales de consumo de recursos y emisión de contaminantes, o los reduzcan.

b) La mitad, al Fondo de Equidad Territorial.

Artículo 86. Gestión de los patrimonios públicos de suelo.

En el marco establecido por la legislación básica estatal sobre los patrimonios públicos de suelo, el Consell de la Generalitat podrá regular la finan-

ciación de actuaciones de interés social para la protección, mejora o recuperación del entorno urbano, territorio y paisaje con recursos provenientes de la gestión de dicho patrimonio, así como las que tengan por objeto la promoción de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública.

29. 96/15/CE: Dictamen de la Comisión, de 18 de diciembre de 1995, sobre el tramo de la futura autopista A-20 que atravesará el valle del Peene (Alemania), de conformidad con el apartado 4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres. Diario Oficial núm. L 006 de 9 de enero de 1996, p. 0014-0018.

Dictamen de la Comisión de 18 de diciembre de 1995 sobre el tramo de la futura autopista A-20 que atravesará el valle del Peene (Alemania), de conformidad con el apartado 4 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres (96/15/CE).

[...]

Habida cuenta de las medidas paliativas y compensatorias previstas y considerando que se ha elegido la solución menos perjudicial, la Comisión, de conformidad con el apartado 4 del artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE, emite el presente Dictamen:

Las repercusiones negativas de la autopista A-20 prevista al este de Jarmen en la zona de conservación Peenetal vom Kummerower See bis Schadefähre están justificadas por razones imperiosas de interés público superior.

o comunitaria, y entiende que las medidas compensatorias son en este caso suficientes. En el dictamen de 18 de diciembre de 1995, en relación con otro tramo de la misma autopista, vuelve a insistir en el hecho de que no había soluciones alternativas, que las medidas compensatorias son suficientes, garantiza la coherencia global de Natura 2000 y, por todo ello, acepta la concurrencia de la excepción prevista en el artículo 6 de la Directiva.

En definitiva, lo importante es advertir que en la medida en que la legislación (estatal o autonómica) establezca condiciones objetivas o habilite planes territoriales para establecerlas, para poder proceder a la evaluación ambiental positiva o negativa de la clasificación del suelo establecido por el planeamiento urbanístico, el procedimiento de evaluación estratégica de planes y el informe de evaluación ambiental, deberán garantizar el cumplimiento de estas condiciones. Además, es importante observar que en el futuro, y en un marco de defensa de la equidad territorial, puedan establecerse medidas compensatorias a favor de los propietarios del suelo no urbanizable, para hacer posible la clasificación de determinado suelo como suelo urbanizable. El alcance de estas compensaciones objetivadas legalmente puede ser diferenciado de las cargas propiamente urbanísticas.

5. El planeamiento territorial sectorial: la regulación catalana

La importancia de la legislación territorial y del planeamiento territorial es muy significativa en el tema que nos ocupa, pero ya ha sido objeto de la ponencia de la primera sesión, por una de las personas que mayor reconocimiento tienen en nuestro país en materia de urbanismo y ordenación territorial. Poco más podemos añadir.

Sólo destacar un tema local. En el caso de Cataluña, la ya venerable y quizás inadecuada para las nuevas necesidades, la Ley de política territorial de 1983, permite la aprobación de un plan territorial parcial agrario. Su artículo 18 permite aproximarnos a las posibles determinaciones de este planeamiento: *a)* estimación de los recursos disponibles, de las necesidades y del déficit territorial del sector, y *b)* prioridades de actuación, definición de estándares y normas de distribución territorial.

Estos aspectos proyectados sobre el territorio de Cataluña permitirían establecer criterios para las decisiones adoptadas en materia de ordenación del suelo no urbanizable, tanto en los ámbitos propiamente rurales, como en aquellos ámbitos sometidos a un fuerte crecimiento urbanístico y a una fuerte presión urbanizadora.

Nos atrevemos a realizar una propuesta al respecto, y un eventual Plan Territorial Agrario de Cataluña podría establecer determinaciones en relación con:

a) Establecer las infraestructuras agrarias y la tipología de actividades y explotaciones agrarias o agroindustriales que sean necesarias para impulsar el desarrollo rural.

b) Establecer el Catálogo de suelos de interés agrario que contenga la relación de espacios de esta naturaleza, la integridad de los cuales se considere necesario preservar, en función de sus características y del interés general que tengan para el equilibrio territorial o para el mantenimiento y continuidad de la producción agraria.

c) Delimitar las tierras de interés agrario emplazadas en áreas periurbanas o en áreas afectadas significativamente por grandes infraestructuras.

d) Establecer las actividades complementarias a las agrarias que sea necesario impulsar en las áreas rurales.

e) Establecer los criterios para la implantación de industrias o agroindustrias y de actividades agrarias intensivas.

f) Establecer los criterios para la implantación de actividades industriales o terciarias que haga falta o convenga emplazar en el medio rural.

6. La importancia de diferenciar al examinar el régimen del suelo no urbanizable las necesidades de los territorios rurales y urbanos

Siempre ha habido un proceso de "urbanización" del suelo rústico para impulsar el desarrollo del mundo rural. Entendemos con esta referencia el conjunto de aprovechamientos urbanísticos que se añaden al contenido mínimo del derecho de propiedad del suelo y que consisten en usos agrarios intensivos, usos industriales agropecuarios, usos residenciales desvinculados de la explotación agraria de las fincas, usos industriales y usos terciarios y de servicios.

Al hilo de éstos aprovechamientos en el suelo rústico deben configurarse también equipamientos y dotaciones al servicio de los ciudadanos imprescindibles para garantizar un desarrollo rural sostenible, que van desde el acceso a las nuevas tecnologías de información hasta equipamientos culturales y docentes que garanticen la calidad de vida de la población que vive en medios rurales o no urbanos.

De hecho, el problema que se plantea es establecer un modelo de desarrollo urbanístico alternativo al característico del suelo urbano y urbanizable, que sirva para mejorar la calidad de vida de la población en el medio rural y a su vez no violentar las exigencias de desarrollo económico, social y medioambiental sostenible.

La inadecuación en ámbitos rurales de los crecimientos mediante el desarrollo de sectores en suelo urbanizable y por la transformación del suelo urbano no consolidado tiene una gradación que se pone de manifiesto en distintas normas de la legislación urbanística autonómica. Así las que establecen un régimen singular para los polígonos industriales en pequeños municipios (la disposición adi-

cional sexta de la LOTPPVal y el artículo 14 de la LULaRioja, preceptos a los que ya nos hemos referido) o las normas autonómicas que prevén los proyectos de interés comunitario para implantar actividades de utilidad pública o privadas de interés social en el suelo no urbanizable.

Esta inadecuación en ámbitos rurales de impulsar los crecimientos mediante el desarrollo de sectores en suelo urbanizable exige diferenciar el territorio en rural y urbano. Esta distinción, a la que debería añadirse los espacios físicos de transición o áreas periurbanas, sería importante que fuera establecida en el planeamiento territorial. Además, debe advertirse que no coincide con la clasificación del suelo en urbanizable de especial protección y en común o ordinario, en un marco terminológico de la legislación autonómica, muy variado.

Esta distinción consecuentemente tampoco coincide con la diferencia entre suelo que debe ser protegido por motivos medioambientales o derivados del régimen jurídico de protección del dominio público y el que no debe ser protegido por esas razones.

Al hilo de la distinción rural/urbano queremos insistir en la importancia del planeamiento territorial como instrumento para definir ámbitos territoriales coherentes, en el seno de los cuales se propone un modelo territorial de desarrollo económico y social. En estos ámbitos, o dentro de estos ámbitos, encontraremos zonas rurales en declive, zonas rurales sometidas a presión urbanística, áreas urbanas, y en todas ellas existirá suelo no urbanizable pero con unas exigencias y necesidades de ordenación muy diversas.

Para abordar la ordenación del suelo no urbanizable la distinción rural/urbano es un punto de partida importante, dado que los suelos que se excluyen del proceso de transformación urbanística y los que se preservan para su explotación agraria se orientan hacia una finalidad y deben resolver una problemática muy distinta en un área metropolitana, en una zona turística o en un territorio rural en depresión con pérdida de población. Por ello es razonable plantearse si un mismo régimen del suelo urbanizable establecido en sus elementos estructurales en la LRSV, podrá servir al desarrollo económico sostenible, en ámbitos territoriales claramente diferenciados desde el punto de vista económico, social y natural.

La razonabilidad de la pregunta se evidencia cuando

para determinados ámbitos rurales la legislación urbanística, o el planeamiento que la desarrolla, es un impedimento para el desarrollo rural, y el legislador autonómico procede a proteger directamente determinadas explotaciones agrarias frente a las determinaciones del planeamiento urbanístico (un ejemplo de ello es el artículo 130 del TROTUPAst, que regula la ampliación de las naves agrícolas).³⁰ Frente a una visión meramente proteccionista de suelo no urbanizable para evitar la transformación urbanística, el desarrollo rural sostenible exige una regulación en positivo para hacerlo posible.

Una última reflexión, de manera acumulativa a la diferencia rural/urbano, el suelo no urbanizable cumple funciones diversas y la legislación autonómica nos lo vuelve a poner de manifiesto. Una ojeada a la legislación urbanística insular lo acredita. Debe advertirse que la disposición adicional cuarta de la LRSV establece que en los territorios insulares la legislación urbanística podrá establecer criterios complementarios para clasificar los suelos no urbanizables y urbanizables, teniendo en cuenta que la delimitación del contenido del derecho de propiedad del suelo se condiciona por la peculiaridad del hecho insular, su limitada capacidad de desarrollo territorial y la necesidad de compatibilizar una suficiente oferta de suelo urbanizable con la protección y preservación de los elementos esenciales del territorio.³¹

En este marco normativo, la Ley 19/2003, de 14 de abril, que aprueba las directrices de ordenación general y las directrices de ordenación del turismo de Canarias, en su apartado 2.4.4, "Suelo y territorio", afirma:

"El suelo es un recurso no renovable y especialmente escaso, que se ve sustancialmente mermado por los procesos erosivos y la ocupación directa por la urbanización residencial y las grandes infraestructuras. La erosión es facilitada por prácticas agrícolas inadecuadas en zonas de fuerte pendiente y por el abandono de los cultivos. Se estima que la erosión hídrica afecta al 40% de la superficie canaria, y que la erosión eólica, que afecta con especial intensidad a Lanzarote y Fuerteventura, provoca pérdidas que llegan a superar a las motivadas por la erosión hídrica.

"Las islas tienen una dimensión reducida, especialmente en relación con las riquezas naturales que albergan y a la carga de población y turismo que soportan. [...]

30. El artículo 130 del TROTUPAst establece que se permitirá ampliación de las naves agrícolas, maderas, ubicadas fuera de la franja de 500 metros desde la ribera del mar, aunque el planeamiento no contemple la citada ampliación, siempre que venga exigida por la normativa comunitaria y su titular no disponga de la posibilidad de concentrar varias instalaciones en una sola cuya ampliación sí esté permitida por el planeamiento. Se trata de una protección directa de la actividad agrícola y ganadera por parte del legislador frente al planeamiento.

31. Tal como ha indicado Luciano PAREJO ALFONSO (*Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid*, Marcial Pons, 1998), ante esta flexibilización de la clasificación del suelo sólo caben dos alternativas:

a) Comporta un reconocimiento implícito de exceso en la definición previa

de las condiciones básicas garantes de la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de la propiedad del suelo.

b) Expresa una opción voluntaria de diferenciación por razón de las características de los territorios insulares, la cual no puede tenerse por objetivamente razonable, ya que se basa exclusivamente en circunstancias de índole territorial urbanística fuera de la disposición del legislador estatal-general, en tanto que éste lo es sólo de las condiciones básicas garantes de la igualdad de los sujetos titulares en tanto que españoles (aunque lo sea en el ejercicio del derecho de la propiedad) y, además en cualquier caso, las circunstancias constitucionalmente relevantes desde la óptica territorial-urbanística para cualquier tratamiento diferenciado no se reducen a la insularidad.

quedando apenas un 30% susceptible de ser utilizado por el hombre para desarrollar sus actividades. Pero la mayor parte de ese 30% ya está siendo utilizado, ocupado por la edificación, la urbanización, las infraestructuras y los cultivos, al punto que en el conjunto de las cinco islas más occidentales, sin Lanzarote y Fuerteventura, sólo queda un 12% para su posible utilización. La extensión del suelo libre apto en Gran Canaria o Tenerife es inferior al ocupado actualmente por la urbanización; en La Gomera queda libre la mitad de la superficie que ocupan hoy sus cultivos; en La Palma la superficie libre apenas representa el 15% de los terrenos actualmente en cultivo y ni un 20% en El Hierro.”

La necesidad material del territorio no ocupado, especialmente en islas, no es solamente una exigencia para el mantenimiento de la rica biodiversidad y para evitar el panorama insoportable de un territorio totalmente artificializado, en el que el hombre haya utilizado y transformado cada uno de los metros cuadrados de suelo que le rodean, sino para la conservación de un paisaje que constituye una seña de identidad esencial de las islas y de los isleños, al tiempo que un recurso económico fundamental, como marco escénico y cultural de la actividad turística.

En las directrices de ordenación se reconoce que la conservación del suelo no urbanizable no ocupado de las islas Canarias sirve como marco escénico de la actividad económica principal de las Islas Canarias, el turismo. En este entorno la regulación del suelo no urbanizable no está al servicio sólo de un desarrollo rural sostenible sino al servicio del desarrollo económico y social sostenible del conjunto de las islas. El problema

en este caso se dirigiría a dirimir, en el plano no jurídico,³² sobre la justificación o no de la ausencia de instrumentos de justicia y equidad territorial, en este caso, de mecanismos de compensación entre los propietarios del suelo no urbanizable y el urbanizable. O dicho de otro modo, formas de participación de los propietarios del suelo no urbanizable en las plusvalías generadas por la transformación urbanística del territorio, que tiene un incremento de valor por razones de índole jurídica,³³ pero también por qué unos propietarios no pueden transformar el suelo no urbanizable por ser el paisaje (el escenario) imprescindible para la industria turística,³⁴ o una exigencia inexcusable de la sostenibilidad del crecimiento económico, desde la perspectiva ambiental, que protagoniza el territorio en su conjunto o en áreas en interrelación e influencia mutua.

7. Los proyectos de interés comunitario

La posibilidad establecida en el artículo 20.1 de la LRSV de autorizar excepcionalmente “actuaciones específicas de interés público” va a tener una doble proyección en la legislación urbanística: aprovechamientos urbanísticos en el suelo no urbanizable y técnicas vinculadas con la competencia autonómica de ordenación territorial para imponer decisiones autonómicas respecto de actividades de utilidad pública y privadas de interés social no previstas en el planeamiento urbanístico, que afectan al suelo urbanizable no delimitado y al suelo no urbanizable.

Esta segunda técnica se concreta en los proyectos de interés regional en cualquier clase de suelo (artículo 60 de la LSOTEx),³⁵ los proyectos de singular interés en cual-

32. No pongo en duda, por supuesto, la constitucionalidad de la LRSV, al establecer un modelo de propiedad del suelo estructurada en distintas clases de suelo con derechos y deberes diferenciados.

33. El Tribunal Constitucional ha validado el carácter artificial de la propiedad urbana, en el sentido que las facultades de uso y edificación no derivan directamente del derecho de propiedad, sino que se delimitan por la legislación del suelo y urbanística y del planeamiento que la desarrolla.

34. Esta participación puede instrumentarse de formas diversas. En la Exposición de motivos de la Ley 6/1999, de 3 de abril, de las directrices de ordenación territorial de las Islas Baleares y medidas fiscales, se dice:

“La introducción en esta ley de una serie de medidas que implican limitaciones en lo que podríamos denominar valor residencial del suelo [...], comporta un cierto agravio para los propietarios de fincas sitas en suelo rústico protegido en relación con los de las fincas de suelo rústico común, agravio que se considera que debe ser compensado con determinados beneficios fiscales [...], no se puede olvidar que la contribución social al paisaje que el suelo rústico protegido significará para el territorio de las Islas Baleares dependerá, en buena medida, de los gastos que se realicen en la conservación y mejora de las propiedades integradas en este suelo. Estos gastos, que no están orientados a un regreso económico y una productividad futura, habrán de considerarse susceptibles de integrar una deducción de la cuota líquida autonómica del impuesto de la renta de las personas físicas, que de esta manera aliviará los gastos de estas iniciativas.”

También puede explorarse como ya hemos explicado en el apartado 4.3. las posibilidades que ofrece la legislación medioambiental.

35. Artículo 60. Proyectos de interés regional: naturaleza y objeto.

1. Los proyectos de interés regional son proyectos que ordenan y diseñan, con carácter básico y para su inmediata ejecución, las obras a que se refieran,

puediendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo, sin perjuicio de lo dispuesto en el inciso final de este párrafo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, quedando adscritos en todo caso los que se destinen a uso dotacional público a los sistemas generales de la ordenación establecida por el planeamiento municipal. Están jerárquicamente subordinados a las directrices de ordenación territorial y a los planes territoriales previstos en esta Ley y deberán ser compatibles con la protección que, al margen del planeamiento municipal, dispensen al suelo en que se ubiquen las leyes de defensa del medio ambiente, del patrimonio histórico y demás leyes sectoriales.

2. Los proyectos de interés regional tienen cualquiera de los objetos siguientes: a) Infraestructuras de cualquier tipo [...]. b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a algún régimen de protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga. c) Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias, que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios, tales como centros productivos de características especiales, que no tengan revisión y acomodo en el planeamiento vigente. d) Obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las administraciones públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de áreas comunes o de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.

3. [...]

quier clase de suelo (artículo 19 del TROTAUCMancha),³⁶ las actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable (artículo 42 de la LOUAnd),³⁷ los proyectos de actuación territorial en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental (artículo 25 del TROTENPCan),³⁸ los proyectos supramunicipales de suelo urbanizable no delimitado y de suelo no urbanizable genérico (artículo 76 de la LUAR),³⁹ los proyectos singulares de interés regional de suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria (artículo 26 de la LOTUSCant),⁴⁰ las actuaciones de interés regional en suelo urbanizable y no urbanizable (artículo 47 de la LOTULaRioja)⁴¹ y las declaraciones de interés comunitario (artículo 32 de la LSNUVal).⁴²

36. Artículo 19. Los proyectos de singular interés.

1. Los proyectos de singular interés tienen por objeto actuaciones de relevante interés social o económico, ordenándolas y diseñándolas, con carácter básico y para su inmediata ejecución, pudiendo comprender terrenos situados en uno o varios términos municipales y desarrollarse en cualquier clase de suelo. Su aprobación definitiva determinará, en su caso, la clasificación y la calificación urbanísticas de los terrenos a que afecten, conforme a los destinos para éstos en ellos previstos, debiendo adaptarse el planeamiento municipal a dichas innovaciones, mediante su modificación o revisión, según proceda.

2. Los proyectos de singular interés tienen cualquiera de los objetos siguientes:

a) Infraestructuras de cualquier tipo [...]. b) Obras, construcciones o instalaciones, incluida la urbanización complementaria que precisen, que sirvan de soporte o sean precisas para la ejecución de la política o programación regional en materia de viviendas sujetas a protección pública, así como de dotaciones, equipamientos o establecimientos educativos, de ocio, salud, bienestar social, deporte o, en general, destinados a la provisión directa a los ciudadanos de bienes o prestaciones de naturaleza análoga. c) Instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias, que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios, incluida la urbanización complementaria que precisen, que no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente. d) Obras o servicios públicos y actuaciones conjuntas, concertadas o convenidas entre las administraciones públicas o precisas, en todo caso, para el cumplimiento de tareas comunes o de competencias concurrentes, compartidas o complementarias.

3. Los proyectos de singular interés deberán asegurar en todos los casos el adecuado funcionamiento de las obras e instalaciones que constituyan su objeto mediante la realización de cuantas otras sean precisas tanto para la eficaz conexión de aquellas a las redes generales correspondientes, como para la conservación como mínimo, de la funcionalidad de las infraestructuras y los servicios ya existentes.

37. Artículo 42. Actuaciones de interés público en terrenos con el régimen del suelo no urbanizable.

1. Son actuaciones de interés público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable las actividades de intervención singular, de promoción pública o privada, con incidencia en la ordenación urbanística, en las que concurren los requisitos de utilidad pública o interés social, así como la procedencia o necesidad de implantación en suelos que tengan este régimen jurídico. Dicha actuación habrá de ser compatible con el régimen de la correspondiente categoría de este suelo y no inducir a la formación de nuevos asentamientos.

Dichas actividades pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, turísticos no residenciales u otros análogos.

2. No tienen la consideración de actuaciones de interés público, a los efectos de esta Ley, las actividades de obras públicas ordinarias a que se refiere el artículo 143 de esta Ley, ni la implantación de infraestructuras y servicios para las que la legislación sectorial establezca un procedimiento especial de armonización con la ordenación urbanística.

Hemos indicado la concreta clase de suelo sobre la que se proyectan las actuaciones en cada caso, para poner de manifiesto que no se trata siempre de regulaciones amparadas en el artículo 20.1 de la LRSV. Todas ellas encuentran fundamento en la competencia autonómica sobre ordenación territorial que permite al legislador autonómico prever instrumentos de planificación o decisiones territoriales que, por afectar al desarrollo económico y social y al modelo de ordenación de la comunidad autónoma, se imponen al planeamiento urbanístico.

No puede dejarse de advertir que cuando las actuaciones de interés autonómico se promueven por particulares y se proyectan sobre el suelo no urbanizable se

38. Artículo 25. Proyectos de actuación territorial: objeto y requisitos.

1. Son proyectos de actuación territorial los instrumentos de ordenación de carácter excepcional que, por razones de justificado interés general, legitimen las obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento. 2. Reglamentariamente se establecerán las condiciones a que deban someterse los usos anteriores, los requisitos exigibles a las construcciones e instalaciones para permitir su implantación, así como las categorías de suelo rústico que se declaren incompatibles con cada tipo de ellas.

39. Artículo 76. Objeto.

Mediante la aprobación de proyectos supramunicipales, podrá autorizarse la urbanización de suelo urbanizable no delimitado y de suelo no urbanizable genérico para actividades industriales o de servicios de especial importancia, grandes equipamientos colectivos y edificación de viviendas de promoción pública, siempre que requieran la ocupación de más de tres hectáreas de terreno o exijan una superficie construida superior a cinco mil metros cuadrados.

Artículo 81. Efectos.

1. La ejecución de los proyectos supramunicipales promovidos por particulares se realizará por el sistema de actuación de concesión de obra urbanizadora, que gestionará el departamento de la Administración de la comunidad autónoma correspondiente, conforme a lo establecido en los artículos 152 a 156 de esta Ley. 2. El acuerdo de aprobación del Proyecto podrá incorporar la declaración de utilidad pública o el interés social de las expropiaciones que, en su caso, sean necesarias para la ejecución del mismo, llevando implícita la declaración de necesidad de ocupación, en las condiciones establecidas por la legislación de expropiación forzosa. 3. Las determinaciones de ordenación contenidas en los proyectos supramunicipales vincularán a los instrumentos de planeamiento de los municipios afectados y prevalecerán sobre los mismos. En todo caso, el consejero de Ordenación Territorial, Obras Públicas y Transportes podrá ordenar la iniciación del procedimiento de alteración del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley.

40. Artículo 26. Proyectos singulares de interés regional.

1. Los proyectos singulares de interés regional son instrumentos de planeamiento territorial que tienen por objeto regular la implantación de instalaciones industriales, de viviendas sometidas a algún régimen de protección pública, así como de grandes equipamientos y servicios de especial importancia que hayan de asentarse en más de un término municipal o que, aun asentándose en uno solo, trasciendan dicho ámbito por su incidencia económica, su magnitud o sus singulares características. 2. Los proyectos singulares de interés regional podrán promover y desarrollarse por la iniciativa pública o privada. 3. Los proyectos singulares de interés regional pueden desarrollarse en suelo urbano, urbanizable o rústico de protección ordinaria. 4. Los proyectos singulares de interés regional deberán prever las obras precisas para su adecuada conexión con las redes generales de infraestructuras y servicios correspondientes, así como para la conservación, en su caso, de la funcionalidad de las existentes.

confunden con las autorizaciones autonómicas de usos no agrarios de interés público en suelo no urbanizable, en especial cuando la legislación autonómica mezcla sin excesivo rigor sistemático estas actuaciones de interés autonómico y aquellas autorizaciones (como es el caso de la legislación de Andalucía).⁴³

Las actuaciones de interés autonómico se configuran como autorizaciones que permiten la ejecución de proyectos y equipamientos públicos, la realización de actividades industriales o terciarias, la construcción de viviendas de protección pública u obras o servicios (depende de cada legislación autonómica). La autorización de las actuaciones comportarán la alteración de la clasificación o calificación urbanística cuando sea necesario, la aprobación en su caso de planes especiales o parciales o de proyectos de actuación, la imposición en las actividades desarrolladas en suelo no urbanizable de cánones según el supuesto (véase el artículo 42 en relación con el 52.4 de la LOUAnd), pero nos interesan sobre todo como mecanismo para establecer de manera singular actividades de trascendencia para el desarrollo rural sostenible y que pueden emplazarse en el suelo inicialmente clasificado como no urbanizable común u ordinario.

Las distintas legislaciones autonómicas a partir de una matriz común, que no es otra que la posibilidad de imponer al planeamiento municipal urbanístico las deci-

siones derivadas de la ordenación territorial, amplían esa posibilidad a actividades privadas de interés social.

No debe confundirse la declaración de proyectos de interés autonómico que ahora nos ocupan con las técnicas que permiten la realización de las obras públicas de interés general o autonómico que precisan ocupar el suelo no urbanizable y que son disconformes con el planeamiento urbanístico. La incompatibilidad entre el proyecto y el planeamiento urbanístico se resuelve inicialmente por el artículo 180 de la LS 1976, que tiene su réplica en el artículo 244, aún vigente, de la LS 1992.

La legislación sectorial de dominio público (costas y aguas por ejemplo), obras públicas (carreteras, ordenación ferroviaria, puertos o aeropuertos) de interés general y la reguladora de los sectores liberalizados (la energía eléctrica, los hidrocarburos o las telecomunicaciones), han ido estableciendo mecanismos propios y diferenciados de los previstos en la legislación urbanística para poder implantar sobre el territorio las obras públicas de interés general. El Tribunal Constitucional ha establecido que si bien el dominio público no es un título que excluya ámbitos territoriales del ejercicio de las competencias de ordenación territorial y urbanismo, las obras públicas de interés general no pueden depender de las decisiones y criterios de quien ostenta la competencia sobre las indica-

41. Artículo 47. Objetivos.

Las zonas de interés regional tienen por objeto delimitar ámbitos en los que se pretendan desarrollar actuaciones industriales, residenciales, terciarias, dotacionales o de implantación de infraestructuras que se consideren de interés o alcance regional.

Artículo 50. Alcance y efectos de la delimitación y declaración de zona de interés regional.

1. Las zonas de interés regional se delimitarán en terrenos clasificados como suelo no urbanizable o urbanizable. Excepcionalmente, y para conseguir una adecuada integración con los sistemas y redes existentes o previstos en el resto del suelo, podrán comprender también terrenos destinados a sistemas generales. En ambos casos, la delimitación implicará la modificación automática del planeamiento municipal.

2. Su delimitación y declaración tendrá los siguientes efectos: a) Implicará la declaración de la utilidad pública y necesidad de la ocupación por el procedimiento de urgencia, a efectos de la expropiación forzosa de los terrenos incluidos en la misma. b) Podrá ser beneficiaria de la expropiación cualquier entidad pública, incluidos los ayuntamientos, o sociedad con capital exclusiva o mayoritariamente público cuyo fin primordial sea la promoción, urbanización o acondicionamiento de suelo, mejora, conservación, protección o rehabilitación de áreas total o parcialmente edificadas. c) En todo caso, implicará la modificación inmediata del planeamiento municipal en aquello que contradiga las determinaciones establecidas.

42. La legislación valenciana del suelo no urbanizable regula de manera independiente las actuaciones promovidas por las administraciones públicas en el suelo no urbanizable (artículo 29 de la LSNUVal) y las promovidas por los particulares que precisan de la obtención de la denominada declaración de interés comunitario para realizar los usos industriales, productivos y terciarios o de servicios y los de explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable (artículo 32 de la LSNUVal). Este último precepto establece:

“Actividades que precisan de declaración de interés comunitario.

La Generalitat interviene en la autorización de usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable común, dentro de los límites y en las condiciones

establecidas en esta Ley, mediante su declaración de interés comunitario previa a la licencia municipal, en los supuestos contemplados en los artículos 24 a 27 de esta Ley.

“Los usos y aprovechamientos en suelo no urbanizable común que sean objeto de asignación mediante planes especiales no requerirán su posterior declaración de interés comunitario.

“Tampoco la requerirán, los usos y aprovechamientos que vengan regulados por un plan de acción territorial sectorial, sin que ello exima del pago del correspondiente canon.”

43. MENÉNDEZ REXACH, Ángel. “Régimen de suelo no urbanizable”, en la obra colectiva *Derecho urbanístico de Andalucía*, dirigida por Guayo Castiella y Martínez García, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 236 y 237, afirma:

“Como se recordará el artículo 20.1 de la Ley 6/1998 establece la posibilidad excepcionalmente, a través del procedimiento previsto en la legislación urbanística, de ‘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’ (es decir, el sometimiento de los terrenos a un régimen de especial protección por la legislación sectorial o el planeamiento territorial). En coherencia con esta limitación, también hemos señalado que, según la STC 164/2001, la previsión de estas actuaciones de interés público sólo es posible en SNU común y no impide otros usos constructivos menores de acuerdo con la naturaleza de los terrenos (FJ 32).

“Este criterio se mantiene, como resultaba obligado, en la LOUA, que sólo permite estas actuaciones en SNU que no sea de especial protección [artículo 52.1.c)]. La regulación detallada de estas actuaciones se contiene en el capítulo V del título I (artículos 42 y 43). El encaje sistemático es discutible (la continuación de la ‘innovación’ del planeamiento), ya que parece obedecer más a la forma de instrumentación (PE o Proyecto de Actuación) que a su contenido sustantivo. A mi juicio, hubiera sido más adecuado incluirlas en la regulación del SNU, que también les dedica alguna atención, con precisiones importantes, como lo relativo a la imposición de una prestación compensatoria (artículo 52.4 y 5). La regulación resulta así dispersa, además de sistemáticamente discutible y con los problemas derivados de la falta de coherencia en la terminología que antes hemos comentado.”

das materias. La STC 40/1998, que examina la constitucionalidad de la legislación de puertos de interés general, y da cobertura a los planes de ordenación de usos del puerto que vinculan al planeamiento urbanístico, establece que “no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias (urbanismo y ordenación del territorio) la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc.”.

8. Los aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable

8.1. Las actividades de utilidad pública e interés social en la LS 1976 y en la LS 1992

Los aprovechamientos urbanísticos en suelo no urbanizable consisten en usos residenciales desvinculados de las explotaciones agrarias, usos agrarios intensivos o agroindustriales, industriales y terciarios. Estos aprovechamientos son los que, de acuerdo con la legislación estatal, corresponde establecer a la legislación autonómica, en el marco del artículo 9 de la LRSV, tal como ha sido interpretado por la STC 164/2001.

Los tribunales, en aplicación de la LS 1976 y la LS 1992 y de la legislación urbanística, mientras ha acomodado

el régimen de I suelo no urbanizable a los principios previstos en estas dos normas estatales, han establecido una amplia doctrina jurisprudencial.

A) Los tribunales han establecido que las autorizaciones e instalaciones destinadas a explotaciones agrarias acordes a la naturaleza de la finca son de plena competencia municipal⁴⁴ y que los usos agrarios intensivos que exceden de esa explotación acorde con la naturaleza de la finca exigen declarar su interés social y someterse a la previa autorización del órgano autonómico competente para valorar su concurrencia.⁴⁵

B) El criterio jurisprudencial no es uniforme en lo relativo a si las estaciones de servicio deben incluirse en la acepción legal construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. Las sentencias del Tribunal Supremo, de 5 de junio de 1997 (RJ 1997/5018), 20 de abril de 1998 (RJ 1998/3096), 3 de junio de 1998 (RJ 1998/4381), 25 de junio de 1998 (RJ 1998/5863) y 27 de enero de 2001 (RJ 2001/2800) asimilaron las estaciones de servicio a las instalaciones vinculadas al servicio de las obras públicas, criterio éste, decíamos, no uniforme, especialmente cuando se trata de terrenos clasificados como suelo no urbanizable al amparo del artículo 9.1 de la LSVA⁴⁶ y que debe examinarse hoy a

44. La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1992 (Aranzadi 5528) examina un supuesto característico, el de una vivienda unifamiliar aislada anexa a la explotación agraria y el razonamiento de la sentencia se orienta a determinar la necesaria conexión de la vivienda con la explotación agraria. La STS de 3 de enero del mismo año (Aranzadi 2238) tiene por objeto examinar la legalidad de una autorización de un almacén agrícola.

45. La sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 2000 (RJ 2000/9990), que tiene por objeto la sentencia de 29 de junio de 1995, parcialmente estimatoria del recurso contra una resolución del Ayuntamiento de Caspe fechada el 22 de junio de 1992 que había concedido licencia de obras para la construcción de cuatro granjas porcinas. La sentencia establece:

“Por el contrario, el motivo fundado en la infracción del artículo 85 del TRLS/1976 debe prosperar, si se tiene en cuenta que la licencia solicitada lo es para cuatro naves que van a coger 2.000 cabezas de ganado porcino en una finca que inicialmente tenía poco más de una hectárea y media, y que posteriormente se adicionaron otras hasta un total de cinco hectáreas y media. El precepto del artículo 85 del TRLS supedita las edificaciones que no requieren autorización a las: “[...] explotaciones agrícolas que guarden relación con la naturaleza y destino de la finca y se ajusten, en su caso, a los planes o normas del Ministerio de Agricultura [...]”. En nuestra opinión, una explotación porcina de las características de la cuestionada en estos autos no es una explotación agrícola. Tampoco guarda relación con la naturaleza y destino de la finca, como lo prueba el que la finca originaria sólo tenía una hectárea y media (las más de cuatro hectáreas adquiridas no sirven para validar lo que inicialmente no era posible). La justificación de la relación con la naturaleza destino de la finca la debería haber suministrado el terreno (pastizal) y el sistema de cría (extensivo), y ni los terrenos tienen esa naturaleza, ni, aunque la tuvieran, explicarían la instalación de un número de cabezas, 2.000, que en manera alguna puede considerarse extensivo dada la superficie sobre la que ha de asentarse la explotación (obsérvese que lo dicho en absoluto supone que una explotación porcina no ha de emplazarse en el suelo no urbanizable, sino que para ello es necesario cumplir el requisito de la autorización previa de la Comisión Provincial de Urbanismo exigido por los artículos 85 del TRLS y 44 del Reglamento de gestión). Finalmente, no puede entenderse que la intervención de la Comisión en el procedimiento

para la obtención de la licencia de actividad supla la exigida por los preceptos citados, pues las finalidades, actuación y contenido de sus determinaciones, en ambos procedimientos, son distintas.”

46. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia Galicia de 20 de febrero de 2004 (RJCA 2004/788), tiene por objeto examinar la legalidad de la denegación por la Administración autonómica de la declaración del interés público de la instalación de una gasolinera en suelo urbanizable de especial protección agrícola afectado por una zona de policía del dominio público hidráulico.

La sentencia establece:

“por referencia a la denegación de la autorización solicitada por el actor para la instalación de una gasolinera en suelo urbanizable de especial protección agrícola afectado por la zona de policía del dominio público hidráulico [...] el objeto del recurso interpuesto es, precisamente, la declaración del interés público de la actuación denegada por la Administración autonómica y la necesidad de un emplazamiento en el medio rural de la actuación proyectada [...]. Desde un punto de vista material, y si bien es cierto que toda permisión excepcional demanda una interpretación restrictiva, también lo es que, las circunstancias espacialísimas que rodean a la norma citada deberán ser conformes, en cada caso, con el principio de menor intervención en las actuaciones restrictivas del derecho de propiedad, en su correcto entendimiento dentro de la legalidad y siempre que se justifique la necesidad de su emplazamiento en el medio rural por las características y exigencias de la actividad. Ahora bien, ello será posible y vendrá justificado por el principio de proporcionalidad en cuanto canon de actuación de la actividad de la Administración, siempre que no concurren las circunstancias espacialísimas previstas en el artículo 9.1 de la LRSV, lo que concurre en la parcela donde pretende ubicarse la instalación al servicio de las carreteras sometida a la autorización objeto de esta revisión. La vinculación del terreno de autos a la protección del dominio público hidráulico es la razón que ha considerado la Administración autonómica para denegar la autorización solicitada porque ello implicaría una transformación del destino y de la naturaleza del suelo donde pretende construirse la gasolinera, lesionando el valor específico que se quiere proteger.”

la luz de lo establecido en la legislación de carreteras.⁴⁷

C) Las obras e instalaciones desvinculadas de la explotación agraria y las relativas a usos agrarios intensivos que exceden del uso racional y propio de la naturaleza de la finca precisan una doble autorización. La primera y previa debe ser otorgada por la Comisión de Urbanismo y la posterior, por el Ayuntamiento, propiamente la licencia de obras o si procede la de apertura o de incidencia ambiental.

Es doctrina jurisprudencial consolidada que el órgano autonómico actúa con carácter previo y preceptivo⁴⁸ y que su ámbito de competencia está delimitado por, en un supuesto, la valoración de la concurrencia de la utilidad pública o interés social de la edificación o instalación y la necesidad de que sea emplazada en el medio rural, y, en el otro supuesto, la consideración de vivienda familiar y la imposibilidad que se constituya un núcleo de población.

D) La valoración de la concurrencia del interés público o la utilidad social, conceptos muy estrictamente conectados con las características y finalidades perseguidas en cada caso concreto, debe realizarla el órgano competente de la comunidad autónoma, que deberá ponderar la intensidad de los intereses y bienes jurídi-

cos en juego, igualmente protegidos por la Constitución (así, por ejemplo, el artículo 45 reconoce el derecho de todos a disfrutar del ambiente y los artículos 35 y 38 señalan el derecho al trabajo y el derecho a la libertad de empresa).⁴⁹

E) La posibilidad de establecer instalaciones industriales en suelo rústico debe tener un carácter excepcional, de acuerdo con las sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de 1977 (RJ 1977, 3460); 24 de marzo de 1986 (RJ 1986, 2331), 9 de junio de 1987 (RJ 1987, 6107); 23 de diciembre de 1996 (RJ 1996, 9533), que han establecido, como consecuencia de la referida excepcionalidad, que la interpretación de los supuestos en los que puede ubicarse una actividad industrial en suelo rústico debe ser restrictiva, sin que el interés social o utilidad pública pueda identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general, de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, ya que con ello se desnaturalizaría la finalidad limitada de los artículos 85 y 86 de la LS 1976.

F) La valoración de la necesidad de emplazar la actividad en el medio rural también ha sido perfilada con precisión por los tribunales. Esa necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un

47. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 30 enero de 2001 (RJCA 2001/1475), que tiene por objeto el recurso contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid de 30 de junio de 2000, desestimando el recurso formulado contra la resolución dictada en fecha 23 de diciembre de 1999, por el Ayuntamiento de Galapagar, sobre paralización de obras en ejecución de gasolinera, establece:

“La cuestión, sin embargo, a criterio de este Tribunal mucho más simple puesto que en el expediente de tramitación de la licencia para la construcción de una gasolinera en suelo no urbanizable común se tramitó conforme al apartado e) del citado artículo 53 de la Ley 9/1995, de 28 de marzo, de la Comunidad de Madrid, de medidas de política territorial, suelo y urbanismo, que se refiere a la instalación de los servicios integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras y las instalaciones complementarias al servicio de la carretera, para lo que se requiere seguir el procedimiento previsto en el artículo 69 que dispone que la realización de las obras, construcciones e instalaciones a que nos hemos referido estarán sujetas al procedimiento regulado en la correspondiente legislación de carreteras, con las particularidades que en dicho precepto se expresa [...]”

48. La sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía de 19 de abril de 2005 (RJCA 2005/308) establece:

“En consecuencia, la necesidad de ambas autorizaciones concurrentes se produce de tal suerte que la primera es previa a la segunda, controlando uno y otro acto aspectos distintos de la normativa urbanística [...]. Es más, interesa significar que para otorgar la primera de dichas autorizaciones en los casos que se trate de edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en medio rural –como es el que nos ocupa– la valoración de las circunstancias conforme a las cuales pueda considerarse que concurre esa utilidad e interés corresponde a la competencia en exclusiva de la Administración supramunicipal, mientras que, con la necesaria salvaguarda del principio de autonomía municipal, para con la licencia de obras la Administración municipal se debe pronunciar acerca de las otras determinaciones urbanísticas y características del proyecto de obras presentado, que hagan o no jurídicamente viable la edificación de que se trate, cuya facultad y competencia en exclusiva corresponde a la Administración municipal a tenor de lo preceptuado en el artículo 179 del Texto refundido de 1976 –como con posterioridad se establece en el artículo 248 del Decreto legislativo 1/1990, aplicable al caso por razones

temporales, y artículo 243.1 del Real decreto legislativo 1/1992 dotado de naturaleza básica.”

49. La sentencia del Tribunal Supremo de 24 de junio de 1992 afirma ponderar la afectación al medio ambiente y los efectos favorables en el mercado de trabajo y en la economía de la zona al examinar el recurso contra la denegación de la Comisión Provincial de Urbanismo de Lleida de la autorización para la construcción de una piscifactoría en la ribera de un torrente.

La sentencia del Tribunal Supremo de 1996 (RJ 1996/9533) establece: “los vocablos utilidad e interés presentan unos contornos semánticos ciertamente de difícil o más bien imposible distinción, como igual sucede con las palabras ‘social’ o ‘público’ asociadas a las antedichas, ya que lo social es aquello que afecta a la sociedad o a un núcleo significativo de la misma, ya sea en el ámbito local o municipal o en el provincial, regional o estatal, mientras que lo ‘público’ es lo contrario a lo privado o lo que trasciende de lo individual o singular para referirse también a un conjunto significativo de individuos dentro de una determinada organización política. En consecuencia de lo expuesto, constituye el parecer de esta sala, que las expresiones utilidad pública e interés social tienen esencialmente el mismo contenido y significado a los efectos y finalidad perseguida en el indicado precepto.”

“Ahora bien, en razón del carácter restrictivo que ha de dotarse a la interpretación de estos términos, hemos de precisar que el interés social o utilidad pública no puede identificarse sin más con cualquier actividad industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida, dada su excesiva generalidad, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general.”

“El concepto, pues, de utilidad pública ha de entenderse muy estrictamente conectado con las características y finalidad perseguidas en cada concreto caso, no siendo de olvidar que el precepto legal añade el requisito de que el edificio o instalación ‘hayan de emplazarse en el medio rural’, con lo que se viene a indicar que los genéricos conceptos de utilidad pública o interés social, han de estar vinculados o relacionados de algún modo, a través de la instalación o construcción, con este medio o ambiente rural en que son instalados.”

modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico –el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria–, pero también, por una vía indirecta, negativa o, por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano.⁵⁰

G) Entre las actividades privadas que han sido objeto de solicitud (no necesariamente de autorización) y controversia judicial en relación con la concurrencia de interés social y necesidad de emplazamiento en el

medio rural, podemos citar, a título enunciativo: la *rehabilitación de edificio para molino*;⁵¹ *estación de almacenaje de gasoil*;⁵² *planta de extracción de árido y de tratamiento de áridos*;⁵³ *construcción de edificios anexos, piscina, elementos de urbanización interna*;⁵⁴ *gasolineras*;⁵⁵ *la construcción de ocho módulos de viviendas (en un plan de integración social y plan de erradicación del chabolismo)*;⁵⁶ *licencia de construcción y posterior licencia de apertura para la construcción de tres naves industriales de electricidad del automóvil, almacén de coches usados y de maquinaria de obras de construcción, en los*

50. La sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1992 (RJ 1992/3837) que tiene por objeto el acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona de 5 de marzo de 1986 que autorizó la construcción de un centro penitenciario en La Roca del Vallès y aprobó definitivamente el Plan Especial del Equipamiento Penitenciario, y contra la desestimación presunta del recurso de alzada establece:

“la ‘necesidad de su emplazamiento en el medio rural’, [...] integra un concepto jurídico indeterminado para cuya concreción ha de tenerse en cuenta que, desde un punto de vista estrictamente urbanístico, el suelo no urbanizable, en su mayoría, es una categoría residual derivada de su no-clasificación como urbano o urbanizable –innecesario es advertir que con otras perspectivas el suelo rústico tiene un claro contenido positivo–. Así las cosas, *aquella necesidad de emplazamiento en el medio rural puede producirse, de un modo directo y positivo, cuando la naturaleza de la actividad a desarrollar queda conectada con los fines propios del suelo rústico –el ejemplo clásico es la escuela de capacitación agraria–, pero también, por una vía indirecta, negativa o por consecuencia, cuando las características de la actividad de utilidad pública o interés social sean rechazadas por el suelo urbano.*”

Una vez aprobada la LRSV en un marco normativo más complejo por el desarrollo autonómico de la legislación urbanística, los tribunales se mantienen en posiciones muy parecidas. Así la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco de 22 de julio de 2003 (RJCA 2003/272), que tiene por objeto el Acuerdo del Consejo de Diputados de la Diputación Foral de Gipuzkoa, por el que se aprobó definitivamente el proyecto básico de la estación depuradora de aguas residuales del Alto Oriá en Legorreta, declarando su utilidad pública, establece:

“que si bien la utilidad pública o interés social de la obra de la estación depuradora de aguas residuales se puede considerar como manifiesta, no concurre lo mismo en relación con la necesidad de su emplazamiento en el medio rural, dado que como hemos visto ello en principio tiene un carácter extraordinario y excepcional y debe estar expresamente justificado, sin que por la Diputación Foral se haya acreditado razonadamente que necesariamente debe asentarse la estación depuradora en suelo no urbanizable, y ello dado que la sala no puede asumir la conclusión no dudosa que defiende la Diputación Foral en su contestación en cuanto a que la instalación de tales características como la estación depuradora de aguas residuales deba instalarse en suelo no urbanizable, *dado que en general se ha venido requiriendo para ello que la instalación en el medio rural venga exigida por los fines de la instalación, de utilidad pública o interés social vinculado al emplazamiento en el medio rural y/o cuando no sea posible otro emplazamiento atendiendo a las características de la construcción y a la adopción de las medidas necesarias en cuanto pueda venir prohibido su desarrollo en otro sitio que no sea el suelo no urbanizable.*”

51. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias núm. 140/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 4 de marzo, que tiene por objeto el Acuerdo adoptado por la Comisión Permanente de Urbanismo y Ordenación del Territorio de Asturias (CUOTA), día 5 de febrero de 1999, sobre solicitud de condiciones de *rehabilitación de edificio para molino* en Quintana, término municipal de Llanes, aprobando dicha actuación.

52. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 294/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 28 de febrero, Comisión de Urbanismo de Lleida, de 17 de junio de 1998, que tiene por objeto el acuerdo por el que se denegó la aprobación de la autorización de construcción de una *estación de almacenaje de gasoil* en el término municipal de Vilamós.

53. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, Málaga, núm. 23/2005 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 21 de enero, que tiene por objeto la resolución de 19 de febrero de 1997, del consejero de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía, por la que se estimó íntegramente el recurso de alzada interpuesto contra la resolución dictada el día 14 de mayo de 1996, por la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Málaga, que acordó denegar la autorización para instalación de una *planta de extracción de áridos* en suelo no urbanizable. El Ayuntamiento de Frigiliana interpuso un recurso contencioso-administrativo contra la citada resolución.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 25 de septiembre de 2001 (RJCA 2001/1032), que tienen por objeto el Acuerdo de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Urbanismo del Gobierno de Cantabria de 14 de octubre de 1999, por la cual se desestima el recurso interpuesto por los recurrentes contra el Acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo autorizando la instalación de una *planta de tratamiento de áridos* en el municipio de Arce (Cantabria).

54. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1398/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 30 de diciembre, contra el acuerdo de la Comisión de Urbanismo de Girona de 11 de junio de 1997, por el que se resolvió acerca de las peticiones efectuadas al amparo del procedimiento previsto en el artículo 44 del reglamento de gestión urbanística, para la *construcción de edificios anexos, piscina, elementos de urbanización interna* los términos municipales de Palamós y Montràs.

55. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 163/2004 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 20 de febrero (RJCA 2004/788), interpuesto contra la resolución del director general de Urbanismo de 5 de abril de 2000, denegatoria de la autorización previa a la concesión de una licencia municipal *para una estación de servicio*.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Galicia núm. 325/2003 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 3 de abril (RJCA 2003/1010), que tiene por objeto los acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Gondomar de 29 de julio de 1997 y 31 de julio de 1998, por los que, respectivamente, desestimó el recurso de revisión interpuesto contra un acuerdo anterior de otorgamiento de licencia provisional *de estación de servicio* y otorgó licencia definitiva para la instalación, asimismo en contra de 10 de mayo de 1996, a favor de la construcción de estación de servicio.

Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 72/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 30 de enero (RJCA 2001/1475), que tiene por objeto la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 26 de Madrid. Dictó una sentencia de fecha 30 de junio de 2000, desestimando el recurso formulado contra la resolución dictada en fecha 23 de diciembre de 1999, por el Ayuntamiento de Galapagar, sobre paralización de *obras en ejecución de una gasolinera*.

56. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 11 de diciembre de 2003 (RJ 2004/70), que tiene por objeto el recurso formulado por el Ayuntamiento de Torrelavega, contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria, de fecha 15 de diciembre de 2000, sobre la denegación de autorización para la *construcción de ocho módulos de viviendas* en una finca sita en el suelo no urbanizable para asentamiento previo de familias en el medio rural para que adquieran sistemas y pautas de comportamiento que permitan su plena integración en el futuro (módulos de vivienda: *integración social y plan de erradicación del chabolismo*).

*aledaños de una carretera;*⁵⁷ *nave industrial en sustitución de otra existente con destino a prefabricados de hormigón;*⁵⁸ *construcción de una posada rural;*⁵⁹ *bar restaurante;*⁶⁰ *almacén y nave;*⁶¹ *clínica veterinaria para animales de compañía, residencia canina y residencia para perros abandonados;*⁶² *construcción de una nave aserradora de madera para tablones y vigas y elaboración de*

*palets para embalaje, con la maquinaria de sierras, toro mecánico y taller conducente;*⁶³ *de cambio de uso de picadero a bar, restaurante bar, club social y ermita del complejo recreativo;*⁶⁴ *planta de hormigón;*⁶⁵ *instalación destinada a la recuperación de metales para su posterior reciclaje;*⁶⁶ *la instalación de un almacén;*⁶⁷ *instalación de un desguace y depósito de vehículos;*⁶⁸ *la construcción*

57. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 26 de noviembre de 2002 (RJ 2002/10386), que tiene por objeto la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria que dictó el 5 de noviembre de 1998, estimatoria en parte del recurso contencioso-administrativo interpuesto contra los acuerdos de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento de Ramales de la Victoria concediendo licencia de construcción y posterior licencia de apertura para la construcción de tres naves industriales en suelo no urbanizable en el Barrio de Rianzo, de aquel municipio, así como contra el acuerdo de la Comisión de Gobierno del Ayuntamiento demandado por el que se concede a aquéllos licencia de apertura para el funcionamiento de la actividad a que están destinadas las indicadas naves. *Las naves eran de electricidad del automóvil, almacén de coches usados y de maquinaria de obras de construcción, en los aledaños de una carretera, que en absoluto en opinión de la Sala suponen esa relación vinculante de necesidad o importancia relevante, para el servicio de esa obra pública, por lo que la autorización de instalación de esas naves, precisa la declaración de utilidad pública o interés social.*

58. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 783/2002 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 27 de junio (RJCA 2002/1114), que tiene por objeto la resolución de la Consejería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes de la Comunidad de Madrid de 28 de noviembre de 1996, denegatoria de la solicitud de autorización para la construcción de una *nave industrial en sustitución de otra existente con destino a prefabricados de hormigón*, en finca sita en el punto kilométrico 23 y 24 de la carretera M-104 en suelo urbanizable en el municipio de Colmenar Viejo.

59. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cantabria (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 13 de mayo de 2002 (RJCA 2002/745), que tiene por objeto la desestimación presunta del Consejo de Gobierno de Cantabria, del recurso de alzada interpuesto en fecha 4 de agosto de 2000, contra el Acuerdo de la Comisión Regional de Urbanismo de 14 de junio de 2000, por el que se denegó la autorización para la *construcción de una posada rural en suelo no urbanizable* sito en Tagle, en el término municipal de Suances (Cantabria).

60. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 5 de marzo de 2002 (RJ 2002/2670), la resolución de fecha 16 de noviembre de 1993 del Ayuntamiento de Amurrio, así como la resolución de fecha 23 de julio de 1993 del señor alcalde del Ayuntamiento de Amurrio que concedía la licencia de apertura para la instalación de un bar restaurante en San Roque, en suelo no urbanizable (la sentencia afirma: "el parque de San Roque es un hermoso parque natural, lugar de esparcimiento ciudadano al aire libre, donde si bien podría ser concebible la instalación de un modesto merendero, para solaz complemento gastronómico de los viandantes, de ningún modo puede entenderse como de utilidad pública o interés social, la autorización concedida para *un restaurante* con importante estructura arquitectónica del edificio para ese destino, e incluso de los accesos y aparcamientos concebidos para facilitar ese uso, repetimos, con una envergadura propia para ochenta comensales.")

61. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias de 15 de febrero de 2002, que tiene por objeto el acuerdo de la Permanente de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de fecha 18 de diciembre de 1997, que informa desfavorablemente el escrito de reconsideración formulado contra el anterior Acuerdo de dicha Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, de 2 de octubre de 1997, en el que, con relación al Proyecto de legalización de *almacén y nave* en la Regla de Parandones, se resuelve que tanto por la naturaleza de la actividad como por la intensidad de uso, con una superficie total de 611 m², debe ser considerado como incompatible en esta categoría de suelo no urbanizable, ubicada en una parcela afectada por la protección del río y las servidumbres y afecciones que derivan de la colindancia con la carretera AS-29.

62. La sentencia de la Sección Tercera de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, el recurso de

apelación núm. 63/2001, de 16 de noviembre de 2001, que tiene por objeto el recurso contra la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 8 de Barcelona de 14 de febrero de 2001, estimatoria del recurso deducido contra un acuerdo del Ayuntamiento por el que se había concedido a la entidad Anoia Veterinaria SCP licencia para las actividades de: *clínica veterinaria para animales de compañía a desarrollar en una edificación de 761 m²; residencia canina de 250 m², con jaulas para 100/120 animales; residencia para perros abandonados a recoger en el municipio de Òdena y circundantes con los que se suscribirían los oportunos convenios, con seis jaulas de 4,50 m² cada una, un almacén de 15 m², una fosa para cadáveres de 120 m³, y un horno crematorio; instalaciones que en total integran una edificación de 67 m²; todo lo que conforma un conjunto edificatorio de unos 1.000 m², dentro de una finca de unos 12.000 m².*

63. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña núm. 1003/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª), de 25 de octubre (RJCA 2002/460), que tiene por objeto la sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Barcelona núm. 1, dictó sentencia, en fecha 23 de mayo de 1996, por la que se inadmitía el recurso contencioso-administrativo deducido por la Generalitat de Cataluña contra la desestimación, por silencio administrativo, del Ayuntamiento de Sant Pere de Torelló, en relación con el requerimiento cursado para la iniciación de expediente de revisión de licencia urbanística de *construcción de una nave aserradora de madera para tablones y vigas y elaboración de palets para embalaje, con la maquinaria de sierras, toro mecánico y taller conducente* en la denominada finca de la Fontsanta.

64. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla y León, Burgos, núm. 161/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo), de 30 de junio (RJCA 2001/1006), que tiene por objeto la Orden de la Consejería de Fomento de la Junta de Castilla y León de fecha 15 de febrero de 2000, por la que se desestima el recurso de alzada interpuesto por el recurrente contra el Acuerdo de la Comisión Territorial de Urbanismo adoptado en la sesión del día 16 de julio de 1999, por el que se deniega la autorización de emplazamiento en suelo no urbanizable, del expediente de legalización de *cambio de uso de picadero a bar, restaurante bar, club social y ermita del complejo recreativo.*

65. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid núm. 575/2001 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 2ª), de 24 de mayo (RJCA 2001/818), que tiene por objeto el Acuerdo de la Comisión de Urbanismo de la Comunidad de Madrid de 29 de julio de 1997, denegatorio de la solicitud de clasificación urbanística para proceder a la legalización de *una planta de hormigón* en el término municipal de Boadilla del Monte.

66. Sentencia del Juzgado de lo Contencioso-Administrativo de Andalucía, Sevilla (núm. 3), de 7 de mayo de 2001 (RJCA 2001/1138), que tiene por objeto el Acuerdo de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía que dictó la Resolución de 27 de enero de 2000, desestimatoria del recurso ordinario interpuesto contra una resolución anterior de la Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Sevilla, que deniega la autorización para la implantación de la *instalación destinada a la recuperación de metales para su posterior reciclaje.*

67. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 25 de abril de 2001 (RJ 2001/4677), que tiene por objeto el recurso contra la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, de 15 de enero de 1996, estimatoria del recurso deducido contra una resolución de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas de la Generalitat de Cataluña, que había estimado el recurso de alzada promovido por el Ayuntamiento de Casserres contra un anterior acuerdo de la Comisión Provincial de Urbanismo de Barcelona de 17 de junio de 1992, por el que se había denegado la autorización solicitada para *la instalación de un almacén* en suelo no urbanizable.

*de un complejo turístico y hotelero vinculado con una carretera;*⁶⁹ *instalación de almacén y selección de chatarra;*⁷⁰ *construcción de cuatro granjas porcinas;*⁷¹ *o una nave para la fabricación de prendas de vestir.*⁷²

Toda esta doctrina jurisprudencial y la casuística que nos ofrece deben tenerse presentes para entender la evolución de la regulación urbanística autonómica del suelo no urbanizable.

8.2. Uno de los modelos autonómicos de regulación de los usos urbanísticos en el suelo no urbanizable: la legislación de las Islas Canarias, Andalucía, Extremadura y Castilla-La Mancha

Estas cuatro normas coinciden en las técnicas para autorizar usos en el suelo no urbanizable, aunque en cada caso les doten de contenido distinto y modulen su alcance. En concreto las técnicas son: proyectos de interés comunitario, calificación territorial del suelo no urbanizable y cesiones de suelo y canon como requisito para materializar el aprovechamiento.

El TROTENPCan, en su artículo 66, apartado primero, establece que excepcionalmente podrán permitirse los usos industriales, residenciales, turísticos y de equipamiento y servicios que se integren en actuaciones de interés general. Los instrumentos para que sea posible realizarlos son, por un lado, el que ya hemos indicado, los proyectos de actuación territorial (artículo 25), y, por otro, la calificación territorial a la que haremos referencia (artículo 27).

El artículo 25 especifica las razones por las que pueden ser objeto de emplazamiento en el suelo rústico al amparo de los proyectos de actuación territorial. Son razones de *justificado interés general*; de necesidad, por tratarse de actividades *que hayan de situarse necesaria-*

mente en suelo rústico, y, por último, que por su naturaleza *sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable*.

El artículo 25 establece como usos autorizables los relativos a las obras, construcciones e instalaciones precisas para la implantación en suelo rústico no clasificado como de protección ambiental, de dotaciones, de equipamiento, o de actividades industriales o turísticas que hayan de situarse necesariamente en suelo rústico o que por su naturaleza sean incompatibles con el suelo urbano y urbanizable y siempre que dicha implantación no estuviere específicamente prohibida por el planeamiento.

Los apartados 1, 2 y 3 del artículo 67 concretan aspectos de los usos autorizables mediante proyectos de actuación territorial. Nos interesa destacar que excluyen el uso residencial desvinculado de la explotación agraria y que el apartado segundo señala que las actuaciones de carácter industrial podrán incluir los depósitos al aire libre de materiales, maquinaria y vehículos; y las instalaciones industriales que requieran implantarse alejadas de otros usos y construcciones por su singular peligrosidad o molestia o que con carácter imprescindible exijan su ubicación junto a una explotación minera o agrícola cuyos productos procesen.

La calificación territorial se regula en los artículos 27 y 67.5 del TROTENPCan. La calificación territorial es el instrumento de ordenación que ultimaré, para un concreto terreno y con vistas a un preciso proyecto de edificación o uso objetivo del suelo no prohibido, el régimen urbanístico del suelo rústico definido por el planeamiento de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanístico aplicable, complementando la calificación del suelo por éste establecida (artículo 27.1).

Las actuaciones de interés público que, previstas en el

68. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Málaga, de 29 de enero de 2001, que tiene por objeto la Resolución del Ayuntamiento de Estepona de 8 de marzo de 1996, por la que se acuerda denegar la solicitud de utilidad pública e interés social para la *instalación de un desguace y depósito de vehículos*. El Tribunal Superior de Justicia estima parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto anulando el acto impugnado por no ser conforme a Derecho, debiendo procederse por la Administración en la forma prescrita por la legislación aplicable, desestimando la solicitud de declaración de interés público.

69. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 22 de diciembre de 2000 (RJ 2000/10579), que tiene por objeto la sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía con sede en Granada –Sección Segunda–, de 28 de octubre de 1995, estimatoria del recurso deducido por la Junta de Andalucía contra un acuerdo de Ayuntamiento de Bubián, *sobre concesión de licencia de obras para la construcción de un complejo turístico y hotelero vinculado con una carretera*. El Tribunal Supremo declara no haber lugar al recurso de casación interpuesto por el Ayuntamiento de Bubián y por la entidad mercantil interesada, con expresa imposición de las costas causadas.

70. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Navarra (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección Única), de 15 de junio de 2000 (RJCA 2000/1807), que tiene por objeto el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 4 de

diciembre de 1996, que estimó el recurso ordinario interpuesto contra una anterior resolución del director general de Ordenación del Territorio y Vivienda, que autorizó la *instalación de almacén y selección de chatarra* en Belzunce (Juslapeña). El Tribunal Superior de Justicia estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto, anula el acuerdo recurrido y reconoce el derecho del recurrente a ejercer la actividad propuesta.

71. Sentencia del Tribunal Supremo (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 5ª), de 28 de noviembre de 2000 (RJ 2000/9990), que tiene por objeto la sentencia, de 29 de junio de 1995, parcialmente estimatoria del recurso contra una resolución del Ayuntamiento de Caspe por la que se había concedido licencia de obras para la *construcción de cuatro granjas porcinas*. El Tribunal Supremo declara haber lugar al recurso de casación interpuesto por el recurrente, anula la sentencia recurrida y estima el recurso contencioso-administrativo, anulando la licencia otorgada y ordenando la demolición de lo edificado a su amparo.

72. Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha núm. 732/2000 (Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 1ª), de 17 de julio (RJCA 2000/ 2644), que tiene por objeto la resolución de la Comisión Provincial de Urbanismo de Toledo, dependiente de la misma consejería, de 28 de mayo de 1996, por la que se les denegó la autorización para construir *una nave para la fabricación de prendas de vestir* en la parcela 42, del polígono 3, en suelo no urbanizable del término municipal de La Torre de Esteban, al reputarse que no estaba justificada su ubicación en el medio rural.

planeamiento, puedan ampararse en la calificación territorial son: las instalaciones de uso y dominio público destinadas al desarrollo de actividades científicas, docentes y divulgativas relacionadas con los espacios naturales protegidos; los establecimientos comerciales y de servicios, de escasa dimensión; las instalaciones de deporte al aire libre y acampada con edificaciones fijas, desmontables, permanentes o temporales, de escasa entidad o sin ella; y los establecimientos de turismo rural que ocupen edificaciones rurales rehabilitadas (artículo 67.5).

El artículo 62 del TROTENPCan establece, a su vez, el canon que debe satisfacerse:

“62.3. Cuando la ordenación permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza residencial, industrial, turística o de equipamiento, el propietario tendrá el derecho a materializarlo en las condiciones establecidas por dicha ordenación, previo cumplimiento de los deberes que ésta determine y, en todo caso, el pago de un canon cuya fijación y percepción corresponderá a los municipios por cuantía mínima del cinco y máxima del diez por ciento del presupuesto total de las obras a ejecutar. Este canon podrá ser satisfecho mediante cesión de suelo en los casos en que así lo determine el municipio.”

A su vez, el mismo precepto prevé la posibilidad de que la autorización tenga carácter temporal:

“62.4. Cuando el aprovechamiento edificatorio otorgado por la ordenación urbanística fuera por tiempo limitado, éste nunca podrá ser inferior al necesario para permitir la amortización de la inversión y tendrá carácter prorrogable.”

Finalmente, el apartado 5 establece las cautelas que deben acompañar esta ocupación del suelo rústico.

La legislación de Andalucía canaliza la atribución de usos urbanísticos a través de las declaraciones de actuaciones de interés público en terrenos con el régimen de suelo no urbanizable, que pueden tener por objeto la realización de edificaciones, construcciones, obras e instalaciones, para la implantación en este suelo de infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como para usos industriales, terciarios, *turísticos no residenciales* u otros análogos. La declaración de actuación de interés público requerirá la aprobación de un plan especial o de un programa de actuación (artículo 42 de la LOUAnd).

Los apartados 4 y 5 del artículo 52 de la LOUAnd, a su vez, establecen:

a) Que la aprobación del pertinente plan especial o proyecto de actuación y, en su caso, licencia, permitirá llevar a cabo en el suelo clasificado como no urbanizable actos de edificación, construcción, obras o instalaciones no vinculados a la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga.

b) Que estos actos tendrán una duración limitada,

aunque renovable, no inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de la inversión que requiera su materialización.

c) El propietario deberá asegurar la prestación de garantía por cuantía mínima del diez por ciento de dicho importe para cubrir los gastos que puedan derivarse de incumplimientos e infracciones, así como los resultantes, en su caso, de las labores de restitución de los terrenos.

d) Que con la finalidad de que se produzca la necesaria compensación por el uso y aprovechamiento de carácter excepcional del suelo no urbanizable que conllevarían las actuaciones permitidas en el apartado anterior, se establece una prestación compensatoria, que gestionará el municipio y destinará al patrimonio municipal de suelo.

La legislación de Extremadura también estructura los usos urbanísticos del suelo no urbanizable a través de los proyectos de interés regional (artículo 60 de la LSOTEx), la calificación urbanística del suelo no urbanizable (artículos 18.2 y 23 de la LSOTEx) y las cesiones y canon (artículo 27 de la LSOTEx). El sistema ordinario es la calificación que permite atribuir aprovechamiento y realizar en suelo no urbanizable los actos precisos para la materialización de dicho aprovechamiento, en las condiciones determinadas por la ordenación territorial y urbanística, previo cumplimiento de los específicos deberes y el levantamiento de las cargas que ésta determine y, en todo caso, el pago del canon urbanístico, cuya fijación corresponderá a los municipios, por cuantía mínima del dos por ciento del importe total de la inversión a realizar para la ejecución de las obras, construcciones e instalaciones e implantación de las actividades y los usos correspondientes, que podrá ser satisfecho en especie mediante cesión de suelo por valor equivalente. El uso en edificación que otorgue la calificación urbanística podrá tener una duración limitada, aunque renovable, que no será inferior en ningún caso al tiempo que sea indispensable para la amortización de toda la inversión que requiera su materialización.

La calificación legitima la ejecución de obras, construcciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades y usos que, siendo compatibles con el medio rural, tengan cualquiera de los objetos siguientes:

a) La realización de construcciones e instalaciones en explotaciones de naturaleza agrícola, forestal, ganadera, cinegética al servicio de la gestión medioambiental o análoga, que vengan requeridas por éstas o sirvan para su mejora.

b) La extracción o explotación de recursos y la primera transformación, sobre el terreno y al descubierto, de las materias primas extraídas.

c) El depósito de materiales y residuos, el almacena-

miento de maquinaria y el estacionamiento de vehículos, siempre que se realicen enteramente al aire libre, no requieran instalaciones o construcciones de carácter permanente y respeten la normativa medioambiental.

d) Las actividades necesarias, conforme en todo caso a la legislación sectorial aplicable por razón de la materia, para el establecimiento, el funcionamiento, la conservación o el mantenimiento y la mejora de infraestructuras o servicios públicos estatales, autonómicos o locales, incluidas las estaciones para el suministro de carburantes.

e) Los servicios integrados en áreas de servicio de toda clase de carreteras, con sujeción a las condiciones y limitaciones establecidas en la legislación reguladora de éstas.

f) La implantación y el funcionamiento de cualquier clase de equipamiento colectivo, así como de instalaciones o establecimientos de carácter industrial o terciario, para cuyo emplazamiento no exista otro suelo idóneo y con calificación urbanística apta para el uso de que se trate, así como los objetos de clasificación por la legislación sectorial correspondiente y que en aplicación de ésta deban emplazarse en el medio rural, siempre que, en todos los casos y con cargo exclusivo a la correspondiente actuación, resuelvan satisfactoriamente las infraestructuras y los servicios precisos para su funcionamiento interno, así como la conexión de los mismos con las redes de infraestructuras y servicios exteriores y la incidencia que supongan en la capacidad y la funcionalidad de éstas.

g) La vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.

Los proyectos de interés regional, desde la perspectiva que ahora nos interesa, ordenan y diseñan, y autorizan, instalaciones para el desarrollo de actividades industriales y terciarias, que tengan por objeto la producción, la distribución o la comercialización de bienes y servicios, tales como centros productivos de características especiales, *que no tengan previsión y acomodo en el planeamiento vigente*. Se trata, por tanto, de instalaciones no amparadas por el planeamiento.

La legislación de Castilla-La Mancha tiene una regulación muy parecida a la de Extremadura –o ésta a la de aquélla–, en relación con los proyectos de singular interés en cualquier clase de suelo (artículo 19 del TROTAUCMancha), a la calificación urbanística del suelo de reserva (artículo 60) y el canon (artículo 64.3), sin perjuicio de las singularidades relevantes que ofrece en la regulación de los usos residenciales, a las que nos referiremos más adelante.

8.3. La regulación del suelo no urbanizable en Cataluña

El TRLUCat es el resultado de incorporar las modificaciones que realizó en la Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, la Ley 10/2004, de 24 de diciembre, para el fomento de la vivienda asequible, de la sostenibilidad territorial y de la autonomía local. La Ley 2/2002, de 14 de marzo, de urbanismo, derogó el Texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia de urbanismo, aprobado por el Decreto legislativo 1/1990, que incorporaba prácticamente de forma íntegra el régimen jurídico de suelo no urbanizable previsto en la LS 1976.

La nueva legislación sustituyó la posibilidad de realizar actividades de utilidad pública o interés social que deban emplazarse en un medio rural por un listado de actividades que se denominan de interés público y concretas actividades privadas que pueden realizarse en el suelo no urbanizable. A su vez, se sustituye la posibilidad de construir viviendas unifamiliares que no constituyan un núcleo de población por la posibilidad de realizar usos residenciales desvinculados de la explotación agraria, en masías y casas rurales que sea necesario preservar y recuperar por razones arquitectónicas, históricas, medioambientales, paisajísticas o sociales que previamente debe haber catalogado el planeamiento.

La nueva legislación no plantea dificultades para la implantación, cuando sea preciso hacerlo en suelo no urbanizable, de las actividades de utilidad pública, es decir, las vinculadas con la prestación de servicios por parte de las administraciones públicas y sus concesionarios y las actividades realizadas por el sector privado declaradas actividades de servicio público o calificadas como servicios esenciales. El artículo 47.4 apartados b), c) y d), y 47.6.d) del TRLUCat admite, con las limitaciones propias de las exigencias de protección del suelo no urbanizable, las construcciones y las instalaciones vinculadas a la ejecución, el mantenimiento y el funcionamiento de las obras públicas; la construcción de equipamientos y servicios comunitarios no compatibles con los usos urbanos; las infraestructuras de accesibilidad y las instalaciones y las obras necesarias para servicios técnicos como las telecomunicaciones, la infraestructura hidráulica general, las redes de suministro de energía eléctrica, de abastecimiento y suministro de agua y de saneamiento, el tratamiento de residuos, la producción de energía a partir de fuentes renovables y las otras instalaciones ambientales de interés público.

En cuanto a las actividades privadas, deben diferenciarse los usos agrarios del resto de usos y dentro de los agrarios los intensivos que exceden de la explotación racional y acorde a la naturaleza rústica de la finca. El artículo 49, párrafo a), en relación con el 47.6.a) del TRLUCat, al regular el procedimiento para la aprobación de determinados proyectos de nuevas actividades y construcciones en suelo no urbanizable permite la

autorización, con las limitaciones que el precepto establece, de los proyectos de construcciones propias de una actividad agrícola, ganadera o, en general, rústica, si se superan los umbrales que establecen el planeamiento urbanístico general o los planes especiales que hacen referencia a las características de los proyectos, a su ubicación y a su impacto potencial. Ésta es la forma en que la ley define los usos agrarios intensivos, es decir, los usos agrarios que exceden del contenido del derecho de propiedad en el suelo no urbanizable definido por el artículo 20.1, primer párrafo, de la LRSV 1998. Para autorizar las construcciones y actividades que conforman los usos agrarios intensivos se sigue el procedimiento previsto en el artículo 48 del TRLUCat, en el marco del cual se debe garantizar el cumplimiento de la legislación y de la planificación urbanística, agraria y ambiental.

El contenido de los preceptos citados excluye, en nuestra opinión, la posibilidad de autorizar usos agroindustriales en el suelo urbanizable, con lo cual el legislador catalán exige su localización en el suelo no urbanizable. El artículo 84 del RDPTRLUCat permite sostener esta tesis a tenor de la forma precisa y restrictiva con la que define las construcciones propias de una actividad agrícola, ganadera, o en general, agraria. En concreto, el precepto establece que además de las construcciones destinadas específicamente a la cría de animales o bien al cultivo de especies vegetales, deben incluirse las destinadas a la guarda de la maquinaria y demás herramientas adecuadas, y también al almacenamiento, la conservación, la manipulación y el envasado y la transformación de productos, así como las destinadas a la prestación de servicios. En estos dos últimos casos, el precepto precisa que los citados productos y servicios deben de haberse originado o deben tener como destino, respectiva y exclusivamente, una unidad de explotación rústica o un conjunto de unidades de explotación rústicas, integradas bajo una dirección empresarial común siempre que, en cualquier caso, los terrenos objeto de la construcción formen parte de la citada unidad de explotación o del citado conjunto.

De hecho, el TRLUCat excluye los usos industriales del suelo no urbanizable y no sigue, por tanto, el criterio de la legislación reseñada en el apartado anterior, que admite el uso industrial excepcionalmente mediante la aprobación de proyectos de interés autonómico o de las denominadas *calificaciones territoriales*, con imposición de deberes de cesión, pago de canon y, en su caso, limitación temporal del derecho al aprovechamiento que permite la restauración de suelo y entorno afectado.

Los usos agrarios no intensivos son autorizables y se definen en los artículos 47.6.a) y 49.b) y c) del TRLUCat como las actividades y las construcciones directamente vinculadas a la explotación de recursos naturales y las nuevas construcciones destinadas a vivienda familiar o al alojamiento de personas trabajadoras temporeras. El TRLUCat exige que estos usos estén directa y justificadamente asociados a la explotación rústica de que se trate, y las construcciones tienen que constituir un conjunto integrado, adecuado al medio rural.

Las actividades privadas que la regulación derogada permitía quedan limitadas a las siguientes:

a) Destinar las masías o las casas rurales rehabilitadas o reconstruidas a turismo rural y establecimiento hotelero si esta segunda posibilidad está prevista expresamente en el catálogo de las susceptibles de rehabilitar y reconstruir, el cual puede establecer un límite del número de plazas (artículo 47.3 y 50.1).

b) Las actividades colectivas de carácter deportivo, cultural, de educación en el tiempo libre y de recreo que se desarrollen al aire libre, con las obras e instalaciones mínimas e imprescindibles para el uso de que se trate [artículo 47.4.a)].

c) Las estaciones de suministro de carburantes y de prestación de otros servicios de la red viaria [artículo 47.6.c)].

d) Las construcciones destinadas a las actividades de turismo rural o de camping autorizadas por el plan de ordenación urbanística municipal, que exigen en todo caso la tramitación previa de un plan especial urbanístico [artículo 47.6.e)].

Finalmente, los usos residenciales desvinculados de las explotaciones agrarias sólo son posibles en las masías y casas rurales rehabilitadas y reconstruidas, que han de haber sido previamente incluidas en un catálogo que se configura como un documento del planeamiento general o especial.

La legislación catalana es muy restrictiva en cuanto a los usos posibles en el suelo no urbanizable y está pensada como muro de contención de la presión urbanística sobre esta clase de suelo. Este carácter restrictivo se pone de manifiesto en la disposición transitoria séptima del RDPTRLUCat, que debe resolver qué sucede con las múltiples actividades destinadas a usos agroindustriales e industriales, terciarios y recreativos que habían sido autorizados en el suelo no urbanizable al amparo de la legislación derogada (desde industrias a discotecas).⁷³ La disposición transitoria séptima establece que:

“Las edificaciones legalmente implantadas en suelo no urbanizable, para usos distintos a los de vivienda o

73. A título de ejemplo, la Comisión provincial de Urbanismo de Girona, en la sesión de 1 de abril de 1992, declaró de interés social la construcción de

una discoteca en el municipio de Palafrugell, que actualmente está instando la legalización de las ampliaciones realizadas con posterioridad.

a los propios de una explotación de naturaleza agraria, al amparo del planeamiento urbanístico general anterior a la Ley de urbanismo, que no se ajusten al régimen de uso del suelo no urbanizable establecido por dicha Ley, pueden permanecer sobre el territorio en tanto se mantenga el uso concreto que fue objeto de autorización, si el planeamiento urbanístico no lo impide.

“Si el planeamiento urbanístico general lo prevé expresamente y en tanto el citado planeamiento no se adapte a la Ley de urbanismo, la ampliación de estas edificaciones debe someterse a la misma tramitación mediante la cual fueron autorizadas inicialmente, respetando las limitaciones e incompatibilidades de la legislación sectorial.

“Los cambios de uso en las citadas edificaciones deben ajustarse en cualquier caso a las determinaciones de la Ley de urbanismo, excepto que se trate de reanudar el mismo uso concreto que fue objeto de autorización, en cuyo supuesto es necesaria la correspondiente licencia municipal, y es de aplicación la legislación sectorial, si procede.”

Ya hemos advertido que el suelo no urbanizable en su conjunto no está sometido ni a la misma presión de transformación urbanística ni tampoco tiene las mismas necesidades para conseguir un desarrollo sostenible adecuado. Estas diferencias son claras respecto de los suelos no urbanizables situados en entornos preferentemente rurales y preferentemente urbanos. La opción del legislador catalán es que las necesidades del desarrollo rural deben canalizarse mediante el desarrollo de sectores en suelo urbanizable y por la transformación del suelo urbano no consolidado. Esta opción explicable por la realidad de la ocupación del suelo en Cataluña quizás debería modularse para los ámbitos rurales en la Ley de urbanismo y los reglamentos que la desarrollen, y podría ser el objeto de adecuación a las necesidades del desarrollo rural sostenible mediante eventuales planes territoriales sectoriales agrarios en los términos reseñados en el apartado 5 de esta ponencia [el TRLUCat se refiere expresamente a estos planes en el artículo 48.1, párrafo f)].

74. Artículo 26. Condiciones de implantación de las actividades industriales y productivas.

1. Las construcciones destinadas a actividades industriales o productivas a que se refiere este artículo, cuando así se determine en su normativa reguladora, deberán ser de necesario emplazamiento en suelo no urbanizable.

2. Sólo podrán tramitarse actuaciones para la implantación de las siguientes actividades:

a) Industrias calificadas que, por exigencia de la normativa que las regule, deban ubicarse alejadas de zona residencial o urbana, en parcela no inferior a una hectárea y, en todo caso, con el cincuenta por ciento libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.

b) Actividades de transformación y comercialización de productos del sector primario que, teniendo en cuenta su especial naturaleza y caracterís-

8.4. Los usos urbanísticos en la más reciente regulación autonómica del suelo no urbanizable: la Ley 10/2004, de 9 de diciembre, del suelo no urbanizable de la Comunidad Valenciana

LSNUVal interrelaciona de manera pormenorizada el planeamiento territorial y el régimen del suelo no urbanizable. Recordemos que el planeamiento territorial proyecta sobre el territorio el modelo de crecimiento económico y social de cada comunidad autónoma, ámbito del poder político territorial que tiene atribuida por el artículo 148.3 de la CE la competencia sobre ordenación del territorio. El artículo 10 establece las determinaciones del planeamiento territorial en relación con el suelo no urbanizable (entre otras, hacer recomendaciones sobre las actividades futuras que pudieran declararse de interés comunitario y establecer reservas de suelo para infraestructuras y dotaciones de interés supramunicipal que precisen emplazarse en el suelo no urbanizable) y el artículo 11, las determinaciones propias del planeamiento urbanístico, lo que se completa en el artículo 20, que establece la habilitación al planeamiento territorial y urbanístico para permitir la construcción de las viviendas aisladas y familiares.

La LSNUVal sistematiza los usos susceptibles de realizarse en el suelo no urbanizable y los dota de un régimen jurídico concreto: construcciones e instalaciones agrícolas, ganaderas, cinegéticas o forestales (artículo 20); vivienda aislada y familiar (artículo 21); vivienda rural vinculada a explotación agrícola (artículo 22); explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable (artículo 24, en la redacción dada por el artículo 112 de la Ley valenciana 14/2005, de 23 de diciembre); actividades industriales, productivas y terciarias o de servicios (artículo 25), estableciendo específicamente las condiciones de implantación de las actividades industriales y productivas (artículo 26)⁷⁴ y de las actividades terciarias o de servicios (artículo 27).⁷⁵

A los efectos que aquí interesa, se hace una relación muy amplia de las actividades industriales, productivas y

tercias, precisan emplazarse cerca del origen de la materia prima, en parcela no inferior a una hectárea y, en todo caso, con el cincuenta por ciento libre de ocupación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.

c) Industria de baja rentabilidad por unidad de superficie que precise dedicar gran parte de ésta a depósito, almacenamiento o secado de mercancías al aire libre, en recinto que, en todo caso, deberá cercarse adecuadamente y, como regla general, mediante pantalla vegetal.

3. La implantación de estas actividades en el suelo no urbanizable requerirá la previa declaración de interés comunitario en los términos previstos en esta Ley.

4. Las actividades a que se refiere este artículo podrán, justificadamente, quedar exentas del plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la Declaración de Interés Comunitario.

terciarias o de servicios susceptibles de ser emplazadas en el suelo no urbanizable y estos usos, de manera conjunta con los de explotación de canteras, extracción de áridos y de tierras o recursos geológicos, mineros o hidrológicos, y generación de energía renovable, precisan de la declaración de interés comunitario para poder realizarse. Esta declaración está regulada en el capítulo II de la LSNUVal, artículos 33 a 39, y destaca, además del canon exigido, que todas las declaraciones de interés comunitario tienen un plazo máximo de treinta años, prorrogable, de vigencia de uso y aprovechamiento atribuido.⁷⁶

El uso residencial desvinculado de la explotación agraria se regula de manera independiente a la declaración de interés comunitario y poco restrictiva al señalar el artículo 21.1 de la LSNUVal que:

“Los planes urbanísticos o territoriales con capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común, en virtud de su respectiva legislación, ordenarán el de vivienda aislada y familiar atendiendo a la aptitud del territorio para albergarlo y a su compatibilidad con los valores propios del suelo que han determinado su clasi-

ficación como no urbanizable, y ponderarán su capacidad y, en especial, su vulnerabilidad e impacto sobre el medio físico.”

A este extremo volvemos en el próximo apartado.

8.5. El uso residencial en el suelo no urbanizable

El uso residencial debe ser diferenciado cuando se vincula a la explotación agraria y cuando se desvincula de ella. Asimismo, debe diferenciarse cuando se concentra en núcleos de población rurales o diseminados. En relación con este uso residencial la legislación de Canarias regula el suelo no urbanizable de *asentamientos rurales* [artículo 55.c) del TROTENPCan]; la de Andalucía establece la categoría del *suelo no urbanizable del hábitat rural diseminado* [artículo 46.2.d) de la LOUAnd]; la de Aragón al regular el régimen de los *pequeños municipios* prevé una *zona periférica* (artículos 214 a 219 de la LUAr) en el entorno de los límites del suelo urbano en la que es posible construir edificaciones con destino residencial (la zona periférica es una categoría de suelo no urbanizable especial); la de la Comunidad Valenciana

75. *Artículo 27. Condiciones de implantación de las actividades terciarias o de servicios.*

1. La realización de construcciones e instalaciones destinadas a actividades turísticas, deportivas, de ocio y esparcimiento, terciarias en general o de servicios en el suelo no urbanizable, requerirá su declaración de interés comunitario y, la consecuente atribución y definición del correspondiente uso y aprovechamiento, que se interesará de la *conselleria* competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

2. Sólo podrán tramitarse actuaciones para la implantación de las siguientes actividades:

a) Establecimientos de restauración, hoteleros y asimilados cuando se acredite que su emplazamiento diste más de cinco kilómetros de suelo vacante clasificado como urbano o urbanizable con calificación apta para albergar estos usos y, además, concorra alguna de estas circunstancias:

1º. La conveniencia de la situación aislada del establecimiento, para el disfrute del medio natural y del paisaje.

2º. La oportunidad de su situación a partir de la línea de edificación de las carreteras, para la prestación de servicio a los usuarios de las mismas, con justificación de las instalaciones y los servicios previstos en las necesidades objetivas del tráfico rodado y de su compatibilidad con la ordenación sectorial de la carretera de que se trate.

Cuando la implantación de los mencionados usos sea de interés para el desarrollo turístico rural de interior o pueda acometerse mediante la recuperación del patrimonio arquitectónico catalogado de interés radicado en el suelo no urbanizable, podrá exceptuarse el requisito de distancia mínima, antes mencionado, previo informe o informes favorables de los órganos competentes en materia de turismo o de patrimonio cultural.

b) Centros recreativos, deportivos y de ocio, cuando se acredite suficientemente la procedencia de su implantación en suelo no urbanizable por estar íntimamente relacionados con las características del entorno natural y siempre que colaboren a la sostenibilidad y el mantenimiento del medio rural.

c) Campamentos de turismo e instalaciones similares o equivalentes de carácter turístico que cumplan los requisitos que les imponga su regulación específica y no propicien, por sus características y emplazamiento, la formación de núcleos de población o de características urbanas.

d) Actividades culturales y docentes, asistenciales, religiosas y benéficas, centros sanitarios y científicos, y servicios funerarios y cementerios, cuando además de cumplir con la normativa sectorial que específicamente las regule, se acredite suficientemente, en razón a sus características concretas, la procedencia de su emplazamiento aislado y la imposibilidad de ubicarlos en suelos con calificación urbanística idónea del municipio afectado.

e) Plantas para el tratamiento, valorización, depósito y eliminación de residuos de titularidad y explotación privadas.

f) Obras e instalaciones propias de las redes de suministros y comunicaciones de titularidad privada, de necesario emplazamiento en suelo no urbanizable, cuya autorización no proceda tramitarse como servicios o actividades de interés general o esencial en ejecución de las obras públicas, declaradas de utilidad pública o sean autorizables conforme a lo previsto en el artículo 29 de esta Ley.

g) Estaciones de suministro de carburantes y áreas de servicio de las carreteras cuando no estén expresamente delimitadas por el planeamiento o la ordenación de la vía.

3. La parcela exigible para estas actuaciones terciarias o de servicios en el suelo no urbanizable será al menos de media hectárea, debiendo quedar el cincuenta por ciento de la misma libre de construcción o edificación y dedicado al uso agrario o forestal efectivo o, en su caso, en su estado natural primitivo.

En caso de implantación de servicios mediante plan especial, será éste el que fije las condiciones de parcela más adecuadas a la prestación del servicio y a la adecuación al entorno.

76. *Artículo 35. Plazo de vigencia.*

1. La *conselleria* competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, a propuesta motivada del ayuntamiento afectado, establecerá un determinado plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido por la declaración de interés comunitario, que no podrá exceder de treinta años, salvo en los casos exceptuados por esta Ley.

2. El transcurso del plazo de vigencia del uso y aprovechamiento atribuido producirá la caducidad de la declaración de interés comunitario, si bien el interesado podrá, antes del vencimiento de dicho plazo, solicitar de la *conselleria* competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, prórroga por un período igual o inferior al inicialmente asignado. Transcurridos tres meses desde la solicitud de prórroga formulada por el interesado, sin que la *conselleria* hubiera resuelto sobre aquélla, se producirán prórrogas tácitas sucesivas y anuales contadas desde el vencimiento del plazo precedente, hasta que se declare la caducidad o la prórroga expresa para cuando termine el período anual correspondiente.

3. Caducada la declaración de interés comunitario, su titular procederá, al cese de la actividad, a dismantelar las instalaciones y a demoler las construcciones realizadas, con reposición del suelo a su estado original. La resolución por la que se acuerda la caducidad deberá fijar, en función de las características propias de cada actividad, el plazo para el cumplimiento de dichas obligaciones.

que regula los *asentamientos rurales históricos* definidos por el artículo 23 de la LSNUVal como los núcleos de población tradicionales, legalmente constituidos y consolidados en el suelo no urbanizable, que por sus especiales características exigen un tratamiento de su desarrollo distinto del propio de los suelos urbanos o urbanizables (en los que el planeamiento ordenará, además del uso de vivienda, aquellos usos rústicos tradicionales compatibles con la conservación, protección y mejora del asentamiento rural delimitado y señalará aquellos otros usos incompatibles con él); en la legislación del Principado de Asturias los *núcleos rurales que constituyan asentamientos consolidados de población de carácter rural y tradicional* no integrados en una red urbana (artículo 26 del TROTUPAst); y en la legislación de Galicia *el suelo de núcleo rural*, que se configura legalmente como una clase de suelo diferenciada del suelo urbano, urbanizable y rústico, y que está constituido por los terrenos que sirven de soporte a un asentamiento de población y a su área de expansión, singularizados en función de sus características morfológicas, la tipología tradicional de las edificaciones y la vinculación con la explotación racional de los recursos naturales y que figuren diferenciados administrativamente en los censos y padrones oficiales (artículo 13 de la LOUPMRGal).

En todos estos casos, se trata de permitir y canalizar la implantación de los usos residenciales en los terrenos que constituyen la tipología de asentamiento rural tradicional de cada comunidad autónoma.

La singularidad del uso residencial en el suelo no urbanizable, sin embargo, no sólo se concreta en estos supuestos sino especialmente en la utilización de las fincas rústicas para usos residenciales desvinculados de la explotación agraria. La primera pregunta es si la LRSV, al establecer las concretas condiciones básicas del régimen del suelo no urbanizable que garantizan la igualdad de todos los españoles en el ejercicio del derecho de propiedad, permite al legislador urbanístico establecer la posibilidad de implantación de usos residenciales desvinculados de las explotaciones agrarias en las fincas rústicas, y si lo hace, con qué límites.

La cuestión excede de una ponencia como ésta, en el marco de la cual nos limitaremos a plantear líneas de interpretación. La STC 164/2001, como sabemos, en el fundamento jurídico 32 establece:

“Dijimos en la STC 61/1997, F 16, que la regulación del suelo no urbanizable común excede en mucho de lo estrictamente medioambiental, y que aquella regulación era reconducible a la competencia del Estado ex artículo 149.1.1 de la CE. Éste debe ser hoy también el punto de partida para el enjuiciamiento competencial del artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV. Esta norma prevé la agregación de valor económico a la propiedad de suelo no urbanizable común cuando en ese suelo se

autoricen actuaciones de interés público. La mera previsión de aquellas agregaciones de valor, posible en todo suelo no urbanizable ordinario, supone una igualación mínima de todos los propietarios de aquella clase de suelo. La igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público (y las consiguientes agregaciones de valor económico) son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y 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 cada comunidad autónoma corresponde determinar tanto el procedimiento de autorización (a lo que se refiere el artículo 20.1, párrafo 2, de la LRSV) como qué actuaciones son de interés público. Además, debe recordarse que la clasificación del suelo como no urbanizable común no viene impuesta por la LRSV. De tal manera que cuando la opción urbanística del órgano competente consista en la transformación sistemática y lucrativa del suelo (en lugar de simples actuaciones específicas y de interés público) bastará con adoptar la clasificación del suelo más adecuada a aquella opción: suelo urbanizable.”

Debe añadirse a las palabras del Tribunal Constitucional que la opción más adecuada no es sólo la clasificación como suelo urbanizable, sino también como suelo urbano. La clasificación del suelo urbano por criterios de consolidación de la edificación, de acuerdo con el artículo 9 de la LRSV, corresponde establecerla a la legislación autonómica. Por otro lado, no se debe olvidar la singularidad en el régimen de clasificación del suelo para los territorios insulares prevista por la disposición adicional cuarta de la LRSV. Estas dos habilitaciones legales pueden amparar el régimen de los pequeños municipios y de los núcleos diseminados que hemos relacionado anteriormente. A su vez, el interés público de los usos residenciales se puede vincular, como hace la legislación catalana, con la recuperación del patrimonio cultural que existe o existió en el suelo no urbanizable.

Hechas las anteriores precisiones, no puede olvidarse que, de acuerdo con la LRSV, el uso residencial en suelo no urbanizable, en cuanto se desvincula el uso agrario, debe ampararse en el interés público de la actuación (“La igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público –y las consiguientes agregaciones de valor económico– son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y expresamente autorizadas”, dice la STC 164/2001).

La LRSV en este punto tiene como antecedente las actuaciones de utilidad pública o interés social que debían emplazarse en el medio rural, previstas en la LS 1976 y en la LS 1992, pero sólo acoge uno de los supuestos de aprovechamiento urbanístico del suelo no urba-

nizable (el otro, del que no hace mención alguna, es el de las viviendas familiares que no constituyeran núcleo de población). No encontraremos, por tanto, antecedente alguno en el marco de la LS 1976 y LS 1992 en la actividad administrativa y en la doctrina jurisprudencial en que se califique una vivienda unifamiliar en suelo no urbanizable como actividad de interés social.

La LRSV, al prohibir el uso residencial desvinculado de la explotación agraria en suelo no urbanizable salvo que pueda calificarse de interés social, no está imponiendo un modelo de ordenación urbanística, que obligaría a calificar su régimen de inconstitucional, dado que en caso contrario también lo sería que impidiera otros usos en el suelo no urbanizable, los no residenciales, sin esa calificación de interés social.

El problema debe plantearse respecto del alcance de las competencias legislativas autonómicas una vez el Estado ejerce las suyas al amparo del artículo 149.1.1. Una línea de interpretación sería, en nuestra opinión, que es en el marco de la ordenación territorial y urbanística y de las necesidades que para el desarrollo rural y urbano sostenible establezca, que se podrá considerar que el uso residencial es o no de interés social. En este marco que la autorización del uso residencial sea temporal y que la propiedad de la edificación también lo sea, permite, en determinadas realidades autonómicas de ocupación del territorio, un mayor acomodo del uso residencial en el artículo 20 de la LRSV.

Por ello reiteramos que es de gran utilidad que la planificación territorial diferencie entre zonas preferentemente rurales y urbanas y pondere qué zonas sufren presión urbanística, para calificar un uso residencial en suelo no urbanizable de interés social (piénsese en la enorme diferencia entre utilizar para usos residenciales las fincas rústicas de una zona rural en regresión o estancamiento y en una zona rural que vincula su crecimiento con las instalaciones de deportes de invierno y de aventura).

Hechas las anteriores consideraciones, examinaremos brevemente algunas de las regulaciones autonómicas, que ya advertimos que ponen de manifiesto las dificultades de admitir el uso residencial en el suelo no urbanizable.

El TROTENPCan no prevé, salvo una concreta remisión al reglamento de desarrollo, la autorización del uso residencial desvinculado de la explotación agraria mediante la aprobación de proyectos de actuaciones de interés general o del otorgamiento de la calificación territorial. El TROTENPCan en el seno del suelo no urbanizable reconoce la categoría de suelo en la que existen

formas tradicionales de poblamiento rural y distingue entre el suelo rústico de asentamiento rural y de asentamiento agrícola [artículo 55.c) del TROTENPCan] y será en estas categorías de suelo no urbanizable en las que será posible autorizar los usos residenciales. En concreto, el artículo 66.7 del TROTENPCan establece que el uso residencial comprenderá las construcciones e instalaciones fijas, móviles o desmontables destinadas a vivienda unifamiliar, que se sitúen en terrenos calificados como asentamientos rurales o agrícolas, salvo *las excepciones que se establezcan reglamentariamente* para posibilitar la adecuada vigilancia en los espacios naturales protegidos *o de instalaciones legitimadas mediante proyectos de actuación territorial* (en vía reglamentaria suponemos que el uso residencial se referirá al accesorio de otros usos, dado que el artículo 25 del TROTENPCan no prevé el uso residencial entre los autorizables al amparo de estos proyectos).

El artículo 66.7 del TROTENPCan establece, a su vez, que cuando se trate de viviendas situadas en asentamientos agrícolas, deben estar directamente vinculadas a las correspondientes explotaciones agrícolas efectivas, con lo que el uso residencial desvinculado de las explotaciones agrarias se limita al suelo no urbanizable de asentamiento rural. Como ya hemos dicho, el artículo 62 del TROTENPCan establece el canon que debe satisfacerse cuando la ordenación *permita otorgar al suelo rústico aprovechamiento en edificación de naturaleza residencial, industrial, turística o de equipamiento*. Cabe suponer que se refiere a que el canon deben satisfacerlo los usos residenciales que al amparo de la regulación reglamentaria puedan ser autorizados mediante proyectos de actuación territorial.

El artículo 52.4 de la LOUAnd cuando establece que los usos no vinculados con la explotación agrícola, pecuaria, forestal o análoga, que la ordenación urbanística de la posibilidad de llevar a cabo, exigen la aprobación del pertinente plan especial o proyecto de actuación, debe ser interpretado a la luz del artículo 42.1 de la LOUAnd, que excluye los usos residenciales entre las actuaciones de interés público que pueden aprobarse mediante un plan especial o un proyecto de actuación. Menéndez Rexach⁷⁷ advierte de la falta de sistemática de la LOUAnd en este punto, y López Benito y Pizarro Nevado⁷⁸ opinan, criterio que no compartimos a la vista del tenor literal del artículo 42.1 de la LOUAnd, que las viviendas unifamiliares aisladas pueden autorizarse por la vía de declararlas de interés público mediante la aprobación del correspondiente proyecto de actuación, que conllevará que estos actos tendrán duración limitada,

77. MENÉNDEZ REXACH, Ángel. "Régimen de suelo no urbanizable", en la obra colectiva *Derecho urbanístico de Andalucía*, dirigida por Guayo Castiella y Martínez García, Marcial Pons, Madrid, 2003, p. 236 y 237.

78. LOPEZ BENITO, Mariano y PIZARRO NEVADO, Rafael, en la obra colectiva

Derecho urbanístico de Andalucía (Comentarios a la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de ordenación urbanística de Andalucía), dirigida por Antonio Jiménez-Blanco Carrilo de Albornoz y Manuel Rebollo Puig, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, p. 199.

que deberá satisfacerse el correspondiente canon (prestación compensatoria) y constitución de garantía en los términos previstos en los apartados 4 y 5 del artículo 52 de la LOUAnd.

En el caso de la LSOTEx establecen la posibilidad de construir viviendas aisladas en suelo no urbanizable los artículos 13.2.b), 18.2, 23.g), 24, 26, 27 y 29.2.a).⁷⁹ El primer precepto establece que los usos que exceden de lo que hemos denominado el aprovechamiento agrario de la finca acorde con su naturaleza *deben estar expresamente legitimados* en los planes de ordenación del territorio y en el plan general municipal o en los instrumentos de protección ambiental, “en los términos previstos en esta Ley”. El artículo 18.2 en contradicción en su primer aserto con el anterior precepto establece que “siempre que la ordenación territorial y urbanística no prohíba el uso en edificación no vinculado a la explotación agrícola, pecuaria o forestal”, y una vez obtenida la previa calificación urbanística que atribuya el correspondiente aprovechamiento podrán realizarse en suelo no urbanizable los actos precisos para la materialización de dicho aprovechamiento, en las condiciones determinadas por aquella ordenación, previo cumplimiento de los específicos deberes y el levantamiento de las cargas que ésta determine y, en todo caso, el pago de un canon urbanístico.

El artículo 23.g) establece que en el suelo no urbanizable común, y el 24 lo amplía para el suelo no urbanizable protegido, podrá ser calificado, a los efectos de lo dispuesto en el apartado 2 del artículo 18, para la legitimación de la ejecución de obras, construcciones o instalaciones destinadas al desarrollo de actividades y usos que, siendo compatibles con el medio rural, tengan por objeto, entre otros, el de vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista posibilidad de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico. Finalmente, los artículos 26 y 27 establecen los requisitos materiales y formales para poder calificar el proyecto y llevarlo a cabo, y el artículo 29 establece que en el caso de las viviendas familiares la autorización se otorga por plazo indefinido (excepción respecto del resto de actos que deben ser previamente calificados para poderse llevar a cabo).

79. Véase FUENTES MARTÍN, Pedro M., “Suelo no urbanizable en la Ley 15/2001 del suelo y ordenación territorial de la Comunidad Autónoma de Extremadura”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, 2002, número 198. Examina la cuestión a que se refiere el texto en las páginas 63 a 65.

80. El artículo 33 establece los usos y actividades posibles en suelo rústico y entre los constructivos, previa autorización autonómica, admite:

a) Construcciones e instalaciones agrícolas, tales como las destinadas al apoyo de las explotaciones hortícolas, almacenes agrícolas, viveros e invernaderos.

b) Construcciones e instalaciones destinadas al apoyo de la ganadería extensiva e intensiva, granjas, corrales domésticos e instalaciones apícolas.

El TROTAUCMancha permite en el artículo 54, sin necesidad de calificación ni de cumplir las cargas que ello conlleva (canon y garantías, en su caso), establece que en los terrenos clasificados como suelo rústico de reserva podrán realizarse los actos permitidos por el planeamiento territorial y urbanístico, de entre una relación prevista en el precepto, de la que nos interesa destacar: a) la reforma o rehabilitación de edificaciones existentes dirigidas a su conservación y mantenimiento, que no afecte a elementos estructurales o de fachada o cubierta, así como la reposición de sus elementos de carpintería o cubierta y acabados exteriores, y b) la vivienda familiar aislada en áreas territoriales donde no exista riesgo de formación de núcleo de población, ni pueda presumirse finalidad urbanizadora, por no existir instalaciones o servicios necesarios para la finalidad de aprovechamiento urbanístico.

El TROTAUCMancha exige calificación para las obras e instalaciones requeridas por las infraestructuras y servicios de titularidad pública, estatal, autonómica o local siempre que precisen localizarse en el suelo rústico; las actividades extractivas y mineras, equipamientos colectivos, actividades industriales, productivas, terciarias, de turismo rural o de servicios, que precisen emplazarse en el suelo rústico, con las condiciones que reglamentariamente se determinen y las edificaciones adscritas al sector primario con una altura total superior a seis metros.

La LOUPMRGal establece que los usos residenciales desvinculados de la explotación agraria deberán concentrarse en los núcleos rurales (artículos 13 y 24 a 29), que constituyen el reconocimiento legal de las formas tradicionales del asentamiento de población rural y en relación con los cuales el artículo 13 de la LOUPMRGal distingue entre el asentamiento y su área de expansión. A su vez, el artículo 32 entre los usos y actividades que se pueden llevar a cabo en el suelo rústico –una clase de suelo distinta a la de núcleo rural–, excluye el uso residencial desvinculado de la explotación agraria.⁸⁰

El artículo 113.2 de la LOTUSCant sólo permite la construcción de viviendas aisladas de carácter unifamiliar en suelo rústico de protección ordinaria cuando *así se contemple expresamente en el planeamiento territorial* y exige la autorización previa de la Comisión Regional de Urbanismo (artículo 116).

c) Construcciones e instalaciones forestales destinadas a la extracción de la madera o la gestión forestal y las de apoyo a la explotación forestal, así como las de defensa forestal.

d) Instalaciones vinculadas funcionalmente a las carreteras y previstas en la ordenación sectorial de éstas, así como, en todo caso, las de suministro de carburante.

e) Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo rural y que sean potenciadoras del medio donde se ubiquen.

f) Las infraestructuras y obras públicas en general, tales como los centros y las redes de abastecimiento de agua; los centros de producción, servicio, transporte y abastecimiento de energía eléctrica y gas; las redes de saneamiento, estaciones de depuración y los sistemas vinculados a la reutilización

El artículo 116 de la LFOTUNav establece que se pueden autorizar viviendas nuevas en suelo no urbanizable de preservación (el ordinario de reserva) cuando se trate de viviendas unifamiliares aisladas, destinadas a residencia habitual y permanente de su titular, en las condiciones y áreas geográficas que se determinen reglamentariamente (un caso excepcional, la proyección sobre un territorio de un régimen de uso y edificación mediante reglamento) o por *instrumentos de ordenación territorial*. Además, para poder autorizar la construcción debe estar expresamente previsto en el planeamiento municipal, que podrá desarrollar y concretar en su ámbito territorial las condiciones y áreas a las que nos hemos referido anteriormente. El precepto establece la parcela mínima, las condiciones de edificación, el porcentaje de la superficie de la parcela edificada destinada necesariamente a usos agrarios, pecuarios o forestales no productivos, y se remite al reglamento para que determine la forma de cuantificar, sobre la base del incremento de valor de los terrenos, el aprovechamiento derivado de la autorización de la vivienda.

Finalmente, examinaremos dos legislaciones que ordenan territorios limítrofes y ambos sometidos a un fuerte proceso de transformación urbanística, con criterios totalmente dispares, como son Cataluña y la Comunidad Valenciana.

La legislación catalana del suelo no urbanizable es el resultado de desarrollar el artículo 20 de la LRSV, entendiendo que el interés público que justifica el uso residencial desvinculado de la explotación agraria sólo puede concretarse en la recuperación del patrimonio rural; de profundizar en las técnicas de la LS 1976 y de configurar el régimen jurídico del suelo no urbanizable como muro de contención del proceso de transformación urbanística. Por ello la posibilidad de realizar usos residenciales desvinculados de la explotación agraria está regulada de manera muy restrictiva: sólo es posible mediante la reconstrucción o rehabilitación de edificaciones existentes recogidas en un catálogo por el planeamiento urbanístico.

Frente a esta regulación, el artículo 21.1 de la LSNUVal establece que los planes urbanísticos o territoriales con

capacidad para ordenar usos en suelo no urbanizable común, en virtud de su respectiva legislación, ordenarán el de vivienda aislada y familiar atendiendo a la aptitud del territorio para albergarlo y a su compatibilidad con los valores propios del suelo que han determinado su clasificación como no urbanizable, y ponderarán su capacidad y, en especial, su vulnerabilidad e impacto sobre el medio físico. Por tanto, la legislación valenciana permite que el planeamiento territorial y urbanístico establezca cuándo y cómo podrán llevarse a cabo estos usos residenciales desvinculados de la explotación agraria. Para construir viviendas aisladas no exige la previa declaración del interés público por parte de la comunidad autónoma y las somete directamente al control de los municipios mediante el otorgamiento de licencia urbanística (artículo 31 de la LSNUVal). Tan sólo recordar la doctrina de la STC 164/2001: "La igualación queda precisamente asegurada al disponer la propia LRSV que las actuaciones urbanísticas de interés público (y las consiguientes agregaciones de valor económico) son excepcionales; esto es: específicas, de interés público y expresamente autorizadas." ■

de aguas residuales; los centros de recogida y tratamiento de los residuos sólidos; los ferrocarriles, puertos y aeropuertos; las telecomunicaciones; y, en general, todas las que resulten así calificadas en virtud de la legislación específica, los instrumentos de ordenación territorial o el planeamiento urbanístico.

g) Construcciones e instalaciones para equipamientos, dotaciones o servicios que deban emplazarse en el medio rural, escuelas agrarias, centros de investigación y educación ambiental, construcciones e instalaciones deportivas y de ocio al aire libre y campamentos de turismo.

h) Construcciones destinadas a usos residenciales vinculados a la explotación agrícola o ganadera.

i) Cierre o vallado de fincas con elementos opacos o de fábrica, con una altura máxima de 1,5 metros y el resto de las características determinadas por el planeamiento municipal.

j) Localización de caravanas y otros elementos móviles, destinados a vivienda, habitación o actividades económicas, emplazados por término superior a un día.

k) Construcciones destinadas a actividades complementarias de primera transformación, almacenamiento y envasado de productos del sector primario, siempre que guarden relación directa con la naturaleza, extensión y destino de la finca o explotación del recurso natural.

3. Otras actividades análogas que se determinen reglamentariamente y coordinadas entre la legislación sectorial y la presente Ley.

A su vez el artículo 34 establece que serán nulas de pleno derecho las autorizaciones y licencias que se otorguen para usos prohibidos, así como las licencias municipales otorgadas para usos autorizables sin la previa y preceptiva autorización autonómica o en contra de sus condiciones.