

Francisco Javier
Jiménez
de Cisneros Cid

Profesor titular de
derecho administrativo.
Universidad Autónoma
de Madrid

Régimen del suelo no urbanizable: Problemas y perspectivas*

1. Suelo no urbanizable y contenido del derecho de propiedad: el problema del *ius aedificandi* y el destino natural de este tipo de suelo

*A) Los fundamentos del sistema normativo: la separación entre el *ius aedificandi* y el derecho de propiedad.*

El sistema normativo regulador del régimen urbanístico de los últimos veinte años en España, descansa sobre el axioma de la inexistencia de un mínimo homogéneo de facultades ínsitas en el contenido del derecho de propiedad, sino que existen tantos derechos de propiedad como estatutos jurídicos reguladores de éste. Este concepto estatutario del derecho de propiedad ha llevado a disociar el *ius aedificandi* de las facultades propias del titular dominical, en el ámbito de la propiedad urbana.

* El presente trabajo reproduce el texto de la conferencia impartida en la EGAP el día 31 de mayo de 1994.

La conclusión evidente, pieza clave en todo el sistema urbanístico, es que las facultades edificatorias provienen de una instancia externa a la propia relación dominical, es decir, del Plan de Ordenación Urbana y, por consiguiente, de la actuación positiva de la Administración que representa así los intereses generales de la colectividad.

Corolario de todo lo anterior es, de un lado, que la alteración anticipada del Planeamiento Urbanístico (*ius variandi*) no produce, sin más, derecho a obtener indemnización alguna, salvo los supuestos hoy recogidos en los arts. 237 a 241, y siempre que se hubieren patrimonializado alguna de las facultades urbanísticas en que se descompone el derecho de propiedad urbana; de otra parte, que la clasificación del suelo en distintas categorías, con regímenes jurídicos diferentes, no confiere, en principio, derechos indemnizatorios, por suponer una delimitación del contenido del derecho de propiedad (arts. 5 y 6 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992; 76 y 87 del Texto Refundido de 1976).

El único matiz que hay que introducir en este silogismo, se encuentra en la clasificación del suelo urbano, dado que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene admitiendo de forma reiterada, desde hace ya muchos años, que para su consideración como tal la Administración Pública carece de cualquier facultad discrecional, estando obligada a clasificar como suelo urbano aquellos terrenos que cumplan los requisitos materiales contenidos hoy en el art. 10 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992, o que se encuentren situados en zonas consolidadas por la edificación en sus dos terceras partes. Es decir, la clasificación del suelo urbano es un reflejo de la actuación reglada de la Administración.

B) Contenido y finalidad del suelo no urbanizable en el sistema normativo vigente: el destino natural.

Todo lo anterior, si se proyecta sobre el suelo no urbanizable, produce la consecuencia jurídica de que -en el cerrado sistema positivo- los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable carecen de un contenido edificatorio inherente a su relación dominical, pues el destino de este tipo de suelo habrá de ser siempre el agrícola, forestal, ganadero, cinegético o aquéllos vincu-

lados a la utilización natural de los recursos naturales, debiéndose garantizar la exclusión o preservación de estos terrenos del proceso urbanizador y edificatorio (arts. 15 y 16.2 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992).

Precisamente porque la relación de propiedad no garantiza per se un mínimo contenido edificatorio, la consideración de los terrenos como suelo no urbanizable tampoco produce derecho a obtener indemnización, al no tratarse de una minoración de facultades o privación singular de algún derecho, sino que se trata de una definición o delimitación del contenido del derecho de propiedad. De igual forma, este tipo de suelo queda al margen de los complejos mecanismos de equidistribución de las cargas y beneficios que se derivan del planeamiento, dado que, por definición, están excluidos del proceso de urbanización y edificación.

Es la Ley 8/1990, de 25 de julio, de Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, la que ha expresado con un mayor rigor y precisión el fundamento de este sistema. Así se puede encontrar en su Preámbulo (III, párrafo 2º) un completo resumen de las ideas que anteriormente se han expuesto:

“Un esquema positivo coherente ha de partir del reconocimiento a toda propiedad inmueble, como inherente a ella, de un valor que refleje sólo su rendimiento (real o potencial), rústico (valor inicial en la terminología de la vigente Ley), sin consideración alguna a su posible utilización urbanística. Las plusvalías imputables sólo a la clasificación y calificación urbanísticas y, consecuentemente, a los aprovechamientos resultantes derivan del planeamiento, en la forma, con la intensidad y en las condiciones que la legislación urbanística y, por remisión de ella, dicho planeamiento determinan, habiendo de darse en todo caso cumplimiento al precepto constitucional) (art. 47.2), según el cual “la Comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos”.

En conclusión, del vigente sistema normativo debe desprenderse claramente que el suelo no urbanizable se define de forma residual, por su destino, muy diferente del urbanístico, y debiendo subrayarse asimismo la nota de que carece de un mínimo contenido edificatorio, al estar preservado o excluido del proceso urbanizador y edificatorio.

C) *Consideraciones críticas.*

La situación jurídica definida anteriormente, es claramente insatisfactoria y, a pesar de que es comúnmente admitida por la jurisprudencia y por la doctrina, muestra cierta debilidad en su fundamentación.

En primer lugar, en el propio sistema urbanístico, del que arranca la vigente regulación, no ha sido siempre así, pues la Ley del Suelo de 1956 preveía un coeficiente de edificabilidad mínima aplicable al suelo rústico (un metro cúbico/cinco metros cuadrados) en su art. 69, lo que ha sido señalado por la doctrina urbanística (Pareja í Lozano, Carles: Régimen del Suelo no urbanizable, págs. 57 y ss.) como una muestra de la existencia de un *ius aedificandi* en suelo no urbanizable, si bien se destacan los efectos negativos de tal consideración.

En segundo lugar, no está ni mucho menos fundamentado que sea posible disociar completamente las facultades edificatorias de la titularidad dominical. Al contrario, la función social de la propiedad puede debilitar éstas o incluso llegar a limitarlas o eliminarlas parcialmente (por ejemplo, art. 23 de la Ley de Costas de 1988, zona de servidumbre de protección; art. 25 de la Ley de Carreteras del Estado de 1988, línea de edificación; etc.), pero en todo caso los fundamentos constitucionales del derecho de propiedad no ponen en duda que, dentro de ese contenido esencial mínimo a que se refieren los arts. 33.2. y 53.1 de la Constitución, se encuentran naturalmente incluidas las facultades edificatorias, con todas las limitaciones necesarias que exija la satisfacción del interés general o su delimitación, en sentido negativo, por la función social de la propiedad (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional 37/1987, de 26 de marzo, FFJJ. 2 y 4).

Por último, conviene destacar que desde el punto de vista metodológico y de instrumentación de las facultades propias de la relación dominical, tal y como viene siendo explicado por la doctrina del Tribunal Constitucional y por los autores especializados (De los Mozos, Lobato, Aragón, Montes, y otros muchos) es mucho más limpio sostener que las facultades de los propietarios de terrenos clasificados como suelo no urbanizable son distintas de aquellos otros titulares de terrenos clasificados

como urbano o urbanizable porque, igualmente, la función social de la propiedad obliga a delimitar el núcleo del contenido del derecho de propiedad de diferente forma, dado los intereses generales en juego y la acción de la Administración en la racionalización del proceso urbanizadorio.

Ello significa, desde un punto de vista práctico, que no existe gran diferencia con el arranque del sistema normativo vigente, pero que, sin embargo, desde un punto de vista de la construcción del derecho de propiedad, las consecuencias jurídicas son muy diferentes: en este último caso, los propietarios de terrenos no urbanizables naturalmente que tienen un derecho abstracto a edificar y construir de acuerdo con la Ley, si bien ésta al delimitar su contenido, de acuerdo con la función social de la propiedad, reduce al mínimo tal facultad edificatoria. En todo caso debe subrayarse que no existe esa disociación entre *ius aedificandi* y derecho de propiedad sino que aquél es constreñido o limitado en los términos que la propia Ley haya diseñado.

2. El régimen del suelo no urbanizable en el Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992

El Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de julio, parte —como no podía ser de otra manera, dada su naturaleza de legislación delegada— del esquema anteriormente reseñado, y sacraliza este modelo.

En síntesis, el régimen del suelo no urbanizable vendría dado por los siguientes aspectos:

- a. La afirmación de la no indemnizabilidad por la clasificación de los terrenos en esta categoría de suelo (art. 6).
- b. La inaplicabilidad de las técnicas de equidistribución a este tipo de suelo, en especial del aprovechamiento tipo o de los instrumentos de compensación o reparcelación (arts. 94 y ss.; 154 y concordantes).
- c. El señalamiento de un destino “natural”, que garantice su preservación del proceso de desarrollo urbano (arts. 15 y 16.2).

d. La distinción entre suelo no urbanizable “ordinario o residual” y suelo no urbanizable de especial protección, con la atribución a éste último de un régimen singular de protección que impida cualquier modificación o transformación de su destino, naturaleza o del propio medio físico (art. 17).

e. Establecimiento de un régimen de autorización de construcciones e instalaciones, considerado como un supuesto singular o especial, y constreñido únicamente al suelo no urbanizable de régimen común o residual (art. 16.3).

f. Vinculación de la división o segregación de los terrenos a la legislación agraria (art. 16.1).

g. Prohibición de parcelaciones urbanísticas (art. 16.2).

h. Sometimiento a los requisitos establecidos en el art. 37.2 del Texto Refundido para poder autorizar o inscribir en el Registro de la Propiedad, las escrituras de declaración de obra nueva sobre suelo no urbanizable (art. 16.4). Este último precepto no estaba expresamente recogido en la Ley 8/1990, sino que el Texto Refundido de 1992, de conformidad con la cláusula de delegación que le permitía “regular, aclarar, armonizar y refundir”, lo ha introducido ex novo.

3. Prohibiciones y limitaciones: las edificaciones y utilizaciones urbanísticas en suelo no urbanizable

En este concreto aspecto, el Texto Refundido de 1992 no presenta grandes novedades sino que se limita a reproducir la regulación del viejo art. 85.3 de la Ley del Suelo de 1976, si bien establece un procedimiento básico para el otorgamiento de las autorizaciones excepcionales por la Comunidad Autónoma para construcciones en suelo no urbanizable, eliminando así la remisión que se hacía al art. 43.3. (aprobación de Planes Especiales) y dando el espaldarazo a los trámites que recogía el art. 44.2 del Reglamento de Gestión Urbanística, que resultaba de aplicación.

No obstante, el art. 16.3 presenta una cierta novedad metodológica al aclarar, sin ningún género de dudas que de los cuatro supuestos en que “excepcionalmente” se per-

mite construir o edificar en suelo no urbanizable, sólo los dos últimos estarán sujetos a la obligación de obtener un doble título administrativo: la autorización del órgano autonómico previamente, y la posterior licencia de obras municipal. Los dos primeros supuestos, por su parte, sólo requieren de la previa licencia municipal de obras.

En este sentido, conviene recordar que el núm. 3 del art. 16 tiene carácter supletorio, con lo que puede ser inmediateamente desplazado por la legislación autonómica, cuando ésta se encargue de regular la presente materia. Y así ha sucedido en muchas ocasiones, como más adelante se verá.

Los supuestos de construcciones permitidas por la Ley del Suelo, en terrenos clasificados como suelo no urbanizable son, como se sabe, las siguientes:

a. Construcciones destinadas a explotaciones agrícolas o vinculadas a la utilización de la finca. Es decir, estas edificaciones requieren que se acredite su vinculación con el destino natural de dicha finca, vinculación que no tiene porque ser directa, sino que la jurisprudencia del Tribunal Supremo admite que exista una conexión entre el uso de la instalación y el destino natural de la finca (viviendas de guardeses; cobertizos; viviendas del trabajador agrícola; etc.).

b. Construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas. En este caso, la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene admitiendo una vinculación funcional directa entre la instalación que se pretende construir y la obra pública (por ejemplo, sentencia del Tribunal Supremo de 28 de enero de 1993, Azdi. 52: instalación de depuradora en suelo no urbanizable, en Soller, Mallorca).

Conviene resaltar, para este caso concreto, el giro que ha efectuado el Tribunal Supremo en su interpretación sobre las estaciones de servicio y gasolineras a emplazar en suelo no urbanizable. Primeramente, el Alto Tribunal entendía que se trataba de un supuesto que habría de reconducirse a una edificación o instalación de utilidad pública o interés social que hubieran de emplazarse necesariamente en el medio rural, con lo que se exigía el doble título administrativo, es decir, autorización excepcional de la Comunidad Autónoma y posterior licencia

municipal de obras (Sentencias, entre otras muchas, de 27 de enero de 1982 –Azdi. 363– y de 30 de abril de 1983 –Azdi. 2291–). Sin embargo, a partir de 1987 (Sentencia de 18 de enero de 1987 –Azdi. 425–) el Tribunal Supremo entiende que las instalaciones destinadas a estaciones de servicio de carburantes, implican una actividad de servicio a los usuarios de la carretera, que son los únicos que justifican la construcción de esta obra pública, por lo que la existencia de esa estación de servicio está directamente vinculada a la de la propia obra pública, y consiguientemente, ha de subsumirse en el supuesto de obras e instalaciones directamente vinculadas al entretenimiento, ejecución y servicio de una obra pública, y no al supuesto de obras de utilidad pública o interés social, por lo que únicamente es necesario la previa licencia de obras.

c. Edificaciones e instalaciones de utilidad pública que hayan de emplazarse en el medio rural. Aquí la casuística es extraordinariamente rica y proteica. Existen innumerables Sentencias del Tribunal Supremo que resuelven sobre el carácter de la utilidad pública o interés social, incluyéndose en este tipo de edificaciones e instalaciones desde construcciones de carácter asistencial, educativo, sanitario o turístico (sobre todo campings, Sentencias del Tribunal Supremo de 27 de enero de 1982 –Azdi. 363– y de 16 de julio de 1984 –Azdi. 4233–), hasta hipermercados (Sentencias de 13 de julio de 1984 –Azdi. 4675–, de 25 de febrero de 1985 –Azdi. 2642–, o de 4 de diciembre de 1991 –Azdi. 9395–).

La tesis del Tribunal Supremo es que la declaración de interés social o utilidad pública no requiere un expediente distinto ni un procedimiento al margen de la propia autorización a otorgar por la Comunidad Autónoma, sino que ésta al resolver sobre la procedencia de la autorización igualmente adopta su criterio sobre si la instalación reviste o no el carácter de utilidad pública o interés social. Además, si bien estos conceptos normativos son extraordinariamente indeterminados, y consiguientemente, fiscalizables por el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, sin embargo una mera motivación de cuáles son los intereses en juego que deben ser satisfechos por las instalaciones o construcciones a ejecutar, bastan para declarar procedente tal autorización y, en consecuencia, su legalidad.

Por lo que se refiere al emplazamiento en el medio rural, este criterio es objeto de una mayor fiscalización por parte de los Tribunales de justicia, que utilizan una pauta hermenéutica restrictiva y no dudan en anular autorizaciones cuando la instalación es perfectamente ubicable en otro tipo de suelos, o son manifestaciones de actividades ordinariamente urbanas: así por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Supremo de 29 de enero de 1992, Azdi. 2239, rechaza la construcción en suelo no urbanizable de un edificio polivalente destinado a representar obras de teatro en Alcudia (Balears), por entender que se trata de una manifestación típica de una actividad recreativa urbana que no se justifica su emplazamiento en el medio rural; igual suerte corre la autorización de una discoteca en la Manga del Mar Menor (Murcia), cuya autorización fue anulada por el Tribunal Supremo en su Sentencia de 29 de febrero de 1988, Azdi. 1509, o finalmente, la construcción de una colonia de *bungalows* en Boecillo (Valladolid), anulada también por Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de enero de 1989, Azdi. 425. Tampoco admite el Alto Tribunal la construcción en suelo no urbanizable de un Centro para la Investigación de reparación de vehículos en Pedrola (Zaragoza), Sentencia de 21 de junio de 1993, Azdi. 5025; ni la construcción de un camping en Valdáliga (Cantabria), Sentencia de 31 de mayo de 1993, Azdi. 3592; ni finalmente la ampliación de los servicios e instalaciones hoteleras en Getafe (Madrid), Sentencia de 19 de octubre de 1993, Azdi. 7369).

d. Edificios aislados destinados a vivienda familiar. En este caso lo más relevante para permitir tal construcción es que se garantice que no existe la posibilidad de formación de núcleo de población. Las decisiones jurisprudenciales que han recaído en este concreto aspecto son tan numerosas y tan distintas que relevan de cualquier cita puntual. No obstante, se puede entresacar de la línea jurisprudencial analizada que, en gran medida, estos litigios se reducen a un problema de prueba, es decir, de acreditar que no hay zonas consolidadas por la edificación, o bien que son perfectamente compatibles tales viviendas con la consideración del suelo no urbanizable como de especial protección.

4. La legislación autonómica reguladora del suelo no urbanizable

En líneas generales, se puede sostener que la legislación autonómica dictada hasta la fecha que regula la utilización del suelo no urbanizable, coincide tanto con el planteamiento como con el propio régimen jurídico previsto en la Ley estatal. Se trata pues de pequeñas modificaciones o adaptaciones de la legislación estatal a cada situación concreta en las diferentes Comunidades Autónomas.

Puede, sin embargo, distinguirse varias líneas que se reproducen en la legislación autonómica y que tienen como objeto de regulación los siguientes supuestos:

- a. La definición de núcleo de población, a efectos de determinar en qué casos puede autorizarse la construcción de una vivienda familiar aislada.

El ejemplo más representativo lo constituye la Ley 11/1985, de 22 de agosto, del Parlamento de Galicia, de adaptación de la Ley del Suelo a Galicia, que en su art. 12.3 distingue entre núcleos urbanos y núcleos rurales, permitiendo asimismo que estos últimos puedan tener la consideración de suelo no urbanizable sin perjuicio de su posible transformación en urbano, si se cumple un determinado porcentaje de licencia de edificación (art. 17 de la Ley).

Igualmente, la Ley 9/1981, de 18 de noviembre, del Parlamento Catalán, incluye normas sobre la definición del núcleo de población (art. 20.2), y la Ley 51/1987, de 7 de abril, de la Comunidad Autónoma de Canarias, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico de Canarias, que establece como categoría propia de dicho suelo la de los asentamientos rurales, más o menos dispersos, directamente vinculados a actividades agrícolas, forestales, ganaderas, mineras o hidrológicas y cuyas características no justifiquen su tratamiento como suelo urbano (art. 80.e).

En conclusión, esta primera línea de legislación autonómica pretende definir el concepto de núcleo de población para establecer un régimen jurídico peculiar, en su caso, que carece de tratamiento en la Ley estatal, y de otra parte sirve para garantizar la imposibilidad de creación de núcleos de población en suelo no urbanizable.

b. Normas más restrictivas en la actividad edificatoria en suelo no urbanizable.

En este caso, debe citarse sobre todo, la Ley 4/1984, de 10 de febrero, de la Comunidad de Madrid, sobre Medidas de Disciplina Urbanística, cuyo art. 15 prevé un régimen de construcciones en suelo no urbanizable, en el que sólo se pueden autorizar las construcciones destinadas a explotaciones agrícolas o pecuarias, adecuadas a la naturaleza y destino de la finca y ajustadas a la normativa agraria. Excepcionalmente, se podrá autorizar también la construcción de edificios aislados destinados a vivienda familiar que sean necesarios para las explotaciones agrícolas y queden vinculados a las mismas, siempre que no exista la posibilidad de formación de un núcleo de población. Por último, las construcciones e instalaciones vinculadas a la ejecución, entretenimiento y servicio de las obras públicas, así como las edificaciones e instalaciones de utilidad pública o interés social que hayan de emplazarse en el medio rural, se remite su regulación a lo establecido en la Ley del Suelo.

En síntesis, en la Ley comentada desaparece la posibilidad de construir edificios aislados destinados a vivienda familiar, autorizándose únicamente cuando sean necesarios para las explotaciones agrícolas, y en estos casos, con autorización de la Comisión de Urbanismo y Medio Ambiente de la Comunidad de Madrid, cuyo informe favorable de la Consejería de Agricultura y Ganadería e informe del Ayuntamiento correspondiente.

Asimismo, debe ser citada en este apartado la Ley 5/1987, de 7 de abril, del Parlamento de Canarias, sobre Ordenación Urbanística del Suelo Rústico, cuyo art. 9.2 establece un catálogo muy completo de construcciones e instalaciones que pueden ubicarse en los distintos tipos de suelo rústico, según su naturaleza, uso y destino, siempre que sean autorizadas mediante un procedimiento bastante complejo, con intervención del Director General de Urbanismo, información pública, informe de los Ayuntamientos y Consejerías correspondientes y aprobación definitiva por dicho Director General.

c. Una tendencia a regular el suelo no urbanizable con previsión de aprovechamientos industriales o urbanísticos sobre los terrenos así clasificados.

Ejemplo de ello lo constituyen las Leyes 2/1991, de 11 de marzo, del Principado de Asturias, sobre Reservas de Suelo y Actuaciones Prioritarias, y la 4/1992, de 24 de marzo, de Cantabria, de Constitución y Reservas Regionales de Suelo y otras Actuaciones Urbanísticas Prioritarias. En ambos casos, se prevé un desarrollo urbanístico del suelo no urbanizable, al margen del sistema ordinario regulado en la Ley estatal, que será objeto más adelante de un comentario más extenso.

d. Regulación específica del suelo no urbanizable.

Los ejemplos más sobresalientes, lo constituyen la Ley 4/1992, de 5 de junio, de las Cortes Valencianas, sobre Suelo no Urbanizable, y la Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de la Asamblea Regional de Cantabria, sobre usos del suelo en el medio rural. En aquella norma se establece una exhaustiva regulación de los distintos tipos de suelo no urbanizable, de los derechos y deberes de los propietarios, de los usos, actividades y aprovechamientos permitidos, autorizables y prohibidos y, en general, todo un acabado entramado ordenador del régimen jurídico de este tipo de suelo. Tiene un mayor valor la Ley citada por cuanto que se trata de completar el régimen específico del suelo no urbanizable previsto sólo básicamente en la Ley 8/1990, de 25 de julio, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones de Suelo, de la que se declara expresamente deudora y derivada.

En esta norma, se distinguen los deberes de los propietarios y las facultades que ostentan, entre las que se encuentran la realización de obras y construcciones previstas en la Ley. Sintéticamente, éstas se reducen a las obras, instalaciones y servicios públicos a ejecutar en suelo no urbanizable común; al lado de ellas, existen además construcciones que pueden ser autorizadas siempre que se destinen a vivienda aislada y familiar que no contribuya a la formación de núcleo urbano, almacén vinculado a actividades agrícolas, ganaderas o forestales, instalaciones precisas para las explotaciones agrícolas y ganaderas, forestales o cinegéticas, tales como invernaderos, viveros, granjas y similares, explotación de canteras o extracción de áridos o tierras, y actividades de servicios vinculadas funcionalmente a las carreteras, como las de suministro de carburante (art. 8).

Estas instalaciones y edificaciones se autorizarán por la Consejería de Ordenación del Territorio y Urbanismo, en los casos en que el Municipio tenga una población inferior a 50.000 habitantes, o por los Ayuntamientos en el otro caso, pudiendo subsumirse dicha autorización dentro de la licencia de obras (art. 8.1, 3º párrafo).

Por último, existe la posibilidad de autorizar asimismo en este suelo no urbanizable la ejecución y construcción de instalaciones destinadas a actividades sujetas a “previa declaración de su interés comunitario” (actividades industriales o productivas, actividades de minas, actividades turísticas recreativas, deportivas de ocio y esparcimiento, y actividades terciarias). En este supuesto se requiere para su aprobación el pago de un canon urbanístico, o de aprovechamiento urbanístico, en su caso, la aprobación de un Plan Especial, declaración de impacto ambiental y aprobación por la Consejería correspondiente.

Por su parte, la Ley 9/1994, de 29 de septiembre, de Cantabria, sobre usos del suelo en el medio rural, incluye una definición del suelo no urbanizable (art. 1), en desarrollo de las previsiones del Texto Refundido estatal, y su especificación en categorías: suelo no urbanizable de especial protección, de interés agrario o paisajístico, de protección de la costa, no edificable por riesgos, de protección de las infraestructuras, de núcleo rural, y de suelo no urbanizable genérico (art. 2)

Se regulan, asimismo, de forma pormenorizada los distintos usos que pueden implantarse en cada una de las categorías de suelo no urbanizable (arts. 4 a 7), así como el régimen jurídico singular del suelo no urbanizable de núcleos rurales (arts. 8 a 11) y sus posibilidades de edificación.

Finalmente, la Ley recoge una regla sobre procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones por la Comunidad Autónoma de edificación, previa a la licencia municipal, y determina los órganos competentes para su resolución (arts. 12 a 15). Concluye con unas normas que flexibilizan el cambio de clasificación del suelo no urbanizable genérico y permite su incorporación al proceso de urbanización (art. 16).

5. Las reservas de terrenos clasificados como suelo no urbanizable y su incorporación al Patrimonio Municipal del Suelo

El Texto Refundido de 1992, y ya antes la Ley 8/1990, habían recogido la posibilidad de que ese suelo no urbanizable pudiera integrarse en el proceso urbanizador o edificatorio, al margen del procedimiento ordinario de modificación del Plan General, a través del establecimiento de reservas de terrenos con la finalidad de su adquisición para la constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo (art. 278 Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1992).

Esto supone una cierta quiebra del homogéneo y coherente modelo instaurado por el Texto Refundido, dado que con ello se demuestra que un terreno clasificado como suelo no urbanizable puede tener desde luego un cierto componente edificatorio e incluso integrarse en el proceso urbanizador.

Bien es verdad que aquí se puede sostener que esta técnica concreta no es más que un instrumento para intervenir en el mercado inmobiliario, con el fin de obtener unos terrenos a un precio más bajo (valor inicial), e incorporarlos así al proceso urbanizador y edificatorio, lo que repercutirá en su valoración final y por ende en el precio de la vivienda. A pesar de ello, esta técnica demuestra que no es en absoluto satisfactorio sostener que las facultades edificatorias y urbanizadoras son algo ajeno al contenido del derecho de propiedad, y que lo atribuye graciosamente el planeamiento sino que, por el contrario, con esto se demuestra que es la función social de este derecho lo que delimita su contenido, permitiendo en ocasiones un haz de facultades mayor que para otros bienes de similares características.

La técnica de la reserva de terrenos para constitución o ampliación del Patrimonio Municipal del Suelo exige que se delimiten previamente las áreas reservadas, lo que debe efectuarse en el propio Plan o Programa de Actuación de éste. En ausencia de tales determinaciones, el Ayuntamiento podrá utilizar el procedimiento de delimitación de unidades de ejecución para conseguir este mismo objetivo (art. 278.2). Tal delimitación de la reserva supone la declaración de utilidad pública a los efectos expropia-

torios, es decir, para la obtención por expropiación de dichos terrenos.

La valoración de éstos viene claramente fijada en el art. 48.1 del Texto Refundido, que los tasa por el valor inicial.

La Ley a su vez establece una regla especial para incorporarse estos terrenos (suelo no urbanizable) al proceso urbanizador, mediante la posibilidad de que el Ayuntamiento al revisar el Programa de Actuación del Plan General (revisión cuatrienal) pueda clasificarlos como suelo urbanizable no programado, sin que sea necesario, en consecuencia, seguir el procedimiento de modificación del Plan General.

6. Las nuevas tendencias de utilización del suelo no urbanizable

A) *Las actuaciones prioritarias en suelo no urbanizable.*

En los últimos años se viene observando, con cierta preocupación, que las Comunidades Autónomas (sobre todo las del norte de España) han diseñado un esquema de utilización del suelo no urbanizable muy diferente al previsto en la Ley del Suelo estatal.

La explicación debe encontrarse, probablemente, en un doble motivo: de una parte, la situación económica de declive, bien patente en toda la cornisa cantábrica, que obliga a los gobernantes de estas Comunidades Autónomas a incentivar y fomentar la creación de industrias y actividades que reduzcan el desempleo y generen crecimiento económico para su territorio; de otra parte, la dificultad existente en el ordenamiento vigente para modificar la clasificación del suelo con la rapidez y flexibilidad que requiere la captación de inversiones privadas destinadas a la creación de industrias o actividades económicas.

En efecto, la rigidez de los distintos tipos de suelo y el régimen jurídico tan diferente para unos y otros en nuestro ordenamiento jurídico, y la lentísima tramitación de cualquier expediente de modificación del planeamiento general –a fin de alterar la clasificación del suelo, por ejem-

plo- son argumentos bastante convincentes para impedir la captación de tales inversiones privadas, sobre todo cuando no se puede garantizar que ese proceso urbanizador y edificatorio se inicie inmediatamente, sino que resulta necesario convencer a los agentes privados que deben tener paciencia y esperar hasta la finalización del proceso de modificación del planeamiento.

Finalmente, la inexistencia de suelo industrial en ocasiones encarece aún más el coste de la inversión y de la ejecución de la actividad económica o industrial, dado que el propio carácter especulativo de un bien escaso supone una tendencia clarísima al alza de los precios de dicho suelo. Tendencias que en cambio no tienen que soportarse en el caso de que estemos en presencia de suelo no urbanizable, dado que su destino es justamente el estar excluido del proceso urbanizador.

Por último, la aparición de nuevas actividades económicas y turísticas, con un notable componente medioambiental y recreativo, obligan a flexibilizar el régimen de prohibiciones del suelo no urbanizable, dado que muchas de estas actividades no podrán efectuarse en los tradicionales suelos urbanos o urbanizables programado. A título de ejemplo, el turismo rural, las actividades turísticas de montaña o asociadas con el disfrute del medio ambiente y del paisaje, etc., cada vez con una mayor importancia económica en nuestro sector turístico, ponen de manifiesto que la rígida clasificación del suelo en urbano, urbanizable y no urbanizable no responde hoy probablemente a los criterios económicos y de explotación del suelo necesarios para el desarrollo de la economía del país.

Las citadas Leyes de Asturias 2/1991, de 11 de marzo, y de Cantabria, 4/1992, de 24 de marzo, sobre Reservas de Suelo y Actuaciones Urbanísticas Prioritarias, son un intento de resolver esta difícil cuestión. En ambos casos, se permite utilizar el suelo no urbanizable, previa declaración de actuación prioritaria, para fines urbanísticos de relevancia e interés de la Comunidad Autónoma, tales como residencial, áreas industriales, equipamientos u otros fines de interés social.

Para ello, únicamente se necesita la previa declaración de actuación prioritaria por el Consejo de Gobierno, y la

aprobación de un Plan Parcial o un Plan Especial que establezca la ordenación detallada de la zona declarada de actuación prioritaria. Tales Planes se tramitan de acuerdo con la Ley del Suelo, si bien con reducción de los plazos a la mitad.

Sin perjuicio del acierto de este tipo de normas que complementen e incentiven la actividad económica e industrial generadora de riqueza para la correspondiente Comunidad Autónoma, es necesario destacar la incoherencia que representa esta solución desde la óptica del planeamiento urbanístico.

Estos Planes Especiales o Parciales a que se refieren las Leyes citadas, van a modificar el modelo territorial diseñado en el correspondiente Plan General, aunque ciertamente no son ilegales pues encuentran en la Ley su cobertura jurídica que les permite tal cosa. Ahora bien, no puede dejarse en silencio que desde la perspectiva de la planificación territorial, es decir, de la ordenación integral del territorio, una solución como la apuntada en las Leyes comentadas aniquila el sistema de planeamiento previsto en la Ley pero, sobre todo, produce graves disfunciones y perturbaciones sobre la estructura general y orgánica y sobre el modelo territorial elegido.

No hace falta ser un experto para darse cuenta de que las previsiones contenidas en el Plan General, tanto sociológicas, demográficas o económicas, como incluso los distintos estándares, equipamientos y servicios a la comunidad, amén de los sistemas generales, pueden ser desbaratados si las nuevas planificaciones parciales o especiales de las actuaciones prioritarias contienen un objetivo y finalidades no recogidos previamente en el planeamiento general.

Si realmente se trata de un supuesto en el que es necesario modificar la clasificación del suelo, y en donde la rapidez con la que este procedimiento se culmine es clave para captar las inversiones privadas, lo que debería hacerse es diseñar un nuevo modelo de sistema de planeamiento, lejos del abigarrado y complicado procedimiento de aprobación previsto hoy en la Ley del Suelo, sin que ello tenga necesariamente que repercutir en la coherencia del sistema de planificación de cada Municipio.

B) *La desregulación del suelo.*

En los últimos tiempos venimos asistiendo a declaraciones de determinados sectores económicos o políticos que abogan, para salir de la crisis de la construcción y carestía de la vivienda, por eliminar todas las rigideces previstas en la Ley del Suelo y, consecuentemente, hacer desaparecer las distintas clasificaciones del suelo, los usos allí previstos, etc., todo lo cual conduce a afirmar que también en suelo no urbanizable es posible perfectamente la urbanización y edificación, pues el único coste debería ser el económico y, por tanto, en la medida en que la iniciativa privada pudiera sufragarlo no debería existir ningún obstáculo para su ejecución.

Pues bien, estas afirmaciones –producto de la filosofía política y del espíritu económico que nos embarga en los tiempos actuales– son difícilmente compatibles y asimilables en un sector como el urbanísticos, con un mercado rígido y con un derecho constitucional que es necesario proteger, cual es el acceso a una vivienda digna y adecuada (art. 47 de la Constitución).

Si la desregulación, es decir, la eliminación de procedimientos, requisitos y la dejación al mercado del establecimiento de las reglas de juego, es posible y deseable en determinados ámbitos económicos, con el fin de lograr un sistema de competencia que haga mucho más eficaz el sistema productivo y más económico y barato los bienes que así surjan, es necesario señalar que tal técnica no es posible de ninguna manera extenderla a ámbitos en donde los derechos fundamentales puedan resultar cercenados o debilitados, y en donde los sectores de la población económicamente más desprotegidos serán quienes sufran las consecuencias de tan implacable sistema.

Bien es verdad que la regulación existente en la Ley del Suelo no resuelve con la eficacia y flexibilidad necesaria en los actuales momentos las exigencias y satisfacción del interés público, pero no hay que olvidar que todo el proceso urbanizador y edificatorio exige cuantiosas inversiones, elección de un modelo territorial, todo lo cual no lo puede hacer únicamente el mercado, sino que la única garantía de su racionalización y de que este sistema va a cubrir las necesidades de todos los sectores sociales, se encuentra en el hecho de que es a la Administración a

quien corresponde dirigir y controlar tal proceso de urbanización.

En este sentido, conviene resaltar las recomendaciones efectuadas por el Tribunal de Defensa de la Competencia en su Informe sobre los "Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios", 1994, que, refiriéndose a la competencia en el mercado del suelo urbano, sostiene que debe cambiarse la óptica actual, en el sentido de que han de definirse las zonas del territorio consideradas como suelos no urbanizables, en función de un plan de prioridades públicas, de acuerdo con valores medioambientales, paisajísticos y ecológicos, mientras que el resto del territorio debe ser, en principio, urbanizable (pags. 203-204).

En contraposición a lo anterior, la Comisión de Expertos sobre Urbanismo, ha emitido un aquilatado documento que debe servir de reflexión sobre las cuestiones básicas que se plantean actualmente en el ámbito del urbanismo –su segundo Borrador de Recomendaciones de avance normativo y políticas de suelo, 10 de octubre de 1994–, y donde se abordan algunas de las cuestiones que se han apuntado aquí, recomendando la simplificación de la regulación de la actividad urbanizadora sin merma de la capacidad del control social del espacio colectivo, a través del planeamiento y de la normativa urbanística. En este sentido, se estudian distintas medidas para flexibilizar el sistema de planeamiento, que van desde la tramitación conjunta del planeamiento de desarrollo y de los restantes instrumentos necesarios para su ejecución, hasta la necesidad de encontrar mecanismos que faculten razonablemente el cambio de clasificación y calificación del suelo.

Asimismo, este documento tan relevante apuesta por la simplificación del sistema de clasificación del suelo, concretándose tal medida en la necesidad de unificar el régimen de las zonas urbanizables (en realidad, desaparición de los Programas de Actuación Urbanística, como paso previo intermedio), y la homogeneización del régimen del suelo urbanizable y del suelo urbano no urbanizado, a través de la equiparación de los sistemas de ejecución, costes de urbanización, estándares y participación pública en las plusvalías.

Por último, debe destacarse que el referido documento insiste en la necesidad de establecer mecanismos que permitan a los particulares emprender iniciativas de urbanización de los suelos urbanos que no estén urbanizados y de los urbanizables, siempre que se cumplan los requisitos de racionalidad económica y de calidad urbana determinados en la Ley y en el planeamiento.

En realidad, la Comisión de Expertos se decanta por apurar el vigente sistema normativo, y no por su desaparición y sustitución. 